Boletín ieee oie

número 2

abril/junio 2016

MINISTERIO DE DEFENSA

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

Edita:

MINISTERIO DE DEFENSA
SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA

http://publicaciones.defensa.gob.es/

© Autores y editor, 2016

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

Fecha de edición: septiembre, 2016

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

índice

abril/junio

2016

Informativos

8 El Salvador: recrudecimiento de la violencia y ofensiva del gobierno contra las maras. María Luisa Pastor Gómez

16 Exención del IVA en los programas y proyectos ad-hoc de la EDA. David Ramírez Morán

22 Mozambique: ni guerra ni paz. Blanca Palacián de Inza

Análisis

32 El dilema de la defensa. Australia, un ejemplo responsable. Ignacio José García Sánchez

45 El Ejército de Resistencia del Señor (LRA): 2016, ¿el principio del fin? Juan A. Mora Tebas

63 La Política de Defensa de Italia: la ambición por el Mediterráneo. Ignacio Fuente Cobo

75 La exclusión de los rohinyás de Birmania: un viejo desafío para un nuevo gobierno. Josefa Izquierdo Alberca

87 ¿Ejerce la Unión Africana su responsabilidad de proteger? Blanca Palacián de Inza

95 ¿Es Paquistán uno de los países más conflictivos del mundo?: los orígenes del terrorismo en Paquistán. Emilio Sánchez de Rojas Díaz

116 La firma del Acuerdo de París: La intención de comenzar el camino hacia un mundo más sostenible. María del Mar Hidalgo García

125 El trampantojo del terrorismo yihadista. Francisco Javier Ayuela Azcárate y Federico Aznar Fernández-Montesinos

144 Nuevos hitos en la lucha contra la explotación y abusos sexuales perpetrados por «peacekeepers». Félix Blanco y de la Torre

158 Rusia: ¿el retorno al paradigma del empleo de la fuerza militar? Pedro Sánchez Herráez

175 La pobreza y el desarrollo económico frente a los conflictos armados internos. José Mª Santé Abal

188 Un Consejo de Seguridad dividido adopta, sin consenso, una nueva resolución sobre el Sahara Occidental: S/2285 (2016) de 29 de abril. Juan Alberto Mora Tebas

203 Taiwán, la isla hermosa y su inexorable dialéctica hacia el «fin de la historia». Ignacio José García Sánchez

216 Estados Unidos. Cooperación y Seguridad. Federico Aznar Fernández-Montesinos

242 El fenómeno yihadista en Marruecos: desde sus orígenes hasta los atentados de Casablanca de 2003. Ignacio Fuente Cobo

264 Las fronteras «porosas» de Sudamérica: ¿líneas divisorias o áreas de cooperación? Emilio Sánchez de Rojas Díaz

288 Faluya, nudo gordiano del Estado Islámico. Francisco J. Berenguer Hernández

296 La gestión de la información en el día a día de las TIC. David Ramírez Morán

304 Comprender la guerra híbrida... ¿el retorno a los clásicos? Pedro Sánchez Herráez

317 La gestión del agua: factor clave para el cumplimiento de los ODS. María del Mar Hidalgo García

Opinión

332 Boko Haram, de milicia a grupo terrorista. Beatriz Mesa García

342 La rapidez de la Unión Europea en la lucha antiterrorista. Fernando Ruiz Domínguez

356 Túnez y Libia: Expansión de las amenazas transfronterizas y sus posibles repercusiones en la seguridad de la región. Emilio Duch Ramos

369 Claves del resurgimiento talibán en Afganistán. Cristina Ariza Cerezo

381 Terroristas contra terroristas: la lucha de Hamas e Hizbulá contra el Estado Islámico en el ciberespacio. Clara Rodríguez Chirino

400 Cultura estratégica de EE.UU. y su conformación como gran potencia desde su fundación. Javier Puerma Bonilla

419 Las fuerzas navales de la OTAN y la crisis de los refugiados. Fernando del Pozo

431 Planeamiento de la defensa en Argentina: modelo y perspectivas. Jorge Mauro Vega

454 China, otra visión. Francisco J. Fuentes Gil y Joaquín M. Pellicer Balsalobre

475 La importancia de la comunicación estratégica. Antonio Cambría

488 Constructivismo y estrategia en las relaciones internacionales. Parte I: Políticas nucleares de confrontación. El caso de India y Pakistán. Roberto Senini, María J. Espona y Samanta Curti

507 Nombramiento del nuevo/a secretario/a general de la ONU. Alberto Morales González

532 El enfoque cultural en la reforma del sector de seguridad: Lecciones aprendidas en Afganistán. Miguel Hdez. Suárez-Llanos

549 La Ley 36/2015, de Seguridad Nacional. José Fco. Zamora Navarro

566 Operación Inherent Resolve: una campaña de bajo coste, baja intensidad y baja participación. Javier Gil Guerrero

578 Desarrollo espacial en América del Sur: Una historia de fracasos y llegadas tarde. Victoria Valdivia Cerda

600 La crisis de migrantes y la UE: Turquía, el eterno candidato, ¿problema o solución? José Luis Fernández Cadavid

625 El Ciclo de Inteligencia Complejo: una ágil herramienta para operar en red. Luis Martínez Viqueira

640 La transición política de Myanmar. Borja Llandres Cuesta

657 Caucus y primarias, el largo camino hacia la Casa Blanca. David Corral Hernández
672 Los efectos del conflicto sirio en el comercio de Líbano. Mónica Chinchilla Adell
697 Reflexiones sobre liderazgo y Fuerzas Armadas. Miguel Alcañiz Comas
711 El robo de combustible en México en el contexto del narcotráfico: una vía alternativa de financiación. José Ignacio Montero Vieira
726 La analogía entre la radicalización islámica y una campaña de marketing exitosa. Marta Pons Soler
743 Japón y Corea del Sur, posible deshielo tras 50 años de tensiones. Miriam E. Mayumi Yasunaga
761 Los intereses de España en el Ártico. María Morera Castro
775 El conflicto de Nagorno-Karabaj y la crisis de abril. Alberto Priego Moreno
793 Muros fronterizos en América. Luis Fernando Furlan
812 La estrategia Mogherini en la crisis del Mediterráneo: por un enfoque político con una dimensión de seguridad. Cristina Casabón
827 La mujer y el impacto diferenciado de la violencia en el contexto del conflicto armado interno peruano. Rocío Yudith Canchari
839 Las recientes elecciones presidenciales de la República del Chad: ¿factor de estabilización en el Sahel? Alberto Gallego Gordón
861 «Brexit»: implicaciones para la seguridad europea. Shaun Riordan
875 Comunicación estratégica: la comunicación de crisis en los atentados de 2015 en París y su impacto político. Felipe Manchón Campillo
891 «Brexit», ficción o realidad: impacto sobre la PCSD de la UE. Fernando Montoya Cerio
910 Las fuentes de financiación de DAESH como factor de riesgo para la estabilidad global. Gregorio Álvarez Rubial
928 Seguridad energética y guerra psicológica. Rafael José de Espona
950 Ciberseguridad: un nuevo desafío para la comunidad internacional. Agnese Carlini
967 Combatientes extranjeros jordanos en Siria e Irak: cómo se radicalizaron y cómo se pueden «desradicalizar». Alberto Caballero Díez
982 La Estrategia Nacional de Seguridad Marítima de Francia: breve análisis y comentarios. Diego Cánovas Cánovas
1000 DAESH vs Al Qaeda. La lucha por la supremacía a las puertas de Europa. Lucas F. Martín Serrano
1015 Control de fronteras y tráfico de pasajeros aéreos: ¿seguridad vs libertad? Fernando Ruiz Domínguez

Marco

1035 Proliferación nuclear en el siglo XXI. Julio Ortega García
1069 Yihad: radicalidad y discurso. Pablo Cañete Blanco
1104 El papel de los catalizadores de transformación política en los golpes de estado suaves. Juan Pablo Somiedo García
1137 Trípoli: Entre el geosectarismo y la desafección nacional. Fco. Salvador Barroso y Wissam Macaron
1155 Grandes potencias, armas nucleares y conflictos asimétricos. Luis V. Pérez Gil
1180 De Gales a Varsovia, se hace camino al andar. Francisco J. Ayuela Azcárate
1201 OTAN: el oso y las hienas. Antonio Esteban López

Documentos

INFORMATIVOS

ieee.es

Instituto Español de Estudios Estratégicos

bie3

índice

Documentos
INFORMATIVOS

8 El Salvador: recrudecimiento de la violencia y ofensiva del gobierno contra las maras. María Luisa Pastor Gómez

16 Exención del IVA en los programas y proyectos ad-hoc de la EDA. David Ramírez Morán

22 Mozambique: ni guerra ni paz. Blanca Palacián de Inza

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Informativo

03/2016 20 de abril de 2016

María Luisa Pastor Gómez

El Salvador: recrudecimiento de la violencia y ofensiva del gobierno contra las maras

Visitar la WEB Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO

El Salvador: recrudecimiento de la violencia y ofensiva del gobierno contra las maras

Resumen:

Ante el recrudecimiento de la violencia que se ha producido en 2016 por parte de las maras o pandillas, el gobierno salvadoreño ha puesto en marcha una serie de medidas de excepción, entre otras incomunicar a los líderes mareros encarcelados, para evitar que den órdenes al exterior. Estas medidas han provocado que las maras anuncien el cese unilateral de la violencia, lo que ya ha producido un descenso en la tasa de homicidios. La incógnita es cuánto tiempo durará esta tregua unilateral y cuáles serán sus consecuencias a medio plazo.

Abstract:

Given the upsurge in violence that gangs have caused in 2016, the Salvadoran government has launched a series of emergency measures , including the incommunication of gang jailed leader, to avoid giving orders abroad. These measures have provoked the gangs announce the unilateral stop of violence that has already produced a decrease in the rate of homicides. The question is how long will last this unilateral truce and what the consequences will be in the medium term.

Palabras Clave:

Maras, pandillas, El Salvador, tregua, telefonía.

Keywords:

Gangs, El Salvador, truce, telephony

Introducción

El gobierno del presidente Salvador Sánchez Cerén[1] ha iniciado en 2016 y en especial en el mes de abril, una ofensiva contra los líderes de las maras o pandillas juveniles para contener la oleada de violencia que se ha desatado en el país en lo que va de año. Las maras han pasado de ser bandas callejeras centradas en la protección de lo que consideran su territorio a convertirse en organizaciones criminales transnacionales, lo que se ha dado en llamar las pandillas de tercera generación, con armamento sofisticado y presencia no ya solo en las ciudades, sino prácticamente en todo el territorio nacional.

El año 2015 cerró con 6.657 homicidios en El Salvador es decir, con una tasa de 103 asesinatos por cada 100.000 habitantes, un récord que convirtió a este país –sin guerra– en el más violento del mundo. Además, los niveles de impunidad en casos de asesinato son de los más altos de Centroamérica, ya que solo uno de cada 10 casos de homicidios ha llegado a los tribunales durante el pasado año.

Las cifras del primer trimestre de 2016 son incluso más alarmantes, un 78% más altas que las que se obtuvieron en idéntico período del año anterior. Entre los meses de enero y febrero se contabilizaron 1.399 asesinatos, un promedio de 23,3 homicidios por día, según fuentes policiales. Marzo cerró con 603 homicidios, 19 por día, el tercer mes consecutivo que se supera una cifra que hace un año parecía

[1] Excombatiente de la guerrilla, el presidente Sánchez Cerén es uno de los principales dirigentes del partido Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) y de la desaparecida organización político militar Fuerzas Populares de Liberación Farabundo Martí (FPL). En abril de 1983 fue elegido secretario general de las FPL y se incorporó a la Comandancia General del FMLN. El FMLN fue creado el 10 de octubre de 1980 como un organismo de coordinación de las cinco organizaciones guerrilleras que participaron en la guerra civil entre 1980 y 1992, contra el gobierno militar de la época, las cuales se constituyeron en partido político legal a partir de la firma de los Acuerdos de Paz de Chapultepec, en 1992. Entre 1990 y 1992, el mandatario salvadoreño participó en la delegación oficial del FMLN que negoció con el gobierno de El Salvador los Acuerdos de Paz . En el año 2000, fue elegido diputado del FMLN en la Asamblea Legislativa. En abril de 2007, le nombraron compañero de fórmula presidencial de Mauricio Funes y candidato a la Vicepresidencia de la República y en las elecciones del 15 de marzo de 2009 salió elegido vicepresidente. Tras ganar los comicios del 2 de febrero de 2014 frente a la derechista Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) – en el poder entre 1989 y 2009 ininterrumpidamente– el exguerrillero Sánchez Cerén fue designado presidente de la República por un período de 5 años.

inalcanzable. En total, en el primer trimestre del año se han cometido en El Salvador 2.003 homicidios.

Las autoridades salvadoreñas atribuyen la mayoría de esas muertes a las pandillas, que cuentan con unos 70.000 miembros, de los cuales 13.000 están encarcelados. Para sostener a sus miembros y familias, los pandilleros obtienen ingresos de la venta de droga –el narcomenudeo– y/o extorsionan a empresarios del transporte y comerciantes, así como a personas particulares, lo que está dando lugar, asimismo, a una ola de inmigración hacia EE.UU. y otros países, para huir de la violencia, cuyas cifras recuerdan a las de la etapa del conflicto armado interno (1981-1992).

Ofensiva gubernamental

La ofensiva del gobierno contra la violencia de las pandillas y su decisión de poner en marcha medidas extraordinarias surgió después de que once trabajadores, ocho de ellos de una empresa de electricidad y tres jornaleros, fueran asesinados por pandilleros en una zona rural próxima a la capital, San Salvador, el pasado mes de marzo, cumpliendo órdenes de líderes pandilleros encarcelados. Por ello, la estrategia gubernamental va dirigida en particular contra los cabecillas de las pandillas que se encuentran en prisión y que dan desde allí las órdenes a sus seguidores en libertad para que ejecuten las extorsiones y/o asesinatos.

Así, la Policía Nacional Civil (PNC) anunció el pasado 3 de abril la desconexión de algunas torres de antenas de telefonía móvil para evitar la comunicación de los pandilleros presos con el exterior. El corte se efectuó después de que el Congreso aprobara el día 1 de abril una ley transitoria que endurece las medidas de control y seguridad en centros penales. Esa normativa, que tiene una duración de un año y ya se encuentra vigente, busca, según fuentes oficiales, «mayor control, vigilancia permanente, registros constantes y traslados» en el sistema penitenciario. Por ello, se declara el estado de emergencia por un año en al menos siete centros penitenciarios –del total de 19 que existen en el país– en los que se encuentran encarcelados mareros.

El vicepresidente de la República, Óscar Ortiz atribuye la actividad de las bandas criminales a que en los últimos 15 años hubo un «déficit de políticas públicas para enfrentarlos y contener su expansión». Desde que asumió sus funciones en 2014, el presidente Salvador Sánchez Cerén optó por reprimir las pandillas y descartó negociar una tregua como la que facilitó el también excombatiente del FMLN y antecesor en el cargo, el presidente Mauricio Funes, en el año 2012 y 2013. Aunque con la tregua se redujeron los homicidios de forma significativa, en opinión de los entendidos eso solo sirvió para que las pandillas se reorganizaran y cobraran mayor fuerza[2].

De hecho y con motivo de la citada tregua, se instaló la electricidad en cada una de las cárceles para que los reos pudieran tener acceso a teléfonos móviles, entre otros aparatos electrónicos. «Después de eso, empezaron a organizarse y hablar con los pandilleros del exterior para que se armaran, aunque no para cometer asesinatos, porque habían hecho un pacto por el que recibirían beneficios a cambio de reducir el número de muertes por la violencia»[3].

El combate a las pandillas, según fuentes policiales, «está siendo duro» por la pérdida de efectivos de la policía y del ejército. En 2015 un total de 85 miembros de las fuerzas de seguridad fueron asesinados por las pandillas. Incluso al inicio del año, las bandas criminales comenzaron a asesinar a familiares de policías y militares para sembrar el terror en la población.

El ministro de Defensa, el ex general de división, David Munguía Payés, ha incorporado a 1.000 reservistas del ejército en las labores de seguridad en apoyo a la policía que lleva a cabo la Fuerza Armada salvadoreña (FAES). Estos reservistas se sumarán a otros 6.000 soldados que ya colaboran en seguridad pública y vigilancia de pasos fronterizos.

Las medidas para detener la violencia criminal en El Salvador recuerdan las estrategias represivas del pasado, pero que incluyen otras nuevas que persiguen

[2] Juan Carlos Morales Peña: «Los Estudios Estratégicos en El Salvador: Su potencial para el desarrollo de centros prospectivos de pensamiento avanzado para la seguridad nacional y la defensa». *Revista Policía y Seguridad Pública*, San Salvador, año 4, vol. 2, julio-diciembre 2014, ISSN 2225-5648.

[3] Juan Carlos Morales Peña: Ibídem.

«reducir drásticamente la capacidad de funcionamiento de las estructuras criminales» y disminuir las altísimas tasas de violencia. Las nuevas estrategias incluyen una Fuerza de Reacción Rápida, conformada por 600 soldados y 400 policías, que estará encargada de «golpear y desarticular cualquier estructura [criminal]»[4] en el país. Como declaró el vicepresidente Ortiz en rueda de prensa, los altos funcionarios esperan además formar un equipo de fiscales enfocados específicamente en los casos que vaya descubriendo la nueva unidad de reacción. También se planea aumentar la participación local en la seguridad de los barrios, mediante la creación de comités de apoyo ciudadano bajo la coordinación de la Policía Nacional Civil (PNC).

¿Retorno al pasado?

Las declaraciones gubernamentales parecen indicar que el gobierno salvadoreño está cada vez más cerca del establecimiento de una estrategia de seguridad coordinada y con nuevas medidas más definidas, a la vez que analiza las políticas anteriores que se han ejecutado en el país para luchar contra esta lacra. Por ejemplo, la Fuerza de Reacción Rápida recuerda a las políticas represivas de «mano dura» y «mano superdura» que se llevaron a cabo en los años 2003 y 2004, respectivamente, la segunda de ellas contando con la aquiescencia de la opinión pública, unas políticas cuyos resultados posteriormente serían cuestionadas, ya que el elevado número de detenciones, algunas de ellas indiscriminadas, llenaron las cárceles de reclusos y convirtieron los centros penitenciarios en lo que algunos analistas califican de «universidades del crimen», cuando no en centros de reclutamiento de mareros, mientras las cifras de homicidios continuaban incrementándose.

Asimismo, las autoridades de El Salvador se proponen endurecer la legislación contra los menores para combatir el crecimiento de las pandillas, un indicio de que los oficiales se preparan para usar una estrategia de seguridad de «mano dura»,

[4] *Prensa Gráfica* de El Salvador.

similar a la desarrollada por el gobierno del presidente Francisco Flores (Alianza Republicana Nacionalista, ARENA) en el año 2003.

La estrategia de seguridad desarrollada contra las pandillas, según el vicepresidente, también busca cortarles su sistema de financiación. Para ello, la presidencia planea presentar una nueva iniciativa para fortalecer las leyes de expropiación de bienes, con el fin de «atacar los flujos financieros de estas estructuras criminales»[5].

Reacción de las pandillas

El sábado 26 de marzo, después de la advertencia de que a la vuelta de Semana Santa el Gobierno pondría en marcha fuertes medidas en las cárceles, las tres principales pandillas que operan en el país: la Mara Salvatrucha (MS-13) y las dos pandillas de Barrio 18, la 18-Sureños y la 18-Revolucionarios hicieron circular un vídeo en el que comunicaban un cese unilateral de la violencia, insistiendo además en que no era necesario que las autoridades decretaran el estado de emergencia en el sistema penitenciario.

En la actualidad, el presidente Sánchez Cerén ha dejado claro que «no hay espacio para diálogo, no hay espacio para tregua» con las pandillas, como la que esos grupos declararon en marzo de 2012 y que meses después fracasó. «No hay espacio para entenderse con ellos, son criminales y como criminales hay que tratarlos», ha declarado el mandatario.

Valoración

La ofensiva desatada por el gobierno sin duda ya ha dado buenos resultados, en el sentido de que las pandillas, ante el temor de las represalias, rápidamente se han apresurado a reducir la intensidad de la violencia y con ello el número de homicidios, que ya se ha visto que se ha invertido la espiral y ha descendido en abril.

[5] *Prensa Gráfica*, El Salvador.

Falta por ver el tiempo que los pandilleros van a seguir con esta tregua unilateral, mientras que el gobierno, dada la magnitud del problema, necesitaría acompañar esta política de corto plazo y «mano dura» con planes de carácter preventivo de más largo alcance en el tiempo, buscando darle a la juventud en riesgo de captación por las maras una alternativa educativa distinta a la que le ofrecen las calles. Todo ello teniendo en cuenta que las organizaciones criminales a su manera proveen a las comunidades de los servicios que el Estado no les da o no les puede dar, a cambio de protección y lealtad, pasando a convertirse en comunidades seguras para los ilegales.

También sería interesante un plan de rehabilitación de pandilleros, hasta ahora vistos como víctimas de una sociedad que los margina, así como de un proceso de limpieza de las instituciones contaminadas.

A pesar de que se han dado notables avances en la provisión de servicios sociales en los últimos años, todavía hay grandes sectores de la población en la marginalidad y en la exclusión. La alta conflictividad social denota que el proceso de paz dejó varios problemas sin resolver que están generando violencia e inseguridad en la mayoría de la población y están obstaculizando el desarrollo del país.

Tras la firma de los Acuerdos de Paz de Chapultepec, en 1992, se impulsó la desmilitarización en la región y se abogó por la separación de las funciones policiales de aquellas propias de la defensa nacional y se inició el despliegue de una policía de corte democrático y respeto a los derechos humanos, pero mientras se preparaba esta nueva policía se produjo un vacío de seguridad que las pandillas supieron aprovechar muy bien. La aparición de estas organizaciones no se previó en el horizonte estratégico posconflicto y la nueva policía que se creó no estaba preparada para esa realidad que se iba tejiendo. Además muy pronto la institución fue infiltrada[6].

Al mismo tiempo y a pesar del desarme que contemplaban los Acuerdos de Paz, en el país quedaron muchas armas circulando. De hecho, en febrero de 1995 el entonces ministro de Defensa de El Salvador manifestó que 300.000 armas de uso

[6] Morales Peña: *op. cit.*

militar habrían quedado en manos civiles, lo que se convirtió en un factor determinante para la generación de la espiral de violencia y criminalidad de la etapa posconflicto[7].

La desmovilización de cantidades importantes de combatientes dejó «desempleadas» a muchas personas entrenadas en el uso de las armas y con experiencia en combate, lo que fue aprovechado por las organizaciones criminales. Parte de los desmovilizados se pondrían al servicio de organizaciones criminales, como un modo de subsistencia.

María Luisa Pastor Gómez
Analista del IEEE

[7] Juan Ricardo Gómez Hecht, Jaime Antonio Navidad Guillén: «Los posconflictos, estabilización y construcción de la paz en El Salvador», Colegio de Altos Estudios Estratégicos (CAEE) de El Salvador, Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), mayo de 2015.

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Informativo

04/2016 3 de mayo de 2016

David Ramírez Morán

Exención del IVA en los programas y proyectos ad hoc de la EDA

Visitar la WEB

Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO

Exención del IVA en los programas y proyectos ad hoc de la EDA

Resumen:

La Agencia Europea de Defensa ha conseguido alcanzar un acuerdo con el gobierno belga para que los programas y proyectos *ad hoc* que cumplan determinadas condiciones queden exentos del impuesto sobre el valor añadido. Tras un largo proceso que se ha extendido a lo largo de varios años, esta medida motivará a los Estados para cooperar en proyectos de desarrollo de capacidades puesto que no supone una distorsión de mercado, tal y como dictaminan las autoridades europeas.

Abstract:

The European Defence Agency has reached an agreement with the Belgian Government so as the ad-hoc projects and programs obeying certain conditions will be exempt of Value Added Tax. After a long process that lasted several years, this measure will motivate Member States to cooperate in the development of capability development projects meanwhile it doesn't pose a market distortion, as dictated by the European authorities.

Palabras clave:

Agencia Europea de Defensa (AED), IVA, exención, programas y proyectos *ad hoc.*

Keywords:

European Defence Agency (EDA), VAT, exemption, ad-hoc projects and programs.

Introducción

La Agencia Europea de Defensa (EDA) fue creada en 2004 mediante la Acción común 2004/551/PESC del Consejo, de 12 de julio de 2004, relativa a la creación de la Agencia Europea de Defensa[1]. En este mismo documento se recogen sus principales objetivos, entre los que destacan:

> «Desarrollar las capacidades de defensa para la gestión de crisis: la Agencia determina las necesidades futuras de la UE en materia de defensa, coordina la ejecución del Plan de acción europeo sobre las capacidades y la armonización de las necesidades militares, propone actividades de colaboración en el terreno operativo y realiza evaluaciones sobre las prioridades financieras;
>
> fomentar y mejorar la cooperación europea en materia de armamento: la Agencia propone proyectos de cooperación multilateral, coordina los que ya están en curso y se ocupa de la gestión de programas específicos;
>
> fortalecer en el ámbito de la defensa las bases industriales y tecnológicas europeas y trabajar por la creación de un mercado europeo competitivo en el sector del material de defensa: la Agencia elabora en consulta con la Comisión y con la industria las políticas y estrategias que son oportunas y desarrolla y armoniza normas y reglamentaciones;
>
> aumentar la eficacia de la investigación y la tecnología europeas en el ámbito de la defensa: la Agencia, en colaboración con la Comisión, promueve y coordina actividades de investigación que tratan de responder a las necesidades futuras en materia de capacidades de defensa».

Actualmente la EDA se encuentra formada por 27 miembros, la práctica totalidad de los Estados miembros de la Unión Europea a excepción de Dinamarca. Además de estos Estados, la Agencia firmó acuerdos administrativos con Noruega (2006), Suiza (2012), la República de Serbia (2013) y Ucrania (2015), permitiéndoles participar en los proyectos y programas de la EDA. También se encuentra en proceso de negociación la firma de un acuerdo con la Antigua República Yugoslava de Macedonia.

El impuesto sobre el valor añadido en los proyectos de cooperación

El pago del impuesto sobre el valor añadido constituye una fuente de discrepancias en la fijación de las condiciones económicas bajo las que se desarrollará un proyecto

[1] «http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV:r00002».

o programa de cooperación entre varios Estados. El tipo aplicado por cada uno de los Estados puede condicionar el modelo de cooperación debido a la disyuntiva que se produce entre qué Estado ingresará el importe del impuesto y el tipo que resulta de aplicación en función del Estado en el que se produzcan los pagos.

Este tipo varía mucho, tanto entre los Estados Miembros de la Unión Europea, como en otros Estados que, a través de los acuerdos, también pueden participar en los programas y proyectos que se desarrollan en el seno de la Agencia Europea de Defensa. En la Tabla 1 se ha incluido un listado del tipo estándar que aplican los Estados miembros de la UE y otros Estados que ostentan o están en proceso de establecer acuerdos con la EDA. Se observa que hay diferencias muy importantes entre los tipos mínimo y máximo (del 17% de Luxemburgo al 27% de Hungría), obviando el tipo extraordinariamente bajo que se aplica en Suiza en relación al resto de países considerados.

Tabla 1. Tipos estándar de IVA en la UE y otros Estados con acuerdo firme o en proceso con la EDA (Fuente: elaboración propia)

Estado miembro	Tipo estándar
Bélgica	21%
Bulgaria	20%
Chequia	21%
Dinamarca	25%
Alemania	19%
Estonia	20%
Irlanda	23%
Grecia	23%
España	21%
Francia	20%
Croacia	25%
Italia	22%
Chipre	19%
Letonia	21%
Lituania	21%
Luxemburgo	17%
Hungría	27%

Estado miembro	Tipo estándar
Malta	18%
Países bajos	21%
Austria	20%
Polonia	23%
Portugal	23%
Rumanía	20%
Eslovenia	22%
Eslovaquia	20%
Finlandia	24%
Suecia	25%
Reino Unido	20%

Otros estados	Tipo estándar
Noruega	25%
Serbia	20%
Suiza	8%
Ucrania	20%
Macedonia	18%

En todos los casos se trata de una fracción considerable respecto del coste total del proyecto, lo que justifica la importancia que adquiere esta variable a la hora de tomar decisiones. La aplicación de una exención del pago de este impuesto responde por tanto a una doble misión al eliminar las dificultades que entrañan las negociaciones

asociadas y permitir un mayor aprovechamiento de los fondos destinados a la financiación de los programas y proyectos *ad hoc* desarrollados en la EDA.

La aplicación de una exención sobre el pago de un impuesto supone una excepcionalidad que puede distorsionar el libre mercado. Por este motivo, es necesario someter la decisión a las autoridades de la Comisión Europea, así como las autoridades fiscales del Estado en el que se encuentra ubicada la EDA: Bélgica. Como acredita la tramitación de esta medida, la solución adoptada no tiene estos efectos de distorsión más allá de que promoverá el desarrollo de proyectos de cooperación internacional, ante el incentivo que supone el mayor saldo financiero disponible, y eliminará inconvenientes para la cooperación como los que suponen las diferencias impositivas entre los Estados.

Tras un largo proceso que comenzó en 2011, se ha conseguido que los programas y proyectos *ad hoc* desarrollados en el seno de la EDA estén exentos de este impuesto siempre y cuando se cumplan un conjunto de condiciones. El 13 de octubre de 2015 se publicó en el *Diario Oficial de la Unión Europea*[2] la Decisión del Consejo (CFSP) 2015/1835, de 12 de octubre, definiendo el estatuto, ubicación de la sede social y las reglas operacionales de la Agencia Europea de Defensa, en la que se modificaba el estatuto de creación de 2004, incluyéndose, entre otras modificaciones, esta nueva medida de fomento de la cooperación.

Programas y proyectos *ad hoc* de la EDA

Los programas y proyectos *ad-hoc* son los mecanismos mediante los que se llevan a cabo las actividades de cooperación entre los Estados que forman parte de la EDA. Además, también pueden participar terceras partes mediante la firma de acuerdos que determinen las condiciones de participación de cada una de ellas.

Se clasifican en dos categorías: Categoría A u *opt-out* y Categoría B u *opt-in,* tal y como se describe en los artículos 19 y 20 de la Decisión del Consejo 2015/1835.

En los proyectos Categoría A (art. 19), uno o más Estados miembros proponen a la Junta Directiva de la Agencia el desarrollo de una capacidad que resulte de interés general para todos los Estados miembros. Una vez aceptado el desarrollo, uno o más Estados miembros pueden decidir no formar parte del proyecto, de ahí la denominación de *opt-out*.

En relación a los proyectos Categoría B (art. 20), al igual que en los anteriores, uno o más Estados miembros proponen un desarrollo que resulta de interés para ellos y

[2] «http://www.eda.europa.eu/docs/default-source/finance-documents/eda-council-decision-2015-1835-dated-13-10-2015.pdf».

que desean realizar en el seno de la EDA. La propuesta se comunica al resto de Estados miembros de forma que, si lo desean, estos puedan unirse a los proyectos, tanto en los estadios iniciales como en estadios posteriores de desarrollo.

Para que se pueda aplicar la exención del IVA se deben cumplir tres condiciones[3]:

- Debe tratarse de un proyecto o programa de la Agencia, *ad hoc* de categoría A o B, de acuerdo al proceso de adopción establecido respectivamente en los artículos 19 y 20 de la Decisión del Consejo sobre la EDA.
- El papel de la EDA debe aportar valor al proyecto o programa apoyando a los Estados miembros.
- La EDA administrará el proyecto/programa apoyando a los Estados miembros. Para ello la EDA debería proporcionar los acuerdos contractuales y de adquisiciones necesarios, gestionar los recursos financieros, pagar a los suministradores, y gestionar las transacciones financieras asociadas con el proyecto (cuenta bancaria de la EDA). Además, los suministradores facturarán a la Agencia.

Mientras que la exención resulta automática para los proveedores directos que proporcionan bienes y servicios a la Agencia en el seno de estos proyectos, por lo que no se aplicará el IVA en las facturas, los otros proveedores y subcontratistas de la cadena de suministro que proporcionan bienes y servicios a los proveedores directos deberán incluir el IVA en las facturas y será necesario que recurran a los procedimientos establecidos por los Estados Miembros correspondientes para la devolución del impuesto.

Otros factores a considerar

La medida implantada por el Consejo supone un mecanismo que puede fomentar la cooperación entre los Estados miembros, dando cumplimiento, o contribuyendo al menos, a dos de los objetivos con los que se creó la EDA y que ya se han mencionado anteriormente: fomentar y mejorar la cooperación europea en temas de armamento y fortalecer las bases industriales y tecnológicas en el ámbito de la defensa.

Asimismo redunda en todas las ventajas asociadas a la cooperación, como el incremento de la interoperabilidad entre las capacidades de los diferentes Estados, el mejor aprovechamiento de los recursos financieros para el desarrollo de capacidades, etc.

[3] Guide to VAT exemption for EDA ad-hoc projects and programmes. «http://www.eda.europa.eu/info-hub/publications/publication-details/pub/guide-to-vat-exemption».

Por último, el cambio de condiciones financieras puede afectar al análisis histórico de la inversión en defensa de los Estados involucrados. En primer lugar, porque la exención del IVA distorsiona el importe realmente dedicado a la adquisición de bienes y servicios respecto a ejercicios anteriores. En segundo lugar, porque el organismo contratante y al que se le cursan las facturas pasa a ser la EDA, ubicada en Bélgica, por lo que se va a producir un incremento del volumen de exportaciones de las empresas europeas, si bien el análisis agregado de la zona euro no experimentará variaciones más allá de las achacables a la minoración de los importes facturados debida a la eliminación del impuesto.

David Ramírez Morán
Analista del IEEE

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Informativo

05/2016 08 de junio de 2016

Blanca Palacián de Inza

Mozambique: ni guerra ni paz

Visitar la WEB Recibir BOLETÍN

Mozambique: ni guerra ni paz

Resumen:

A pesar de que durante muchos años se ha considerado el proceso posconflicto de Mozambique como modélico, en este país concurren varios agentes y circunstancias que provocan la inestabilidad del país. Los episodios de violencia armada cada vez son más numerosos lo que provoca que muchas voces alerten sobre una posible reapertura de la guerra civil que se dio por terminada en 1992.

No obstante, a pesar de que el conflicto está escalando desde octubre de 2015, sigue siendo un conflicto de baja intensidad y no dejará de serlo a corto plazo a pesar de que existen suficientes circunstancias que provocan inestabilidad en el país.

Abstract:

Although for many years Mozambique's post conflict process has been considered as exemplary, in this country several agents and circumstances combine causing instability. The episodes of armed violence are increasing in number inviting alerting voices to a possible reopening of the civil war finished in 1992.

Nevertheless, in spite of the fact that the conflict has been escalating from October 2015, it continues to be a conflict of low intensity and this situation is not likely to change in the short-term, in spite of the existing circumstances that feed the instability in the country.

Palabras clave:

Mozambique, FRELIMO, RENAMO, inestabilidad.

Keywords:

Mozambique, Frelimo, Renamo, Inestability.

Introducción

Siguiendo a Giddens y Freund[1], si el conflicto supone una forma de enfrentarse a las contradicciones de la organización social y de sus estructuras, que a su vez surgen en ocasiones por problemas no afrontados en el pasado entenderemos, a la luz de la historia reciente de Mozambique, que los ecos de la guerra civil que asoló el país hace más de dos décadas resuenen cada vez con más fuerza.

Esto se debe a que, a pesar de que durante muchos años se ha considerado el proceso posconflicto de Mozambique como modélico, en este país aún concurren varios agentes y circunstancias que provocan inestabilidad. Por este motivo los episodios de violencia armada son cada vez más frecuentes y provocan voces[2] que alertan sobre la reapertura de la guerra civil que se dio por terminada en 1992.

No obstante, y a pesar de que el conflicto está escalando desde octubre de 2015, sigue considerándose de baja intensidad y, como veremos en este documento, salvo que el grupo armado en oposición al gobierno, RENAMO, reciba apoyo económico y militar externo, no parece probable que pase de ahí.

La guerra civil de Mozambique –1977-1992– fue uno de tantos conflictos internos africanos que entran dentro de la categorización de guerra subsidiaria o guerra proxy de la Guerra Fría. Se trató, por tanto, de una guerra sostenida y orquestada desde el exterior. Es precisamente la ausencia actual de tales injerencias extranjeras lo que hace improbable la reapertura de la misma con la misma virulencia, aunque perdure e incluso se agrave el conflicto social, militar y político actual.

Las raíces de esta guerra subsidiaria las encontramos en la lucha por la liberación colonial, que terminó con la independencia del país en 1976. En aquel año, Dhlakama y

[1] Julien Freund: *Sociologie du Conflict*, Madrid, Servicio de Publicaciones del EME, 1995, pág. 77. Jose María Apud Santé Abal: «¿Cultura de la Paz», *Documento de Análisis del IEEE nº 10/2016,* pág. 3.
[2] Algunos ejemplos: Tom Bowker, Simon Kamm, y Aurelio Sambo: «Mozambique's invisible civil war». Foreign Policy, 06/05/2016.
Daniel Kaiser y Janne Rantala: «War in peace. The return of civil war in Mozambique?», sicherheitspolitik-blog 27/04/2016.
Erin Conway-Smith: «Mozambique fears a return to war», *Global Post*, 15/03/2016.
Elsa Buchanan. «Mozambique: Towards a new war between the Frelimo government and Renamo rebels», *IBTimes* UK, 01/03/2016.

otros miembros del movimiento de liberación FRELIMO (Frente de Liberación de Mozambique), que adopta la ideología marxista-leninista asociándose al bloque del Este, se escinden del mismo y forman el grupo rebelde que llaman RENAMO (Resistencia Nacional de Mozambique). Este nuevo grupo encontró el apoyo logístico y financiero en el régimen racista de Rodesia del Sur en un primer momento y después en el régimen del *apartheid* sudafricano, y en sus aliados occidentales: Estados Unidos, Portugal y Alemania Occidental[3].

Si bien es cierto que el papel exterior fue clave en este conflicto, este no hubiera tenido lugar si no existiera una delicada situación interna que explotar y que finalmente es la que permite que el conflicto perdure[4]. Los actores externos supieron canalizar un descontento existente, que aún persiste.

Si bien FRELIMO introdujo importantes avances y modernizaciones en áreas como la educación o la salud; en otras no hizo sino soliviantar amplios sectores de la población con medidas como las colectivizaciones forzosas de la tierra, los desplazamientos masivos de población, la marginación social y política del centro y norte del país o de hostilidad ante los diferentes credos[5].

La guerra se dio por terminada con los acuerdos de paz firmados en Roma en 1992. Si bien es cierto que el proceso de transición de un sistema de partido único marxista-leninista a una democracia liberal multipartidista –liderada desde entonces por FRELIMO y con RENAMO como partido en la oposición– se ha considerado un éxito, las heridas siguen abiertas. También se aplaude el desarrollo económico del país, pero tampoco en este terreno el éxito es absoluto como veremos más adelante.

Los episodios de violencia, de baja intensidad, esencialmente atribuibles a las fuerzas gubernamentales[6] se reanudaron en 2013, habiéndose visto agravados en los primeros meses de 2016. Mientras, RENAMO gana apoyos en el centro y el norte del país gracias a los mismos y a la percepción de que el desarrollo económico solamente ha beneficiado a las elites políticas. Sus acciones contra el gobierno se centran en secuestros y cortes en las carreteras del norte del país.

[3], Daniel Kaiser y Janne Rantala: *op. cit.*
[4] Tamara Osorio y Mariano Aguirre (coord.): «Después de la guerra. Un manual para la reconstrucción posbélica». Icaria, 2000. Pág. 223.
[5] Ibíd. pág. 224.
[6] Tom Bowker; Simon Kamm y Aurelio Sambo: *op. cit.*

Elementos de desestabilización

En Mozambique concurren varios agentes y circunstancias que provocan la inestabilidad que lleva al aumento de los episodios de violencia armada. Los más importantes son: la polarización; el fracaso en el proceso de desarme, desmovilización y reintegración; la pobreza; la corrupción; la represión y la falta de información. Detengámonos en ellos brevemente para dibujar un panorama complejo facilitador de una escalada violenta en el país que, como hemos apuntado, no se juzga que, por el momento, pueda desembocar en una reapertura de la guerra civil.

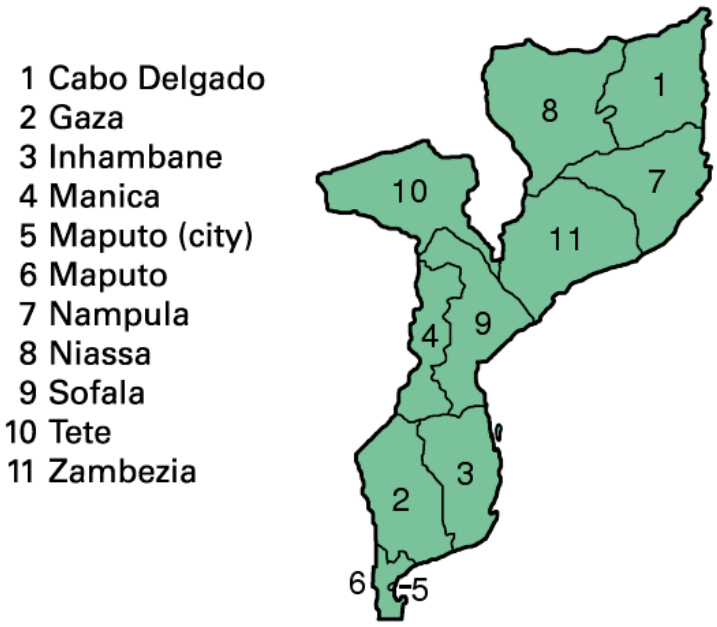
1. Polarización

En ocasiones las contradicciones sociales no llevan al conflicto pero sí se utilizan para justificarlo, para avivarlo y para sostenerlo, como fue el caso de la guerra civil. En un nivel de menor intensidad, la desigualdad y su narrativa sostienen el discurso político.

Siguiendo a Santé Abal[7], compartimos que en todo conflicto social el discurso político puede jugar un papel determinante en el proceso de estimulación del conflicto hacia el ejercicio de la violencia. Si este discurso, además, se combina con elementos desestabilizadores existentes –léase pobreza, desigualdad, corrupción o represión– el conflicto se estimula de manera inevitable. Este el caso del Mozambique actual, donde el conflicto social y político está viéndose estimulado hacia un conflicto armado de baja intensidad que no es probable que alcance cotas más altas como ya hemos apuntado.

La influencia y apoyo a FRELIMO se localiza tradicionalmente en el sur del país, donde se encuentra la capital política y económica: Maputo. Por su parte RENAMO es fuerte en el centro y el norte donde se encuentran la mayoría de los recursos naturales del país. Que el actual presidente de FRELIMO y del gobierno, Filipe Nyusi, sea originario del norte del país no ha conseguido suavizar la polarización norte-sur. Las acusaciones de fraude electoral se repiten desde que este partido ganó las primeras elecciones democráticas en 1994 y todas las que han tenido lugar desde entonces.

[7] José María Santé Abad: «¿Cultura de la Paz», *Documento de Análisis del IEEE nº 10/2016*, pág. 3.



2. Fracaso en el proceso de desarme, desmovilización y reinserción (DDR)

El proceso de reforma del sector de seguridad (RSS) y dentro de él, el de desarme, desmovilización y reinserción (DDR) de los miembros de RENAMO en las Fuerzas Armadas de Mozambique no ha tenido los resultados esperados. Las acusaciones se cruzan. RENAMO sostiene que FRELIMO ha marginado deliberadamente a los efectivos desmovilizados de sus guerrillas. Por su parte, FRELIMO sostiene que RENAMO no tiene intención de desarmar a sus miembros[8]. Parece que ambas acusaciones son ciertas pues la realidad es que RENAMO mantiene campos de entrenamiento y que el gobierno se niega a integrar a exmiembros de ese grupo en sus fuerzas armadas[9].

3. Pobreza

El reciente descubrimiento de nuevos campos de gas natural no ha cambiado aún el signo de la economía de Mozambique. Los beneficios se esperan en un plazo medio[10], no corto. Las tres compañías con más peso en los proyectos de extracción y transporte del gas no cuentan con estar plenamente operativas hasta el año 2023. Mientras, tras unos años de clara bonanza, la crisis económica se agudiza y la desigualdad se

[8] Daniel Kaiser y Janne Rantala: *op. cit.*
[9] Joseph Hanlon: «Mozambique 312». *Mozambique news reports & clippings*, 7/03/2016, pág. 3.
[10] «Mozambique is floundering amid corruption and conflict» 18/03/2016.

incrementa. La crisis de subsistencia asociada a las sequías e inundaciones provocadas por el fenómeno El Niño, tienen al país al borde de la hambruna. Los números son escalofriantes: la mitad de los 24 millones de mozambiqueños viven por debajo del umbral de la pobreza[11].

Si bien es cierto que la pobreza no es condición necesaria para la evolución de un conflicto social a conflicto armado, no puede obviarse pues es un factor con muy alta incidencia en ellos, sobre todo si, como es el caso mozambiqueño, suma en una balanza ya desequilibrada en favor de la inestabilidad.

4. Corrupción y represión

Hace tan solo unos años, la bonanza económica y el descubrimiento del gas hicieron de Mozambique un lugar privilegiado para invertir. Esta situación ha cambiado de la mano de la incompetencia y la corrupción de modo que los inversores extranjeros han desviado su mirada y su capital a otros países[12].

La generalización de la corrupción tiene alerta también a países y organizaciones donantes que aportan casi la mitad de presupuesto nacional mozambiqueño. Esta afecta a sectores clave como la policía, la administración pública o el sistema judicial a pesar de que el gobierno adoptó una estrategia anticorrupción en el año 2006[13].

Las acusaciones de fraude electoral también son una constante en la historia democrática del país que impide el avance del proceso de paz. A esto se le suma el hecho de que más de 10.000 personas hayan huido a Malawi por los enfrentamientos entre ambos bandos en la provincia de Tete. Según las organizaciones Human Rights Watch[14] y ACNUR[15] la mayoría de los refugiados escapan de las atrocidades cometidas por las fuerzas armadas y la policía del país contra sospechosos de formar parte o de apoyar a RENAMO.

5. Falta de libre información

La libertad de expresión y asociación son dos armas esenciales a la hora de luchar contra la corrupción que ya no son operativas en Mozambique. También, por supuesto,

[11] «Mozambique Country Profile» *BBC,* 14/01/2016.
[12] «Mozambique is floundering amid corruption and conflict». *The Economist,* 18/03/2016.
[13] «Overview of corruption and anti-corruption in Mozambique». *Transparency International*. Disponible en la web «http://www.transparency.org/».
[14] «Mozambique: Mass Flight Over Reported Army Abuses. 6,000 Flee to Precarious Conditions in Malawi». Human Righs Watch, 22/02/2016.
[15] Leo DOBBS: «Malawi to reopen former camp, as Mozambique refugee numbers grow», UNHCR, 15/03/2016.

son indispensables para saber qué ocurre en el país, para transmitir o no sensaciones, percepciones, ideas… Aunque estas dos libertades están garantizadas por la constitución, se ha incrementado el control tanto de medios públicos como privados hasta tal punto que apenas hay información sobre la situación política, ni sobre los episodios violentos. No se sabe, por ejemplo, la verdadera dimensión del conflicto, ni el número de efectivos de RENAMO[16]. Esta falta de información, sumada a la represión gubernamental, acrecienta la situación de inseguridad en el ciudadano mozambiqueño, temeroso tras tantos años de guerra fratricida.

Conclusiones

La resolución de la situación de crisis en Mozambique se antoja difícil a corto plazo. Asimismo, parece improbable su escalada a conflicto bélico si no hay intervención extrajera que apoye al grupo de oposición. RENAMO no tiene los apoyos ni los recursos suficientes para plantar batalla a unas fuerzas gubernamentales claramente superiores en un país cansado de tanta guerra. Pero ambos bandos rechazan la postura del otro, y lo que es más grave, las causas de desestabilización estructural lejos de atajarse se están agravando.

Por estos motivos, en las próximas décadas, es previsible que el conflicto armado de baja intensidad no cese, pero ante la ausencia de apoyos externos tampoco parece probable su escalada. Lo que sí parece inevitable es que la población se verá cada vez más afectada en tanto en cuanto, la suma de factores desestabilizadores que se han tratado en este documento, minen un desarrollo económico en caída libre. La pregunta que nos surge como consecuencia de esto es ¿a qué escenario puede conducirnos esta situación a medio plazo?, ¿es ya el momento de «alerta temprana» en el que la comunidad internacional debería trabajar en soluciones?

Blanca Palacián de Inza
Analista del IEEE

[16] Daniel Kaiser y Janne Rantala: *op. cit.*

ieee.es

Instituto Español de Estudios Estratégicos

2013

Documentos

ANÁLISIS

índice

Documentos
ANÁLISIS

32 El dilema de la defensa. Australia, un ejemplo responsable. Ignacio José García Sánchez

45 El Ejército de Resistencia del Señor (LRA): 2016, ¿el principio del fin? Juan A. Mora Tebas

63 La Política de Defensa de Italia: la ambición por el Mediterráneo. Ignacio Fuente Cobo

75 La exclusión de los rohinyás de Birmania: un viejo desafío para un nuevo gobierno. Josefa Izquierdo Alberca

87 ¿Ejerce la Unión Africana su responsabilidad de proteger? Blanca Palacián de Inza

95 ¿Es Paquistán uno de los países más conflictivos del mundo?: los orígenes del terrorismo en Paquistán. Emilio Sánchez de Rojas Díaz

116 La firma del Acuerdo de París: La intención de comenzar el camino hacia un mundo más sostenible. María del Mar Hidalgo García

125 El trampantojo del terrorismo yihadista. Francisco Javier Ayuela Azcárate y Federico Aznar Fernández-Montesinos

144 Nuevos hitos en la lucha contra la explotación y abusos sexuales perpetrados por «peacekeepers». Félix Blanco y de la Torre

158 Rusia: ¿el retorno al paradigma del empleo de la fuerza militar? Pedro Sánchez Herráez

175 La pobreza y el desarrollo económico frente a los conflictos armados internos. José Mª Santé Abal

188 Un Consejo de Seguridad dividido adopta, sin consenso, una nueva resolución sobre el Sahara Occidental: S/2285 (2016) de 29 de abril. Juan Alberto Mora Tebas

203 Taiwán, la isla hermosa y su inexorable dialéctica hacia el «fin de la historia». Ignacio José García Sánchez

216 Estados Unidos. Cooperación y Seguridad. Federico Aznar Fernández-Montesinos

242 El fenómeno yihadista en Marruecos: desde sus orígenes hasta los atentados de Casablanca de 2003. Ignacio Fuente Cobo

264 Las fronteras «porosas» de Sudamérica: ¿líneas divisorias o áreas de cooperación? Emilio Sánchez de Rojas Díaz

288 Faluya, nudo gordiano del Estado Islámico. Francisco J. Berenguer Hernández

296 La gestión de la información en el día a día de las TIC. David Ramírez Morán

304 Comprender la guerra híbrida... ¿el retorno a los clásicos? Pedro Sánchez Herráez

317 La gestión del agua: factor clave para el cumplimiento de los ODS. María del Mar Hidalgo García

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

23/2016 5 de abril de 2016

Ignacio José García Sánchez

El dilema de la defensa. Australia, un ejemplo responsable

Visitar la WEB Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO

El dilema de la defensa. Australia, un ejemplo responsable

Resumen:

En el presente documento se analiza el *Libro Blanco de la Defensa de Australia 2016* que se acompaña de un «programa de inversiones integrado» con un horizonte de 10 años, y una «declaración sobre la industria de la defensa» como el socio imprescindible para el desarrollo de las capacidades militares necesaria que les permitan afrontar los desafíos del entorno operacional con una visión que se extiende hasta el año 2035. Además me hago eco de la conferencia del general Joseph F. Dunford Jr., 19º presidente de la Junta de Jefes de Estado Mayor norteamericano en el Centro Internacional de Estudios Estratégicos en Washington el 29 de marzo pasado.

Abstract:

In this document the 2016 Australia White Paper is analyzed. The WP2016 is supported by the 2016 Integrated Security Investment with a 10 years horizon, and the 2016 Defence Industry Policy Statement as a critical partner in success to face the challenges of the strategic environment in 2035.

Also, it is reviewed the speech of General Joseph F. Dunford Jr., 19th Chairman of the Joint Chiefs of Staff in the Center for Strategic and International Studies on Tuesday, March 29, 2016.

Palabras clave:

Seguridad, defensa, militar, estrategia, presupuesto, información, capacidades, decisión.

Keywords:

Security, Defense, Military, Strategy, Budget, Information, Capabilities, Decision.

> *«Sería muy beneficioso que en el preámbulo del* Libro Blanco *se definiera de forma clara e inequívoca quienes somos como nación, lo que representamos y a lo que aspiramos»*[1].
>
> *«Aunque predecir el futuro está lleno de riesgos, el mayor es, sin duda, no planear de antemano cual queremos que sea nuestro destino. Como nación tenemos una elección: dejarnos llevar hacia el futuro, o trabajar activamente para estructurarlo»*[2].

Introducción

Retomo como introducción a este documento las mismas palabras con que finalizaba una colaboración con la Universidad Pontifica de Comillas, el 23 de febrero de 2016, sobre el papel de la defensa de Australia en su política exterior[3], en las que me hacía eco del retraso en la publicación del prometido *Libro Blanco de la Defensa (LBDA) 2015*.

Consideraba entonces que Australia se encontraba dominada por la complejidad y la incertidumbre, y sometida su orientación geopolítica a continuos cambios en un escenario de desconfianza. Ponía como ejemplos:

— La actitud con relación a la inmigración, que hasta 1973 prohibía la entrada de personas de origen asiático, en la que incide de manera especial la relación con su vecino más cercano, Indonesia, el país de religión musulmana más poblado de la tierra, cerca de 256 millones de habitantes y una creciente presencia de grupos radicales con vinculación o inspiración en los grupos terroristas de Al Qaeda y Dáesh[4];

— El profundo cambio de sus relaciones económicas tras eliminar el sistema de comercio imperial por el que se establecía un acuerdo preferencial de tarifas en todos los territorios del Imperio británico y los miembros de la Commonwealth, a la que pertenece Australia, como condición para la admisión del Reino Unido en la Comunidad Europea en 1973, y que se

[1] Guarding against uncertainty: Australian attitudes to defence. Report on community consultations, by the External Panel of Experts on the 2015 *Defence White Paper*. Commonwealth of Australia 2015.
[2] Australian in the Asian Century. *White Paper*, october 2012.
[3] Colección «Cuadernos de Comillas de Política Exterior». En edición.
[4] Para un análisis detallado del terrorismo en Indonesia ver (visitada el 31 de marzo de 2016): <http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_investig/2015/DIEEEINV04-2015_Terrorismo_en_Indonesia_FcoGalamas.pdf >.

manifiesta con el cambio de China por Gran Bretaña como origen y destino principal de su comercio, así como la dirección de su flujo comercial del continente europeo al extremo oriente[5].

Destacaba así, que en este marco geopolítico se encuentra una de los puntos focales de la «reaparición de la competición entre grandes poderes», en palabras del subsecretario de Defensa norteamericano Bob Work[6], cuando en diciembre de 2013 China comenzó su política de proyectos en los enclaves del mar del Sur, donde reclama su soberanía[7]. Transformándose el tradicional marco cuadrangular de ángulos rectos en un sistema poliédrico de afiladas aristas en el que cualquier tipo de liderazgo: económico, militar, cultural..., será cuestionado.

Y finalizaba mi documento expresando que, «la acción exterior australiana se ve forzada a utilizar la defensa como el elemento director de su cultura estratégica. Sus Fuerzas Armadas, con el apoyo de la sociedad, se convierten en el punto de anclaje, el acerbo cultural, el punto de referencia de una línea de acción geoestratégica constante que inevitablemente debe llevar consigo un incremento del gasto militar hasta el umbral del 2% de acuerdo a los estándares de la OTAN. Y a la renovada visión de un deseado *status quo* que permita el continuo crecimiento de la región al mismo tiempo que se mantiene la "Pax Americana". Un difícil equilibrio que debería plasmarse en el prometido nuevo *Libro Blanco de la Defensa*, la revisión completa de la estructura de la fuerza y el plan de inversiones con un horizonte de 10 años, aún sin publicar cuando se cierran estas líneas».

El planeamiento sostenible de la defensa. El apoyo social y político

Pues bien, a poco de finalizar el artículo citado aparecía publicado el LBDA acompañado de un «programa de inversiones integrado» con un horizonte de 10 años, y una «declaración sobre la industria de la defensa» como el socio

[5] En la actualidad las importaciones australianas tienen el siguiente origen: China 20,5%, EE.UU. 10,6%, Japón 6,8%, Singapur 5%, Alemania 4,7%, Corea del Sur 4,7%, Malasia 4,4%, Tailandia 4,3%... Mientras las exportaciones tiene como destino: China 33,7%, Japón 18%, Corea del Sur 7,4%, EE.UU. 4,2%... <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/as.html> Visitada el 20 de febrero de 2016.

[6] CNAS Defense Forum, Deputy Secretary of Defense Bob Work, JW Marriott, Washington, D.C., December 14, 2015. http://www.defense.gov/News/Speeches/Speech-View/Article/634214/cnas-defense-forum (visitada el 3 de abril de 2016).

[7] El otro se refiere a marzo de 2014, cuando Rusia ocupó ilegalmente Crimea y empezó a enviar tropas en apoyo de los separatistas ucranianos.

imprescindible para el desarrollo de las capacidades militares necesaria que les permitan afrontar los desafíos del entorno operacional con una visión que se extiende hasta el año 2035.

El gobierno australiano ha sabido leer con claridad el entorno de incertidumbre de la «gran geopolítica», después de 25 años de unipolaridad tutelada por la incontestable hegemonía militar de Occidente, y en la que, de nuevo, la contención y la disuasión se convertirán en el eje vertebral de un planeamiento sostenible para la defensa. En el nuevo escenario, más que nunca será absolutamente necesaria una dirección política clara y estable.

En este marco todavía resuenan[8] las palabras pronunciadas por el actual, 19º presidente de la Junta de Jefes de Estado Mayor norteamericano, General Dunford, haciéndose eco de unas palabras del tantas veces citado Henry Kissinger, en el sentido de que nos encontramos en el entorno de seguridad más complejo y volátil después de la II Guerra Mundial, solicitando un ejercicio de responsabilidad presupuestaria[9] a los partidos políticos y haciendo especial mención al senador, republicano por Arizona, John McCain, presidente del Comité de las Fuerzas Armadas del Senado, y al congresista Mac Thornberry, republicano por Texas, presidente del Comité de las Fuerzas Armadas del Congreso.

> «... estamos trabajando con las autoridades para hacer cambios fundamentales que nos permitan enfrentarnos a los desafíos que he expuesto. Y espero recibir noticias en las próximas semanas de los dos presidentes McCain y Thornberry sobre la reforma de la defensa».

En el ambiente, la capacidad demostrada por Rusia en Siria que, «sin ningún género de dudas», ha estabilizado el régimen de Bashar Al Ásad con una posición de fuerza para influir en la solución política del conflicto. Y un aviso para navegantes, la próxima estrategia militar será clasificada[10].

---

[8] Center for Strategic and International Studies. 29 de marzo de 2016. <http://csis.org/event/meeting-todays-global-security-challenges-general-joseph-f-dunford> (visitada el 2 de abril de 2016).
[9] En Estados Unidos el año fiscal va de septiembre a septiembre por lo que se están produciendo todas las comparecencias de los responsables económicos ante la Comisión Presupuestaria del Congreso.
[10] «The biggest area [] that we're focused on is strategy development, military strategy development. And the national military strategy next will be a classified document…, today I think we go from policy

Así, el poder militar ruso se presenta hoy, en el escenario geopolítico, con unas capacidades renovadas de entidad similar a las de la OTAN. Su modernización militar y el desarrollo doctrinal pueden neutralizar la ventaja competitiva de Occidente y «limitar nuestras opciones estratégicas». El plan sostenido de inversiones de la defensa del presidente ruso Vladímir Putin ha conseguido no solo desarrollar unas capacidades militares capaces de apoyar de forma eficaz su industria de defensa[11], sino impulsar la proyección exterior de su poder político de forma global, más allá del ámbito regional, contando, de acuerdo con la información disponible, con un respaldo social de un nivel desconocido en Occidente. También China ha mostrado los resultados de un planeamiento de la defensa sostenido de carácter plurianual[12], con el impresionante despliegue de medios que el mundo pudo contemplar durante la parada militar que conmemoraba el 70º aniversario de la victoria sobre las fuerzas imperiales japonesas[13].

En este contexto el LBDA recientemente publicado se acompaña de dos documentos que lo complementan: un «Programa Integrado de Inversiones 2016» y la «Declaración sobre la Política de la Industria de la Defensa 2016». Ambos materializan la estrategia de seguridad y los objetivos de capacidades militares mediante un plan responsable de inversiones de carácter plurianual. Así, el LBDA compromete los fondos necesarios para el período 2016-2026 que le debe llevar a

---

to OPLANs. And [] operation plans aggregated do not a strategy make. And so what we actually need is a strategic framework within which those OPLANs are made… So the strategy needs to be focused on…, the kind of intellectual rigor that will allow you to think through a problem and provide options to the president real time in a crisis». CSIS, *op. cit.*

[11] El aumento del volumen de exportaciones de armamento ruso entre 2006-2010 y 2011-2015 fue del 28%, mientras el crecimiento medio del volumen de transferencia con carácter global fue del 14%. <http://www.sipri.org/media/pressreleases/2016/press-release-translations-16/pr-at-2016-in-spanish> (visitada el 2 de abril de 2016).

[12] «Las exportaciones de grandes armas por parte de China se situaron justo por encima de las de Francia en el período 2011–15, con un crecimiento del 88% en comparación con la etapa 2006–10. Las exportaciones francesas decayeron un 9,8% y las alemanas se redujeron a la mitad en el mismo periodo». SIPRI, *op. cit.*

[13] «El 3 de septiembre de 2015, con ocasión de la celebración del 70º aniversario de la victoria del pueblo chino sobre la fuerzas de ocupación japonesas, en la que murieron más de 14 millones de chinos, se celebró un desfile con hasta 12.000 miembros de sus Fuerzas Armadas, 1.000 efectivos de 17 países, más de 200 aeronaves, entre las que se encuentran los modelos más modernos de la 5ª generación de aviones de combate, más de 500 piezas de armamento –de las que cerca del 85% eran mostradas al público por primera vez–, además de su fuerza estratégica de misiles nucleares. Una exhibición de poder militar para alimentar el orgullo nacional y patriótico». Ignacio García Sánchez. «El poder militar chino: el dragón alza el vuelo». *Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, Araucaria, año 18, nº. 35. Primer semestre de 2016. Págs. 275-300. ISSN 1575-6823, e-ISSN 2340-2199, doi: 10.12795/araucaria.2016.i35.14.

alcanzar el 2% del PIB en el presupuesto del año 2021, con una inversión total durante los diez año de alrededor de 195.000 millones de dólares.

El crédito del mañana no se consigue con lo que se hizo ayer[14]

Apoyado, como no podía ser de otra forma, por una completa e integral revisión estratégica con un horizonte de veinte años, el LBDA planea una profunda revisión de la estructura de sus Fuerzas Armadas con objetivos claramente definidos y adecuadamente financiados en un programa presupuestario plurianual de diez años, siguiendo la estela del LBDA 2013. El documento actual, se estructura en tres secciones básicas: Estrategia, Capacidades y Recursos, mejorando notablemente la claridad expositiva de su predecesor.

En la primera parte, de contenido similar y extensión parecida al anterior, España pierde algo de protagonismo, aunque no es de extrañar, ya que cuando se publica el LBDA 2013[15] los proyectos de colaboración industrial estaban en pleno desarrollo. En el actual[16], las referencia a España se enmarca en el apartado «Relaciones Globales», donde se mencionan la OTAN, las Naciones Unidas, por este orden, y algunos países europeos encabezados por Gran Bretaña y Francia. A continuación y agrupados aparecen Alemania, Holanda y España, sin hacer ninguna referencia a la Unión Europea[17].

En este mismo apartado se destaca también la colaboración con Canadá, que junto con Estados Unidos, Nueva Zelanda y Gran Bretaña constituyen la comunidad de

[14] «I am absolutely confident in our joint force today, in our ability to deal with today's challenges, but I'm also mindful that you actually get no credit tomorrow for what you did yesterday. And so what today is all about is making sure that we continue on the path of joint capability development; we continue to adapt the force to meet today's challenges». CSIS, *op. cit.*

[15] «**Spain**. The Government will continue developing increasingly close defence relations with Spain. Australia and Spain are collaborating closely on materiel projects, including the new Canberra Class Landing Helicopter Dock ships, Hobart Class Air Warfare Destroyers, amphibious landing craft, and the multi-role tanker transport aircraft projects. The naval projects, together with the deployment of the Spanish Armada Ship Cantabria, will see a deepening of relations between the Royal Australian Navy and the Spanish Armada. In addition to this relationship, the Government will look to expand the bilateral defence relationship into new areas such as strategic planning». LBDA 2013.

[16] «Australia will also work with other partners, where cooperation is required to improve global security wherever Australia's interests are engaged, including in the Middle East. Only through concerted international action can we defeat threats such as those posed by terrorists in Iraq and Afghanistan. This includes cooperation with a broad coalition of concerned countries, including countries such as the Netherlands, Spain and Germany». LBDA 2016.

[17] En el LBDA 2013 se menciona a la Unión Europea en dos ocasiones, junto con la OTAN y al mismo nivel, y otra cuando se menciona con preocupación el descenso de los presupuestos dedicados a la defensa.

inteligencia de los «Cinco Ojos». Interesante es que el LBDA 2013 no hacía mención a este «club», mientras que en el actual se le da relevancia en el apartado «Alianza con Estados Unidos», al mismo tiempo que se resaltan como elementos vitales dentro del planeamiento de la defensa los conceptos de «Superioridad de la Información» y «Cooperación de Inteligencia» en los que la instalación conjunta con Estados Unidos de «Pine Gap» juega un papel crítico.

Al llegar a este punto quiero hacer mención nuevamente a la conferencia del general Dunford en un aspecto muy importante, desde mi punto de vista, y relacionado con la superioridad de la información, el grado de integración de los servicios de inteligencia y el proceso de toma de decisiones en el nivel estratégico político-militar.

El presidente de la Junta de Jefes de Estado Mayor norteamericano se plantea la idoneidad en el momento actual de la estructura regional de mandos operativos. La evolución del carácter de la guerra se mueve en un terreno que describe como «competencia entre adversarios» que va más allá de la guerra híbrida en la que el adversario, que conoce exactamente el umbral –línea roja– a partir del cual se iniciaría una acción militar decisiva, utiliza la dimensión militar para avanzar continuamente sus intereses pero manteniéndose por debajo de umbral de reacción mejorando así su ventaja competitiva. Considera que Rusia es el más claro ejemplo de esto con una actuación integrada de todo el gobierno para actuar en crisis como la de Georgia, Ucrania e incluso, «en cierto grado», diariamente en el Báltico.

En estas condiciones es necesario presentar al nivel político –secretario de Defensa– una visión comprensiva, clara y precisa de la dimensión militar de la situación –qué se puede y qué no se puede hacer militarmente– para la adecuada toma de decisiones que permita una acción integral de todo el gobierno. Algo que el general Dunford considera, honestamente, que es necesario desarrollar con más rigor intelectual y sin dilaciones[18].

Volviendo al LBDA 2016 y, como no es de extrañar, los intereses y objetivos estratégicos de la defensa son fundamentalmente los mismos (ver gráfico 1).

[18] «So the two big areas that I think we're focused on right now is the secretary's ability to make decisions and then strategy development». CSIS, *op. cit.*

Australia's Strategic Defence Framework

Strategic Defence Interests		
A secure, resilient Australia, with secure northern approaches and proximate sea lines of communication.	A secure nearer region, encompassing maritime South East Asia and the South Pacific.	A stable Indo-Pacific region and a rules-based global order.
Strategic Defence Objectives		
Deter, deny and defeat attacks on or threats to Australia and its national interests, and northern approaches.	Make effective military contributions to support the security of maritime South East Asia and support the governments of Papua New Guinea, Timor-Leste and of Pacific Island Countries to build and strengthen their security.	Contribute military capabilities to coalition operations that support Australia's interests in a rules-based global order.

Gráfico 1

En relación al tercer interés estratégico –La estabilidad de la Región Indo-Pacífico y un Orden Mundial basado en el Imperio de la Ley– se ofrece la figura 2 (ver gráfico 2), que muestra claramente el que considero principal dilema de la seguridad australiana: la creciente dependencia comercial con China y el continente asiático, al mismo tiempo que se fortalece el vínculo de seguridad con Occidente, principalmente con Estado Unidos. Esta dicotomía mantiene en permanente tensión su cultura estratégica. En ese estado de cosas se apuesta por una participación más proactiva con objeto de regionalizar el esfuerzo de estabilidad en el área, mientras se distiende uno de los focos de «reaparición de la competición entre grandes poderes», a la que hacía mención en la introducción. En esta línea, el LBDA 2016 diseña el plan más ambicioso para regenerar la Armada acometido desde la II Guerra Mundial mediante un programa de construcciones que, al mismo tiempo,

permita desarrollar un poderosa industria naval autóctona, competitiva y sostenible, ejemplo del protagonismo de la industria nacional en el desarrollo de las capacidades militares[19].

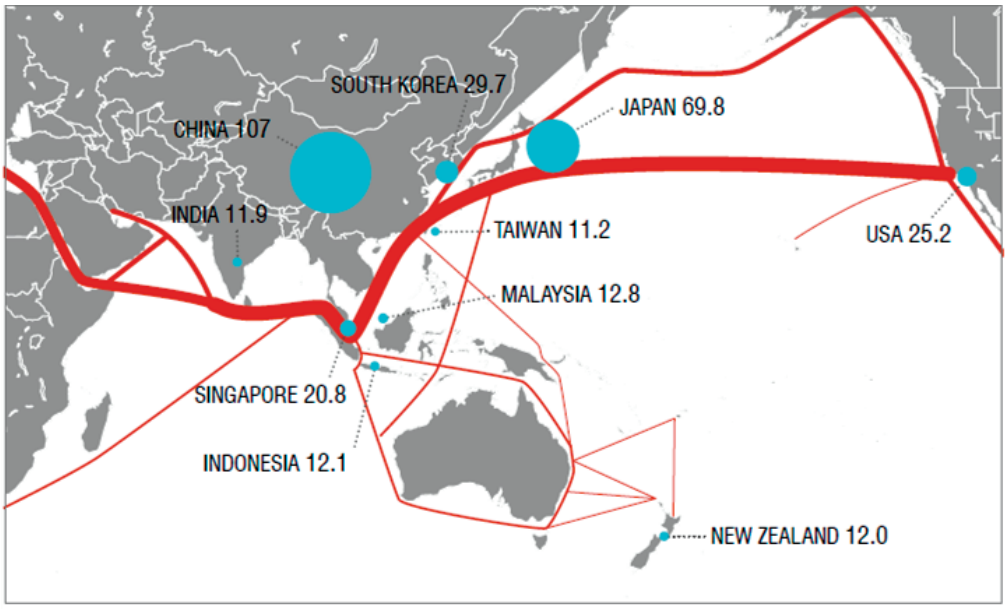


Figure 2: Sea Freight: Australia's top ten trading partners

Gráfico 2

El resto de secciones, capacidades y recursos, se articulan en seis flujos principales (ver gráfico 3):

1. Capacidades de inteligencia, vigilancia, reconocimiento, espacio, guerra electrónica y cibernéticas.
2. Capacidades navales y de guerra antisubmarina.
3. Capacidades de combate aéreo y de apoyo a tierra.
4. Capacidades de combate terrestre y guerra anfibia.

[19] 2016 Defence Industy Policy Statement, pág. 20.

5. Capacidades de apoyo y servicios que incluyen: infraestructuras críticas como –bases, zonas de ejercicios, puertos y aeropuertos–, información y comunicaciones, logística, ciencia y tecnología, y sanidad.
6. Capacidades de transporte estratégico aéreo y marítimo.

Además, y por primera vez, los programas de adquisiciones que antes se desarrollaban por separado se incorporan en un único *Programa de Inversiones Integrado* (PII) que proporciona un marco coherente a la gestión, a la vez que reduce los riesgos de fragmentación y desagregación. Este PII se fija en los primeros diez años, pero se pretende que sirva como directriz para la siguiente década –hasta el presupuesto 2035-2036– para permitir inversiones en el largo plazo, como pueden ser los futuros submarinos y las nuevas fragatas.

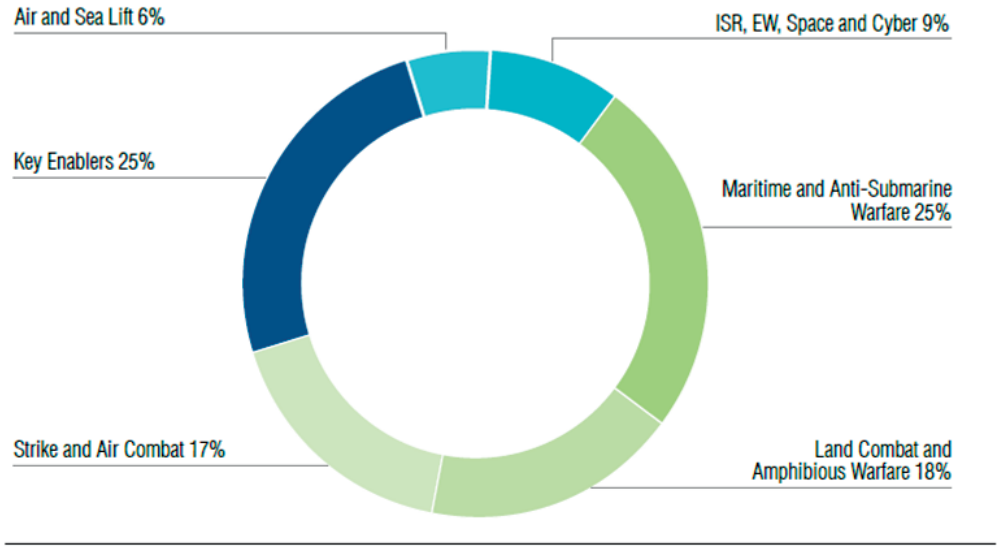


Figure 3: Ten Year Division of Investment by Capability Stream to FY 2025–26

Gráfico 3

Un aspecto importante es el peso asignado al norte de Australia, en la línea de las intenciones del *Libro Blanco* de desarrollo del norte de Australia: «Nuestro Norte, Nuestro Futuro»[20]. Así, se incrementará las inversiones en infraestructuras para albergar las futuras capacidades navales, anfibias y aéreas australianas, así como

[20] «http://industry.gov.au/ONA/whitePaper/Paper/index.html» (visitada el 3 de abril de 2016).

de apoyo a la nueva postura de fuerzas de Estados Unidos y su plan anual de rotaciones. Como ejemplo, en la base de Darwin se construirá un muelle *roll-on/roll-off* para servir de base al Camberra, buque anfibio portaaeronaves construido por Navantia y gemelo del Juan Carlos I de la Armada española.

También se pretende implementar un nuevo modelo de organización (ver gráfico 4) con tres características fundamentales:

1. Un centro estratégico capaz de agilizar el proceso de la decisión, ejerciendo una dirección clara y que mejore la supervisión y el control de los recursos, y la eficacia de la organización.
2. Desarrollo de capacidades teniendo en cuenta el ciclo de vida completo con gestores claramente identificados como responsables de su desarrollo integral.
3. Un modelo de organización más centrado en el cliente con una utilización cada vez mayor de los procesos funcionales transversales.

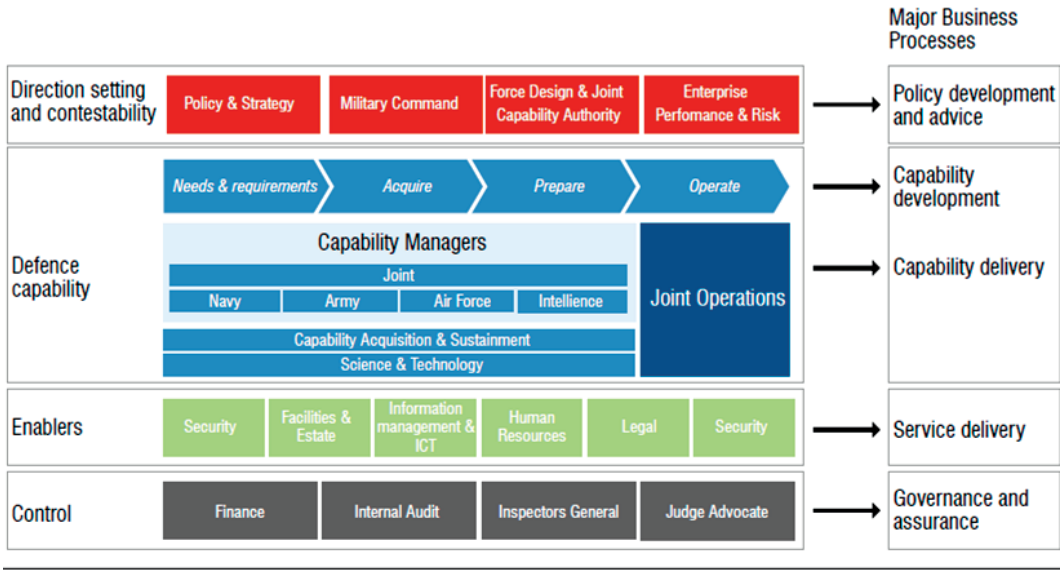


Figure 4: One Defence Business Model

Gráfico 4

Se pretende, por lo tanto, conseguir una organización unificada y unas fuerzas operativas de carácter conjunto con capacidades optimizadas para enfrentarse a los

nuevos desafíos estratégicos, superando las limitaciones del informe *First Principles Review*[21]:

1. Un modelo de organización excesivamente complicado, lento e ineficiente con modelo de trabajo excesivamente descentralizado y un órgano central débil.
2. La proliferación de estructuras, procesos y sistemas sin responsabilidades claras.
3. Intereses externos que impiden una clara enunciación de los objetivos propios de la defensa y con los que es muy difícil de tratar.
4. Un cultura estratégica alérgica al riego y resistente al cambio.

Conclusión

Para finalizar y concluir este análisis del LBDA 2016 volveré a la conferencia del general Dunford en el CSIS y retomo sus palabras referidas al compromiso de la comunidad internacional con el futuro de Afganistán que, desde mi punto de vista, ejemplarizan perfectamente la importancia de un escenario estable de financiación plurianual de los esfuerzos de la defensa, en cualquiera de sus ámbitos: planificación, programación y actuación. Así, para el general Dunford, el éxito de la misión depende fundamentalmente de la financiación de sus fuerzas de seguridad. Refiriéndose, en concreto, a la cumbre de verano de la OTAN en Polonia destaca que uno de los temas claves que necesita ser tratado es la continuidad del apoyo a las ayudas al desarrollo pero, más importante aún, el otorgado a sus fuerzas de seguridad con un horizonte que despeje cualquier tipo de incertidumbre más allá del año 2020.

> «Una de las cosas que creo inhiben el adecuado progreso de las operaciones es estar todos los años abocado al "problema del año 2000" (Y2K *effect*). Os lo podéis imaginar, si es en el 2013, 2014, 2015, psicológicamente tiene un efecto adverso en la fuerzas afganas. Es por eso que lo que esperamos conseguir en la conferencia de la OTAN de este verano es: generar un horizonte de estabilidad donde los afganos puedan desarrollar un

[21] De acuerdo con el informe del *First Principles Review* comisionado por el gobierno en agosto de 2014 para asegurar una estructura y organización de la defensa que le permita afrontar los desafíos del futuro.

planeamiento sostenido y programando de las capacidades militares necesarias que he mencionado, sin tener que preocuparse de qué es lo que va a suceder el 31 de diciembre de cualquier año con el siguiente».

Ignacio José García Sánchez
CN. Subdirector del IEEE

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

24/2016 6 de abril de 2016

Juan A. Mora Tebas

El Ejército de Resistencia del Señor (LRA): 2016, ¿el principio del fin?

Visitar la WEB Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO

El Ejército de Resistencia del Señor (LRA): 2016, ¿el principio del fin?

Resumen:

El Ejército de Resistencia del Señor (conocido internacionalmente como LRA, sus siglas en inglés) es uno de los grupos armados más antiguo, más violento y más longevo de África. Tras un período de tendencia a la baja de sus acciones, los primeros meses de 2016 han supuesto un fuerte repunte de sus acciones; han secuestrado a más personas en un mes que en todo el año 2015. A primeros de marzo de 2016, la ONU y la UE han incluido al LRA y a sus líderes en sus listas de sanciones respectivas.

Abstract:

The Lord's Resistance Army (LRA) is one of Africa's oldest, most violent, and longest lived armed groups. After a trend downward of its actions, the first quarter of 2016 have led to a sharp rise on their actions; they abducted more people in one month than in 2015. At the beginning of March 2016, the UN and the EU have included the LRA and their leaders in their respective Sanctions List.

Palabras clave:

Terrorismo, ERS, LRA, RDC, RCA, Sudán del Sur, África Central, grupo armado.

Keywords:

Terrorism. LRA. DRC. CAR. South Sudan. Central Africa. Armed Group.

Introducción

Tras un largo período de silencio mediático sobre el Ejército de Resistencia del Señor (conocido internacionalmente por sus siglas en inglés LRA)[1], la comunidad internacional y, por ende los medios, parecen haber recobrado su interés por este grupo armado durante los primeros meses de 2016. Esto puede ser consecuencia de, entre otros, los siguientes hechos:

- Desde primeros de enero, el número y la gravedad de los ataques atribuidos al LRA se han multiplicado en República Centroafricana (Alto Mbomou en el sureste y Alto Kotto al este), afectando particularmente a las zonas mineras[2]. En solo un mes han secuestrado a 217 personas, casi el doble que en todo 2015.
- El 7 de marzo, el Consejo de Seguridad de la ONU incluyó al LRA y a sus líderes más representativos en la *Lista de Sanciones*[3].
- El 13 de marzo, el *Diario Oficial de la Unión Europea* (DOU) publicaba el Reglamento de Ejecución[4] relativo a la adopción de medidas restrictivas habida cuenta de la situación en la República Centroafricana, en el que se determinaba la inclusión del LRA y sus líderes en la Lista de Sanciones respectiva.
- El 21 de enero tuvo lugar la audiencia de confirmación de cargos en la causa de Dominic Ongwen (segundo en el mando del LRA) en la Corte Penal Internacional de La Haya.

Desde 2008 y según la ONG Resolve, el Ejército de Resistencia del Señor habría asesinado a 2.319 personas y secuestrado a 5.346, de las que solo el 42% han regresado, aunque muchas de ellas con problemas físicos y psicológicos que no curarán jamás[5].

Pero quiénes son este «Ejército del Señor»?, ¿en qué países y zonas operan?, ¿cuáles son sus procedimientos?, etc.

Este artículo pretende proporcionar respuestas a estas preguntas, realizando una descripción y análisis de las principales actividades, para finalizar con unas

[1] LRA: Lord's Resistance Army.
[2] <https://www.un.org/sc/suborg/es/sanctions/2127/materials/summaries/entity/lord%E2%80%99s-resistance-army>.
[3] En cumplimiento de lo dispuesto en el párrafo 59 d) de la resolución 2127 (2013), el Comité del Consejo de Seguridad establecido en virtud de la resolución 2127 (2013) relativa a la República Centroafricana.
<https://www.un.org/sc/suborg/es/sanctions/2127/materials/summaries/entity/lord%E2%80%99s-resistance-army>.
[4] [(UE) 2016/354 del Consejo de 11 de marzo de 2016 por el que se aplica el artículo 17, apartado 1, del Reglamento (UE) nº. 224/2014] <http://www.boe.es/doue/2014/070/L00001-00009.pdf_>;
<http://www.boe.es/doue/2016/067/L00018-00021.pdf>.
[5] (ROJAS, La ciudad de los niños perdidos, 2015).

conclusiones a las que se han incorporado cierta prospectiva sobre el grupo armado más antiguo de los que aún están en activo en África[6].

Figura nº. 1. Área de influencia del LRA

Antecedentes

Conocido por sus siglas en inglés LRA (Lord Resistance Army), el Ejército de Resistencia del Señor (LRA) surgió en el norte de Uganda en la década de 1980, como un movimiento que se presentaba como «cristiano» y que pretendía la creación de una república basada en los 10 mandamientos. En rebelión contra el gobierno de Uganda, ha estado desde los años 90 participando en secuestros, matanzas y mutilación de miles de civiles en África Central[7].

En 2001, el Departamento de Estado norteamericano incluyó al LRA en su lista de organizaciones terroristas, y en diciembre de 2003 el gobierno de Uganda remitió los nombres de cinco de los altos líderes del LRA a la Corte Penal Internacional (CPI). En consecuencia, en julio de 2005 la CPI dictó órdenes de detención de Joseph

[6] El presente artículo está basado (datos, fechas, etc.). en la publicación *L'Etat de la LRA* en 2016, de Ronan, P. (2016, marzo). Obtenido de *LRA Crisis Tracker* (www.lracrisistracker.com), un proyecto para hacer seguimiento del LRA, creado por la asociación de dos ONG (Invisible Children y *Resolve*),
[7] (ROJAS, La milicia que se alimenta de niños, 2016).

Kony (fugitivo), Raska Lukwiya (fallecido[8]), Okot Odhiambo (fallecido[9]), Dominic Ongwen (preso[10]) y Vincent Otti (fallecido[11]).[12]

Las operaciones militares ugandesas obligaron al grupo a salir de Uganda entre 2005 y 2006 y desde entonces, no se ha producido ningún ataque del LRA en Uganda. La mejora de la seguridad en la región permitió que la gran mayoría de los 1,8 millones de desplazados por el conflicto pudieran regresar a sus lugares de origen.

La presión del proceso de paz de Sudán que culminó en el Comprehensive Peace Agreement (CPA) en 2005, obligó al LRA a buscar negociaciones como pretexto para reubicar a sus combatientes del norte de Uganda y Sudán del Sur en sus nuevas bases en el nordeste de la República Democrática del Congo (RDC).

Después de eso, el LRA poco a poco se convirtió en una amenaza regional, en las zonas remotas de las fronteras entre Sudán, República Democrática del Congo (RDC) y República Centroafricana (RCA). La guerra civil en RCA permitió que se hicieran fuertes a pesar de su dispersión en varios grupos escondidos en la selva. Allí siguieron poniendo en práctica mutilaciones de labios y miembros, canibalismo entre miembros como método de tortura y matrimonios forzado de las niñas secuestradas con los jefes del grupo[13].

Desde el año 2006, el LRA opera en un vasto territorio que abarca el este de la RCA, el norte del Congo, el oeste de Sudán del Sur y ciertas partes de Darfur meridional y el enclave de Kafia Kingi controlado por Sudán. Esta zona está entre las más remotas y marginadas del continente, con escasas infraestructuras y una economía limitada.

El 1 de junio de 2006, la INTERPOL, publicaba por primera vez, en nombre de la Corte Penal Internacional (CPI), una serie de difusiones internacionales sobre personas buscadas por la justicia. Se trataba concretamente de cinco personas sospechosas de haber cometido crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad en el norte de Uganda[14].

---

[8] El 12 de agosto de 2006.
[9] En abril de 2015, los restos exhumados de una fosa en el sureste de la RCA fueron confirmados como pertenecientes a Okot Odhiambo, segundo en el mando del LRA.
[10] En enero de 2015, Dominic Ongwen, un alto jefe militar del LRA, se rindió a las fuerzas de los Estados Unidos en RCA, al parecer después de haber contactado con fuerzas del ex-Seleka. En diciembre 2015 fue entregado a la Corte Penal Internacional (CPI) de La Haya, donde se enfrenta a cargos de crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad.
[11] Ejecutado por un pelotón de fusilamiento, por orden de Kony, el 2 de octubre de 2007.
[12] De los cinco comandantes del LRA buscados por el TPI en 2005, solo el mandato contra Kony sigue estando activo.
[13] Se cree que su líder Kony tiene más de 70 hijos de unas 20 esposas. La mayoría de ellas han conseguido huir a lo largo de estos 20 años (Arieff & Husted, 2015).
[14] <http://www.interpol.int/fr/Internet/Centre-des-médias/Nouvelles/2006/N20060601>.

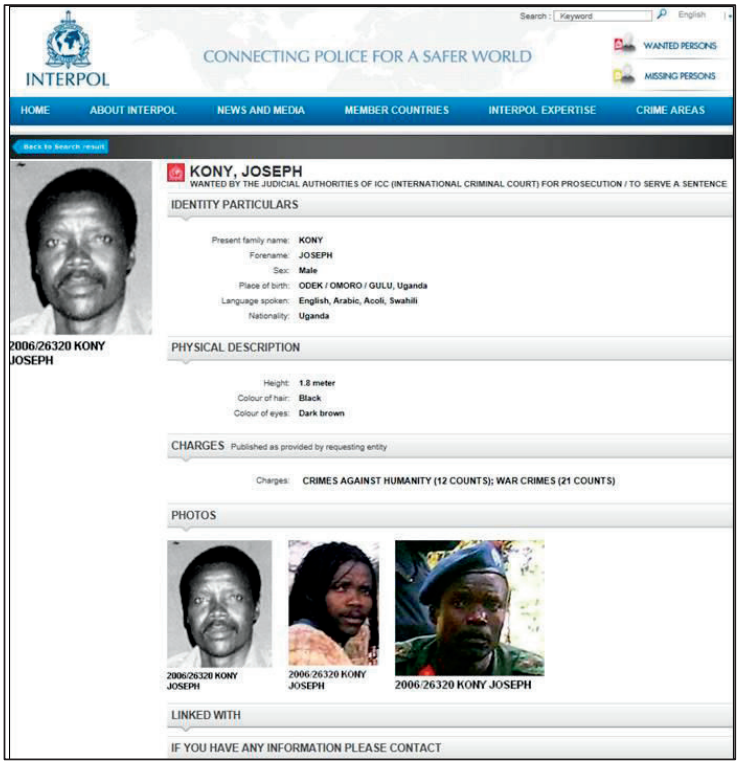


Figura nº. 2. Ficha de INTERPOL (2016): Joseph Kony, cabecilla del LRA, sobre el que pesan 12 cargos de crímenes contra la humanidad y 21 cargos de crímenes de guerra[15]

En el sureste de la RCA, los combatientes del LRA aprovecharon la inestabilidad del país para evadir las operaciones militares regionales. También han aprovechado para establecer relaciones oportunistas con los combatientes del Seleka y otros grupos con objeto de obtener suministros y ampliar su participación en el tráfico ilícito de oro y diamantes a través de Sudán[16].

El 14 de diciembre de 2007, se firmó un acuerdo entre la República Democrática del Congo (RDC) y Uganda con objeto de ampliar la acción militar conjunta contra el Ejército de Resistencia del Señor (LRA). Este acuerdo fue respaldado por la UE a través de una Declaración de la Presidencia (20 feb. 2008) en la que instaba al LRA a que ponga fin a sus ataques a civiles y proceda a un desarme inmediato e incondicional.

En diciembre de 2008, los gobiernos de Uganda, República Democrática del Congo (RDC) y Sudán comenzaron operaciones militares conjuntas contra el LRA.

Desde 2008, el Ejército de Resistencia del Señor (LRA) ha operado en el sudeste de la RCA que parece haber atraído a los comandantes del LRA debido a su lejanía,

[15] <http://www.interpol.int/notice/search/wanted/2006-26320>.
[16] (ARIEFF & HUSTED, 2015). Pág. 9.

la falta de un ejército eficaz y estar próxima a territorios previamente conocidos por el grupo.

Desde 2009 y autorizado por el presidente de la RCA, el ejército ugandés viene llevando a cabo operaciones contra el LRA en RCA, contando con un importante apoyo de los Estados Unidos (logístico, inteligencia y despliegue de asesores militares en el terreno) desde finales de 2011.

En octubre de 2011, en el contexto de la Ley de los Estados Unidos de desarme del Ejército de Resistencia del Señor y recuperación del norte de Uganda de 2009, sancionada por el presidente Barack Obama en mayo de 2010, el Gobierno de los Estados Unidos anunció el despliegue en África Central de 100 asesores militares equipados para el combate a fin de prestar asistencia a las fuerzas regionales que participan en las operaciones contra el LRA[17]. Desde 2012, estas operaciones han sido consideradas como parte de la Fuerza Regional de la Unión Africana liderada por Uganda (AU-RTF[18]).

En el período comprendido entre 2008 y 2012, Human Rights Watch documentó los asesinatos de más de 2.600 civiles y más de 4.000 secuestros llevados a cabo por el LRA en el noreste de Congo, República Centroafricana y Sudán del Sur. Más de 400.000 personas fueron desplazadas de sus hogares en esta región debido a los ataques del LRA[19].

Desde diciembre de 2013, el LRA se encuentra concentrado en el este de la República Centroafricana y, según los informes, en Kafia Kingi, territorio situado en la frontera entre Sudán y Sudán del Sur cuyo estatuto definitivo aún no se ha determinado pero que está militarmente controlado por Sudán[20].

Desde 2014, el LRA ha participado en la caza furtiva de elefantes y en el tráfico ilegal de marfil para obtener ingresos. El LRA trafica con marfil desde el Parque Nacional de Garamba, en el norte de la RDC hasta Darfur (Sudán) para intercambiarlo por armas y suministros. Se sospecha que el LRA traslada los colmillos de elefantes cazados furtivamente a Darfur (Sudán), pasando por la República Centroafricana, para venderlos.

A principios de febrero de 2015, combatientes del LRA con armas pesadas secuestraron a civiles en Kpangbayanga (Alto Mbomou) y robaron alimentos. El 20 de abril de 2015, un ataque del LRA y el secuestro de niños en Ndambissoua (Haut-Oubangui, al SE), provocaron que la mayoría de los habitantes de la localidad huyeran. Además, a principios de julio de 2015, el LRA atacó varias aldeas en el sur

[17] <http://repository.un.org/bitstream/handle/11176/17038/S_2012_365-ES.pdf?sequence=6&isAllowed=y>.
[18] AU-RTF: Arfican Union Regional Task Force.
[19] <https://www.hrw.org/news/2015/01/09/questions-and-answers-lra-commander-dominic-ongwen-and-icc#Q1>.
[20] (CONSEJO DE LA UNION EUROPEA, 2016), pág. 20.

de la prefectura de Alto Kotto; los ataques consistieron en saqueos, actos violentos contra civiles, incendios de viviendas y secuestros.

En enero de 2016, grupos del LRA lanzaron una serie de ataques que recuerdan su pasado más violento. Los ataques atribuidos al LRA se han multiplicado en Mbomou, Alto Mbomou y Alto Kotto en el este de la RCA, afectando, en particular, a las zonas mineras, incluyendo un ataque en el que se quemó una aldea y el ataque de 16 milicianos armados con kalashnikov y machetes, a una misión católica en Bangassou[21].

El 21 de enero de 2016 tuvo lugar la primera audiencia importante en el Tribunal Penal Internacional (TPI) para el líder del Ejército de la Resistencia del Señor (LRA) Dominic Ongwen.

Actividades en Ecuatoria Occidental (Sudán del Sur)

En 2005, los rebeldes del LRA entraron por primera vez en el Estado de Ecuatoria Occidental (Sudán del Sur) en ruta para establecer nuevas bases en el Parque Nacional de Garamba (RDC). Realizaron ataques esporádicos durante unos años, con un pico entre 2009 y 2010. Al contrario que en RDC y RCA, los ataques del LRA en Sudán del Sur han sufrido un fuerte descenso, produciéndose solo 5 ataques desde 2012.

La disminución de la violencia del LRA en Sudán del Sur es debido a una variedad de factores:

- Presencia de tropas internacionales: RTF ugandesa, tropas de Naciones Unidas.
- Presencia de la acción de un gobierno comprometido a nivel local.
- Existencia de una infraestructura de comunicaciones relativamente desarrollada.
- La presencia de grupos locales de autodefensa dominados por la etnia Zande[22], denominados Arrow Boys o Home Guards, ha demostrado ser eficaz para responder rápidamente a los ataques del LRA, creando una fuerza de disuasión contra incursiones del LRA en muchas poblaciones.

[21] La ciudad más poblada (35.000 hab.) y capital de la prefectura de Mbomou, a 750 km al este de la capital Bangui.

[22] Los grupos de autodefensa son el resultado de la frustración de la tribu zande por la incompetencia de la Fuerzas Armadas sudanesas (Sudán People's Liberation Army, SPLA) en respuesta a la violencia del LRA. Este hecho hay que encuadrarlo en el contexto de un historia de tensiones entre comunidades zande y el SPLA (que muchos de los zande ven como una fuerza dominada por los dinka), así como los enfrentamientos de los agricultores dinka a los que muchos zande consideran invasores de sus territorios agrícolas.

Actividades en Sudán

En 2009, bajo la intensa presión de las ofensivas de los militares ugandeses contra los grupos del LRA en RCA, Kony envió una delegación para establecer contacto con el ejército sudánés (SAF[23]) cerca de Dafak (Kafia Kingi). Finalmente las SAF decidieron apoyar al LRA no solo con suministros y armas, sino también con otro tipo de apoyos críticos para la supervivencia de la LRA. Desde 2010, las SAF han permitido a Kony y otros líderes refugiarse en Kafia Kingi, donde las tropas ugandesas se enfrentan a importantes restricciones de acceso. También mediaron con los líderes locales para garantizar que el LRA pudiera acceder, en seguridad, a los núcleos comerciales como en el pueblo de Songo (Kafia Kingi). Los comerciantes de esta zona se han convertido en los primeros puntos de venta e intercambio para el trueque de marfil congoleño a cambio de suministros.

La protección del LRA por Sudán en el enclave de Kafia Kingi es un elemento más del ciclo de colaboración oportunista entre las dos partes que se remonta a 1994. Los apoyos del gobierno de Sudán (entrenamiento militar, refugio y armas) al LRA desde 1994 hasta 2004, han sido esenciales para el crecimiento del grupo. En 2004, los sudaneses disminuyeron los apoyos, lo que condujo a un período de separación que se extendió hasta que el LRA no restauró los contactos con las SAF en Kafia Kingi en 2009.

Los ciclos del apoyo sudanés están estrechamente vinculados a las relaciones entre el Estado de Jartum con el Gobierno de Uganda. En la década de 1990 y principios del año 2000, el apoyo de Sudán al LRA fue contrarrestado por el apoyo de Uganda al Ejército Popular para la Liberación de Sudán (SPLM/A[24]).

La disminución del apoyo de Sudán al LRA tuvo lugar cuando la guerra civil sudanesa llegaba a su fin y Sudán del Sur estaba cerca de la independencia, aumentando la esperanza de una distensión duradera entre los dos rivales regionales. Sin embargo, continuaron las maniobras geopolíticas, con Kampala que apoyaba a Sudán del Sur en su disputa con Sudán, permitiendo que los líderes de los grupos rebeldes de Darfur se refugiaran periódicamente en Uganda.

[23] SAF: Sudánese Armed Forces.
[24] SPLM/A: Sudán People's Liberation Movement/Army.

Actividades del LRA: características y evolución

Secuestro y reclutamiento de niños

Todos los combatientes, mandos incluidos, dependen de las mujeres y niños secuestrados para sobrevivir diariamente. Las mujeres y los niños recogen la comida y el agua, cocinan, trasladan los enseres de campamento en campamento y sirven como esposas forzadas y, a veces, como combatientes.

Durante estos últimos años se ha transmitido la sensación de que el LRA estaba demasiado débil y desorganizado para reclutar y retener a nuevos cautivos, creando la impresión de que la entidad del grupo estaba en disminución. También parece incapaz de reclutar a hombres ugandeses para reemplazar a quienes desertaron o murieron, lo que hace al grupo más dependiente de los secuestrados en RCA y Congo para ocupar los escalones más bajos de sus filas.

En 2015, las fuerzas del LRA eran activas en la República Centroafricana (RCA), en la República Democrática del Congo (RDC), en Sudán del Sur y Kafia Kingi[25]. El LRA ha secuestrado a 612 personas durante los 203 ataques llevados a cabo en el año 2015, una ligera disminución con respecto a 2014, aunque el número de secuestros fue más alto que en 2012 o 2013.

República Centroafricana (RCA)
En 2015 se ha registrado el número de secuestros más bajo desde que el grupo se estableciera en la zona al este de la RCA en 2009. Han disminuido principalmente en todas las prefecturas salvo en el sudeste (Alto Kotto). Los primeros meses de 2016 han demostrado que esta mejora era solo temporal, pues en solo un mes han secuestrado 217 personas, casi el doble que en todo 2015, la mayor parte de los ataques han sido en la zona de explotaciones mineras al Este de Bria (Alto Kotto).

República Democrática del Congo (RDC)
Contrariamente a lo ocurrido en la República Centroafricana (RCA), los secuestros en el noreste de RDC han aumentado con respecto a 2014, la tasa más elevada desde 2010, sobre todo en las regiones sur y este del Parque Nacional de Garamba (Alto Uele), disminuyendo al oeste de dicho Parque.

Saqueos
Los grupos del LRA han dependido durante mucho tiempo del saqueo a los civiles para obtener los suministros necesarios. Con estas acciones empobrecen aún más a una población que ya vive en una situación económica marginal. En la mayoría de los casos, las víctimas sufren una indignidad adicional y se ven obligadas a transportar los suministros a los campamentos del LRA; el 37% de los secuestrados en 2015, fueron utilizados como porteadores[26].

Lugares donde tienen lugar los ataques
Al realizar un estudio sobre los lugares donde se llevan a cabo estos ataques (bosques, casas, aldeas, instalaciones mineras o a lo largo de caminos y carreteras), se obtienen unas tendencias que son transmitidas a las comunidades con objeto de que puedan desarrollar estrategias que disminuyan el riesgo de ser atacado.

[25] Un disputado enclave situado entre el Sudán y Sudán del Sur cuyo estatuto final está por resolver.
[26] (RONAN, 2016) pág. 6.

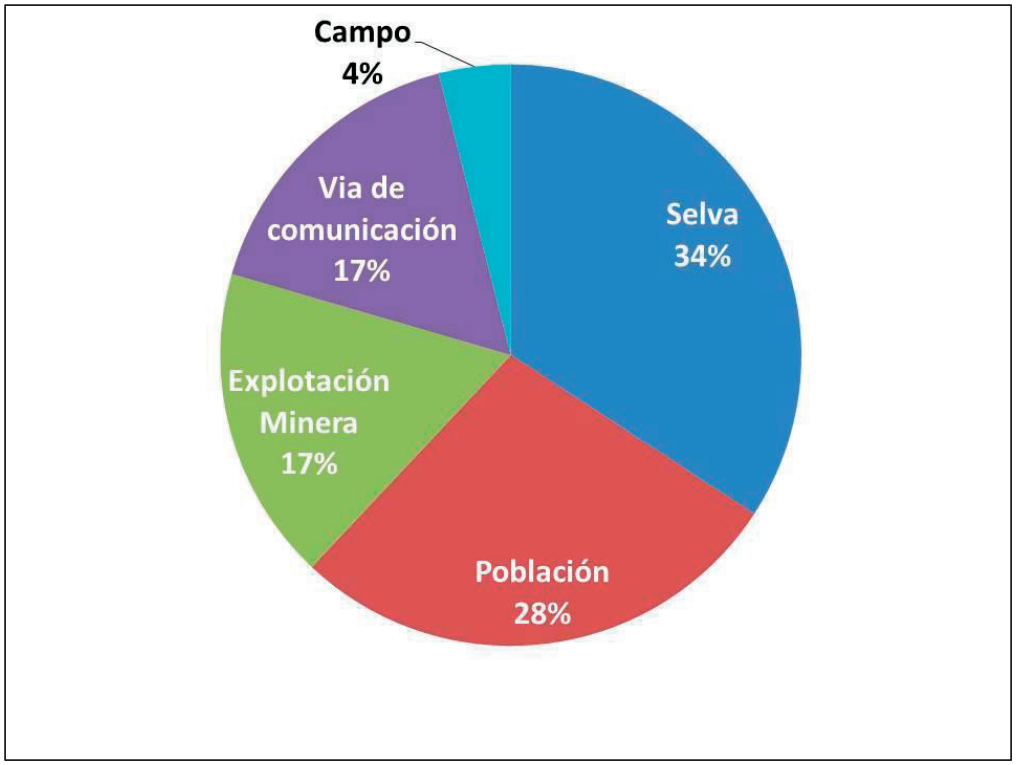


Figura 3. Lugares de los ataques del LRA en RCA (2014-2015) [27]

Así, por ejemplo, existe el doble de probabilidades de que se cometan ataques en las zonas boscosas apartadas en RCA (figura 3) de que lo hagan en RDC (figura 4). Esto es particularmente cierto en Alto Mbomou, donde el 47% de todos los ataques ocurrieron en áreas boscosas. Esta táctica puede reflejar la voluntad del LRA de mantenerse alejado de las fuerzas militares más capaces de la región, las ugandesas (UPDF[28]), que tienen su base principal en Alto Mbomou (RCA).

En Alto Kotto (RCA), una región que alberga áreas de extracción de diamantes concentradas al este de Bria y cerca de Sam Ouandja, el 43% de todos los ataques del LRA se han producido en los campos mineros, en comparación con el 10% de las otras zonas de la RCA donde la actividad minera es menos frecuente. Estas explotaciones mineras también han sido objetivos de los grupos del LRA durante el rebrote de los ataques ocurridos a comienzos del año 2016.

[27] (RONAN, 2016).
[28] UPDF: Uganda People's Defence Force.

Figura 4. Lugares de los ataques del LRA en RDC (2014-2015)

En RDC, la mayoría de los saqueos en 2015 fueron planeados para apoyar al grupo al que Kony, líder del LRA, ordenó la caza furtiva de 100 elefantes en el Parque Nacional de Garamba (RDC)[29]. A finales del año 2015, los comandantes del LRA habían transportado decenas de colmillos cazados furtivamente en el Parque Nacional de Garamba, hasta el grupo de Joseph Kony, que opera a lo largo de la frontera entre la RCA y el enclave de Kafia Kingi.

Mientras tanto otros grupos pequeños de combatientes saqueaban suministros a los viajeros a lo largo de las carreteras entre Dungu-Duru y Dungu-Faradje. El LRA llegó a colocar barreras (*check points*), principalmente los días de mercado.

[29] Dirigido por los comandantes Aligatch y Otto Ladere, este grupo de unas 50 personas acamparon cerca de la célebre base Kiswahili del LRA en el Parque Nacional de Garamba, de enero a septiembre de 2015. Los equipos de cazadores furtivos lo componen entre 2 y 4 hombres cada uno, que se turnan dentro y fuera del campamento principal, asegurando que hay 3 equipos al menos cazando al mismo tiempo. Cada equipo caza elefantes durante aproximadamente una semana, o hasta que mata a uno. Si un equipo mata a un elefante, toman los colmillos y se trasladan inmediatamente sin recoger la carne, para evitar la confrontación con los guardas del Parque o grupos grandes de cazadores furtivos que hayan escuchado los disparos. Una vez de regreso al campamento principal, Aligatch u otro comandante se asegura de que los colmillos sean ocultados en lugares secretos para la mayoría de los miembros del grupo.

En julio de 2015, Kony dio la orden de no saquear violentamente a los civiles. La nueva táctica que utilizaron consistía en hacer una emboscada a un pequeño grupo de civiles que viajaran juntos, preferentemente un hombre con su mujer. Entonces daban el dinero a una de las personas y se le obligaba a realizar compras para el LRA en el mercado. Al regresar, sus compañeros serían liberados.

Cambio de procedimientos: De la táctica violenta a la estrategia de supervivencia transaccional

En cuanto a las fuerzas de combate se refiere, el LRA ha sufrido una reducción de un 50% en estos últimos años y los grupos han evolucionado para evitar ser detectados por la RTF (AU-RTF[30]) y sus asesores militares norteamericanos. Los principales grupos del LRA se han fraccionado, intentando combinar los ataques de saqueos tradicionales con estrategias de supervivencia, menos violentas y menos visibles, tales como:

a) Utilizar su reputación violenta para intimidar a los civiles, con objeto de que les proporcionen los suministros sin llegar a utilizar actos de violencia.

b) Solicitar a las autoridades locales que les permitan el acceso a los mercados (ej.: Tadue, RDC, feb. 2015).

c) Compensar a las víctimas del saqueo con materiales procedentes de otros saqueos previos (ej. Baterías para motos. Yangou Pendere, RCA, jul. 2015).

d) Utilización del comercio ilícito para evitar la detección. El LRA aún no ha formado una alianza estratégica ni con las facciones de la ex-Seleka, ni con ningún otro grupo armado, lo cual limita su interacción en el contexto de las relaciones comerciales oportunistas. Sin embargo, la capacidad de abastecimiento a través de las redes del comercio ilegal en la Región de las Tres Fronteras (Sudán – Kafia Kingi – RCA) tiene un importante valor estratégico para los grupos de la LRA que operan allí.

e) Relaciones transaccionales con actores locales (ex-Seleka en RCA, SAF en Sudán…).

   En la zona fronteriza entre el Estado de Darfur Meridional[31] (Sudán), el enclave de Kafia Kingi y la prefectura de Haute Kotto (RCA), los grupos de la LRA han logrado establecer relaciones transaccionales regulares con varios actores.

[30] AU-RTF: African Union Regional Task Force.
[31] Traducción oficial de la ONU para Janub Darfur, Estado federado de Sudán cuya capital es Niala.

> Desde 2010, las Fuerzas Armadas sudánesas (SAF) estacionadas en Darfur Meridional y Kafia Kingi han contribuido a presentar los combatientes del LRA a los comerciantes de la zona. Desde finales de 2013, las fuerzas del LRA han establecido en relaciones informales con varios comandantes ex-Seleka cerca de las ciudades centroafricanas de Nzako y Bria. Desde entonces, los comandantes de la ex-Seleka han proporcionado provisiones a los grupos del LRA con el simple objetivo de minimizar las incursiones de saqueo a los civiles.

Los grupos del LRA estiman que si con estos procedimientos la población se beneficia de esta interacción, serán menos propensos a delatar su presencia a las fuerzas militares internacionales.

Divisiones internas

La decisión de Kony de fragmentar los grupos del LRA y dispersarlos al este de la República Centroafricana y al norte de RD Congo les ha permitido reducir al mínimo las posibilidades de detección por las fuerzas militares ugandesas y estadounidenses. Por contra, se le ha hecho más difícil mantener el control sobre la estructura de mando del LRA. Para mejorar este control, creó un núcleo de leales que incluye a sus dos hijos mayores (Salim y Ali), varios exguardaespaldas y varias de sus esposas. Procediendo a castigar a los combatientes que lo desobedecieran o le decepcionaran, bien degradándoles en el rango, golpeándoles o dando la orden de ejecutarlos[32].

Deserciones

En noviembre de 2014, Achaye Doctor huyó con otros ocho combatientes ugandeses, así como varios combatientes no ugandeses y las mujeres. En enero de 2015, Dominic Ongwen, alto mando del LRA, desertó después de ser golpeado y amenazado de muerte según órdenes de Kony.

El impacto de la deserción de Ongwen se hizo sentir en mayo 2015, cuando siete guardaespaldas del grupo de Kony desertaron tras tratar de asesinarle. La deserción se sigue propagando en el entorno de la LRA. En febrero de 2016, el comandante del LRA Okot Oddek[33] desertó al este de la RCA, supuestamente después de que Kony le hubiera acusado de haber ayudado a Ongwen a escapar. Si bien Oddek consiguió escapar, Kony habría organizado recientemente la ejecución de Jon Bosco

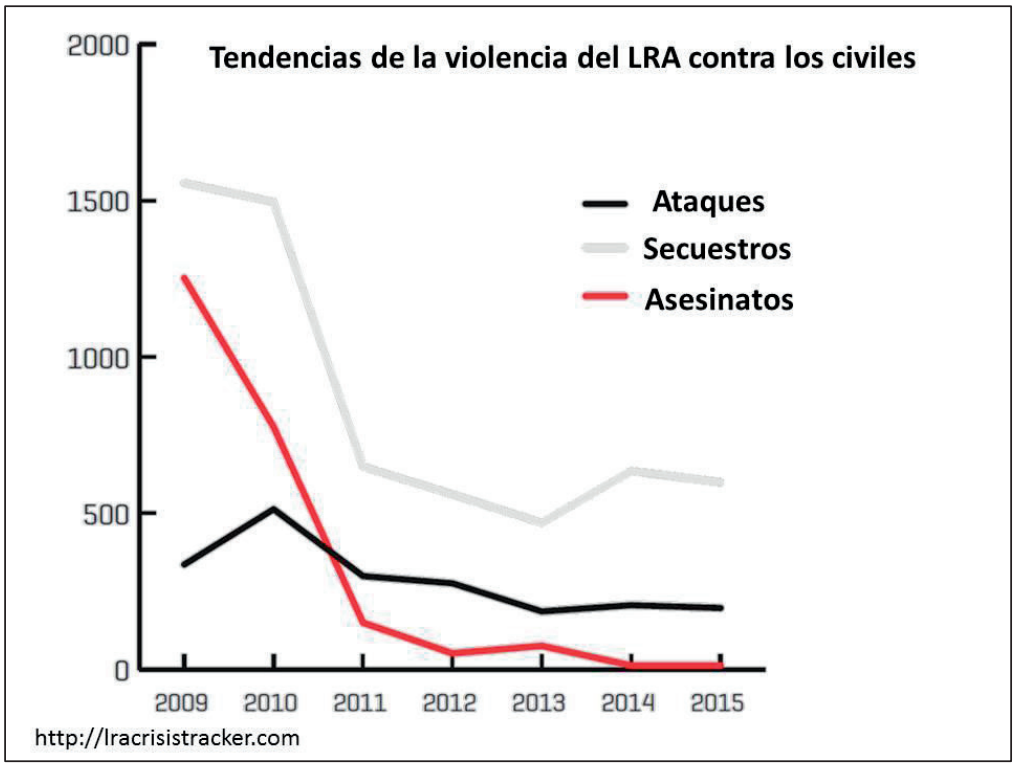
[32] En 2013, Kony ordenó personalmente la ejecución de cinco oficiales de la LRA que le habían decepcionado.
[33] Excomandante de brigada del LRA, era uno de los guardaespaldas de más confianza de Kony.

Kibwola, otro comandante senior del LRA quien fue acusado de haber ayudado a Ongwen a escapar.

Conclusiones

Durante casi tres décadas, el LRA ha demostrado ser una organización extremadamente resistente e inteligente para evadir las fuerzas militares y de seguridad, capaces de aprovechar las zonas más alejadas y mal gobernadas para sobrevivir.

En agosto de 2015, algunos analistas norteamericanos ya afirmaban que el LRA continúa representando una amenaza y que podría repuntar[34]. Los informes demuestran que los ataques y secuestros atribuidos al grupo aumentaron en 2014, una tendencia creciente que ha continuado en 2015, revirtiendo el descenso del período 2011-2013[35].



Veamos cuales son algunas de las características del LRA y como podrían evolucionar en un futuro:

[34] (ARIEFF & HUSTED, 2015).
[35] (ARIEFF & HUSTED, 2015).

- Volumen de efectivos y reclutamiento
  Las estimaciones no gubernamentales más recientes evalúan las fuerzas del LRA en 200-300 combatientes. Desde mediados de 2014, los comandantes del LRA vienen reduciendo el número de deserciones y el número de las operaciones, lo que minimiza la pérdida de combatientes. Pero tienen dificultades para integrar a los adultos, principalmente a ugandeses, lo que podría incrementar la integración de personas secuestradas, para reconstruir lentamente sus fuerzas de combate que presentan una caída sostenida desde el año 2008.

  Es demasiado pronto para estimar la probabilidad de que los comandantes del LRA intenten integrar a los niños secuestrados en las últimas semanas como niños soldados y trabajadores en los campamentos o bien liberarlos después de un período más largo de lo habitual, tras haber ayudado a transportar los bienes saqueados. El reclutamiento realizado a finales de 2014 y primeros de 2015 sugiere que pretenden entrenar al menos una parte de los secuestrados.

  El reclutamiento de niños por el LRA está en contraste con la liberación intencionada de grupos de mujeres y niños cautivos de larga duración que han realizado en varias ocasiones durante los últimos años.

  La aparente contradicción entre el reclutamiento paralelo y la liberación de los secuestrados de larga duración se podría relacionar con la composición demográfica de los liberados (menores de 10 años y una mayoría de chicas y mujeres embarazadas o madres de niños pequeños), con objeto de mantener la movilidad de los grupos. Los nuevos reclutas son generalmente mayores (entre 10-20 años) y más aptos para marchas duras y para el trabajo agotador de los campamentos, e incluso participar en los saqueos.

  Los comandantes de los grupos organizan reuniones frecuentes durante las cuales se transfieren personas secuestradas entre los grupos con el fin de equilibrar la proporción entre combatientes y personas de apoyo. La fragmentación del LRA en los últimos años ha hecho más difícil este tipo de encuentros, por lo que algunos grupos deben liberar personas a cargo para mantener su movilidad.

- Liderazgo y control jerárquico
  El control de los grupos disidentes del LRA será uno de los retos más importante para su líder Kony en los próximos meses. Dos pequeños grupos dirigidos por Achaye Doctor y Angola Onen Unita rompieron con el liderazgo de la LRA y funcionan independientemente. Si Kony no puede reafirmar su autoridad sobre ellos, otros grupos pueden animarse a independizarse.

- Presencia del LRA en las redes de tráficos ilegales
  En los últimos años, los grupos del LRA han basado sus ingresos en el marfil recogido en el Parque Nacional Garamba (RDC) para intercambiarlo por provisiones. La competencia de los cazadores profesionales y la disminución del número elefantes, así como las medidas contra la caza furtiva, podrían limitar la participación del LRA en el tráfico de marfil. En el este de la RCA, la indignación civil ante el reciente brote de ataques violentos del LRA, podría forzar a los elementos del ex-Seleka a retirar su apoyo oportunista a los grupos del LRA. Estas circunstancias, combinadas con el incremento de las operaciones militares (MINUSCA, RTF y norteamericanas) en Alto Kotto (RCA), le harían más difícil el acceso al oro y diamantes de las explotaciones artesanales.
- Continuidad de Kafia Kingi como santuario
  Kafia Kingi y Darfur Meridional han sido esenciales para la supervivencia de Kony desde 2009, pues le permite el acceso a los comerciantes dispuestos a comprar marfil y le ofrece refugio frente a las fuerzas internacionales. Para mantener esta zona estratégica, el LRA debe evitar cualquier conflicto con los grupos armados que operan allí; especialmente ganaderos y cazadores furtivos sudaneses que pueden considerar a los grupos del LRA unos objetivos fáciles para conseguir marfil. Si el LRA fuera obligado a abandonar Haji Kingi y Darfur Meridional, podría buscar refugio en la remota provincia, con escasa presencia de las fuerzas de seguridad, de Bas Uélé en RDC.
- Apoyo de Sudán al LRA
  Las visitas sucesivas del enviado de la Unión Africana sobre el LRA y el presidente ugandés a Jartum en septiembre de 2015 hicieron surgir las especulaciones sobre el hecho de que la tolerancia de Sudán con el LRA podría finalizar. Aunque no ha habido ninguna evidencia pública del cambio en la posición de Sudán en relación con el LRA, se han observado indicios en ese sentido:
  - En enero 2016, informes de prensa sin confirmar, indicaron que las tensiones entre el LRA y la población civil a lo largo de la frontera entre Darfur Meridional y Kingi Haji han generado un llamamiento para expulsarlos de la región.
  - Otras fuentes indican que las redes de cazadores furtivos profesionales podrían atacar a los grupos de la LRA en la región para obtener su marfil.

- Tensiones geopolíticas en la zona
  Desde 2013, el estallido del conflicto civil en RCA y en Sudán arrinconó aún más la crisis del LRA. Mientras que las tensiones geopolíticas continúen entre Kampala y Kinshasa y entre Kampala y Jartum, la coordinación transfronteriza para evitar que el LRA establezca sus santuarios, quedaría en suspenso.

- La falta de presencia estatal en el Este de la RCA
  El gobierno centroafricano siempre ha tenido una presencia limitada en el este de la RCA, dejando un espacio relativamente incontrolado a merced de varios grupos armados. El LRA sigue sacando provecho de los vacíos del conjunto de las fuerzas de seguridad, en el este de la RCA para el transporte ilícito de marfil, oro, diamantes y otros bienes producto de los saqueos. El gobierno de la RCA y las tropas internacionales no protegen, que hasta ahora, a los civiles en esa zona, por lo que las fuerzas de la ex-Seleka han lanzado ataques contra el LRA estos últimos meses. Esto podría fortalecer la credibilidad y la legitimidad de las fuerzas de la ex-Seleka entre la población local y el descrédito de los esfuerzos dirigidos a desarrollar la presencia de un Estado eficaz y creíble en la zona oriental de la RCA.

En enero de 2012, Ned Dalby, analista de la RCA en el *International Crisis Group,* escribía un artículo[36] en el que anunciaba, el fin del LRA. Desgraciadamente, 4 años más tarde tenemos que seguir aterrorizándonos por la barbarie de sus actos. Esperemos que con las medidas tomadas, y las pendientes por tomar, de la comunidad internacional, podamos pronto darle la razón.

Juan Alberto Mora Tebas
COR.ET.INF.DEM
Analista del IEEE

Bibliografía

ARIEFF, A., & HUSTED, T. F. (2015). *Crisis in the Central African Republic (Report R43377).* Washington, D.C.: Congressional Research Service.

CONSEJO DE LA UNION EUROPEA (2016, marzo 13). Reglamento de Ejecución (UE) 2016/354 del Consejo de 11 de marzo de 2016. *Diario Oficial de la Unión Europea L67*, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0354&from=EN. Bruselas, Bélgica: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0354&from=EN>.

ROJAS, A. (2015, /04/ 04/). «La ciudad de los niños perdidos». *El Mundo*.

ROJAS, A. (2016, /02/ 09/). «La milicia que se alimenta de niños». *El Mundo*.

RONAN, P. (2016, marzo). *L'Etat de la LRA en 2016.* Récupéré sur LRA Crisis Tracker: <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/LEtat-de-la-LRA-en-2016.pdf>.

[36] «El fin del Ejército de Resistencia del Señor (LRA): una razón para el optimismo y el compromiso político» <http://www.crisisgroup.org/en/regions/africa/horn-of-africa/uganda/op-eds/ending-the-lra-spanish.aspx>.

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

25/2016 12 de abril de 2016

Ignacio Fuente Cobo

La Política de Defensa de Italia:
la ambición por el Mediterráneo

Visitar la WEB Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO

La Política de Defensa de Italia: la ambición por el Mediterráneo

Resumen:

Con su Libro Blanco aprobado en el año 2015, Italia ha iniciado una profunda revisión de su política de defensa, con el objetivo de dotarse de unas Fuerzas Armadas capaces de defender sus intereses vitales y estratégicos y hacer frente a los desafíos del futuro. Contiene un programa ambicioso de reformas que va a exigir a Italia desarrollar la adecuada cadena de mando, así como el sistema de planeamiento, que asegure la necesaria coherencia entre su estrategia militar y sus capacidades militares, de manera que estas dos dimensiones de la ecuación estratégica, actúen sinérgicamente. Por otra parte Italia, una nación que aspira a jugar un papel central en los asuntos militares que afectan al Mediterráneo, va a tener que asumir que su seguridad y su defensa se basan en la premisa de que, solo si muestra solidaridad y proporciona una contribución significativa a la seguridad internacional, puede esperar recíprocamente la solidaridad y el apoyo de sus socios y aliados.

Abstract:

With its White Paper adopted in 2015, Italy has started a thorough review of its Defense Policy, with the goal of getting a military capable of defending its vital and strategic interests and, at the same time, to deal with the challenges of the future. It contains an ambitious program of reforms that will require from Italy, to develop the proper chain of command, and planning system to ensure the necessary consistency between its military strategy and its military capabilities, so that these two dimensions of the strategic equation, may act in a synergic way. Furthermore Italia, a Country aspiring to play a central role those in military affairs affecting the Mediterranean, basin, will have to assume that its security and defense is based on the premise that only if it shows solidarity and provides a significant contribution to international security, can conversely expect solidarity and support from partners and allies.

Palabras Clave:

Italia, Política de Defensa, Libro Blanco, Mediterráneo, Ley Presupuestaria, FFAA, Nivel de Ambición

Keywords:

Italy, Defense Policy, White Book, Mediterranean, Budget law, Armed Forces, Level of Ambition..

Introducción

Italia, la octava economía del mundo, comparte con Alemania, aunque en un grado menor, el contraste entre su peso político y económico y su, relativamente reducido, músculo militar[1]. Aunque por su población y economía, Italia debería tener un peso geopolítico comparable al de otras naciones europeas como el Reino Unido y Francia, la realidad es que su capacidad de influir en los grandes asuntos mundiales y de configurar su propio ámbito de seguridad nunca ha alcanzado desde el final de la Segunda Guerra Mundial al de estas grandes potencias. Puede decirse que Italia constituye una de esas naciones europeas, a las que el peso de la historia y las lecciones aprendidas de los conflictos del pasado, ha hecho muy reacia a utilizar el poder militar como una herramienta activa del poder del estado. La pertenencia a organizaciones poderosas de seguridad como la Alianza Atlántica y económicas como la Unión Europea de la que Italia ha sido, desde su origen, uno de los principales países impulsores, han permitido al estado italiano invertir - siguiendo la célebre explicación de Samuelson - mucho más en "mantequilla que en cañones". Todo ello a pesar de encontrarse Italia situada en un entorno geográfico y de seguridad mediterráneo tradicionalmente tan complicado como inestable.

Durante las décadas que siguieron al fin de la Guerra Fría, la política de defensa italiana se caracterizó por una extensa y exigente participación en operaciones de gestión de crisis, en las que sus FFAA se vieron obligadas a desplegar miles de soldados en teatros de operaciones que abarcaban desde África a Asia Central y desde los Balcanes a Oriente Medio y, casi siempre, en el marco de operaciones multinacionales. Sin embargo, en el nivel político, sus autoridades nunca adoptaron una estrategia oficial que marcase la línea a seguir en el campo de la defensa.

Esta situación de relativa debilidad militar se vio acentuada en las décadas que siguieron a la Guerra Fría en la que Italia, semejanza de otros países europeos, realizó sucesivos recortes en Defensa buscando aprovechar los "dividendos de la paz", para reducir el tamaño de sus estructuras militares.

[1] Gary J. Schmitt, *Italian Hard Power: Ambitions and Fiscal Realities*, pág. 5, en Gary J. Schmitt (ed.) *A Hard Look at Hard Power. Assessing the Defense Capabilities of Key US Allies and Security Partners*, United States Army War College Press, 2015.

En este sentido, la crisis de 2008 ha terminado de debilitar las FFAA italianas desde el momento en que ha supuesto una bajada global del presupuesto de Defensa que ha pasado de suponer el 1.7% del PIB en el año 2010 al 1.4% en el 2014[2]. Ello supone que, entre los años 2008 y 2011, el recorte del presupuesto de Defensa fue del 7% anual y, dentro de él, la reducción de gastos dedicados a adquisición de material militar fue del 25%, sin que los importantes acontecimientos geopolíticos ocurridos en Europa y en el Mediterráneo desde el 2014 se hayan traducido aun en una potenciación de la Defensa por parte de Italia. Todo ello ha puesto en cuestionamiento la capacidad de sus FFAA de constituirse en una herramienta eficaz en la defensa de los intereses nacionales del estado italiano y en un proveedor regional de seguridad, precisamente en unos momentos en los que los que el empeoramiento de la situación en el Mediterráneo y en Europa exigen un mayor compromiso en seguridad y defensa[3].

El Libro Blanco sobre la Defensa y Seguridad Internacional

Parte del problema reside en la falta de definición de una visión estratégica propia asumida por el conjunto de Italia con continuidad en el tiempo, un problema similar al de Alemania y que le aleja de la situación de Reino Unido o Francia. En este sentido, el primer documento estratégico italiano relevante desde el final de la Guerra Fría fue el realizado en 2001, "Nuevas fuerzas para un nuevo siglo" (*Nuove Forze per un nuovo secolo*)[4], que tuvo que ser pronto corregido, tras los atentados del 11 de septiembre, con un Libro Blanco en 2001. A su vez, el Libro Blanco fue desarrollado posteriormente por el "Concepto Estratégico del Estado Mayor de la Defensa"[5] y el documento del Estado Mayor de la Defensa "Invirtiendo en seguridad: las FFAA, una herramienta evolutiva" (*Investire in sicurezza: Forze Armate: Uno strumento in*

[2] The World Bank: Military expenditure (% of GDP), http://data.worldbank.org/indicator/MS.MIL.XPND.GD.ZS.
[3] Schmitt, op. cit., pág,s. 5-9.
[4] Disponible en la página web del Ministerio de Defensa de Italia en http://www.difesa.it/Approfondimenti/ArchivioApprofondimenti/Pagine/2001-nuove-forze.aspx
[5] Disponible en su versión en inglés en la página web del Instituto de Relaciones Internacionales y Red de Seguridad de Zürich,, ISN-ETH Zürich, en http://www.isn.ethz.ch/Digital-Library/Publications/Detail/?ots591=0c54e3b3-1e9c-be1e-2c24-a6a8c7060233&lng=en&id=156795

evoluzione)[6], ambos de 2005. Estos documentos indicaban como deberían evolucionar las FFAA italianas para cumplir con las misiones requeridas por un contexto internacional que caracterizado por la guerra contra el terrorismo y por la evolución tecnológica. A este documento siguió en el año 2012 la Ley nº 244, en la que se reorganizaban las FFAA para los próximos 10 años en términos de personal e infraestructuras, con importantes recortes en ambos conceptos.

Pero este esfuerzo analítico y conceptual se centraba exclusivamente en el nivel estratégico militar, sin que contase con el suficiente respaldo en el nivel político. A pesar de estos importantes documentos, no existía ningún documento verdaderamente estratégico que relacionara fines, formas y medios, los parámetros clásicos que sirven para formular una verdadera estrategia de seguridad. Por ello Italia publicó en abril de 2015 su "Libro Blanco sobre la defensa y seguridad internacional"[7], el primero desde 1985, lo que representaba un importante logro para la FFAA italianas y, especialmente, para la proyección internacional del país. Se trata por vez primera de una verdadera estrategia en el nivel político en la que se busca enlazar los objetivos políticos de la defensa, con la forma de alcanzarlos y con los medios necesarios, mirando al corto y medio plazo[8]. Puede decirse que el reciente Libro Blanco de la defensa, constituye un documento fundamental para entender como Italia pretende integrar las relaciones trilaterales entre autoridades políticas, FFAA y opinión pública.[9]

El documento recoge la ambición de Italia de jugar un papel central en los asuntos militares que afectan al Mediterráneo, de manera a como ha venido haciendo hasta la fecha. Italia asume cierta ambición de liderazgo al considerar que ha sido ella quien ha impulsado una cierta respuesta militar europea que sirva para resolver el problema de los miles de inmigrantes que buscan desplazarse ilegalmente a Italia y para acabar con las mafias que promueven este negocio ilícito. De esta manera,

[6] Disponible en http://www.associazionelagunari.it/files/SMD_Investire_in_sicurezza_2005.pdf, accedido el 04 de octubre de 2015.
[7] El Libro Blanco de la Defensa de 2002, se considera una simple actualización del anterior de 1985.
[8] ItalianMinistry of Defence, Libro bianco per la sicurezzainternazionale e la difesa, 30 April 2015, http://www.difesa.it/Primo_Piano/Documents/2015/04_Aprile/LB_2015.pdf.
[9] Alessandro Marrone Paola Tessari: "TheItalian Debate onDefenceMatters", Documenti IAI nº 13/07, IstitutoAffariInternazionali, Roma, 2013. http://www.iai.it/en/pubblicazioni/italian-debate-defence-matters#sthash.KuaiFwm8.dpuf.

Italia se contempla como el centro de una nueva región euro-mediterránea, ofertándose como nación líder para cualquier iniciativa política u operación militar que se organice en la misma. En cierto modo, el Libro Blanco recoge la percepción italiana de que, tal y como se ha apreciado con la crisis de Libia, los intereses vitales de Italia no son percibidos como tales por otros estados socios y aliados, por lo que Italia debe priorizar los escenarios basándose fundamentalmente en sus propios intereses nacionales, sin excesivas consideraciones hacia los de otros socios europeos.

Tras el Mediterráneo, el Cuerno de África y el Golfo de Guinea, se contemplan como la segunda prioridad estratégica para Italia, en una visión extraordinariamente parecida a la que ha realizado España en su Estrategia de Seguridad nacional del año 2013[10]. No es de extrañar, por tanto, que se considere la cooperación con países como Francia y España como la mejor forma de abordar los desafíos en estas zonas.

Una visión focal de la Seguridad Internacional

Puede decirse que el documento supone una dosis de pragmatismo – si bien en términos excesivamente nacionalistas - en cuanto el análisis estratégico en el corto y medio plazo del entorno internacional, reconociéndose la seriedad de las amenazas para la seguridad de Italia. Se ofrece así un mayor enfoque centrado en aquellas áreas en las que Italia asume se encuentran sus intereses nacionales. Estas áreas son: la región euro-mediterránea y, en menor medida, la región euro-atlántica, que Italia considera estrechamente interrelacionada con la anterior. En estas áreas, las líneas de acción estratégicas preferidas por Italia son la disuasión y la respuesta frente a agresiones militares y coacciones políticas.

[10] Disponible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/OtrasPublicaciones/Nacional/Estrategia_Seguridad_Nacional_2013.pdf.

Ahora bien, adquirir la primacía militar en el Mediterráneo, un área donde pude verse obligada a ejercer su "defensa nacional", supone que Italia necesita mantener la gama completa de capacidades militares necesarias para ser empleadas en la región, mientras que, por el contrario, puede permitirse aplicar el principio de *Plug and Play* a la hora de invertir en las capacidades necesarias para operar en el área que rodea a esta región, donde actuará siempre en el marco de coaliciones militares.

Para el resto del mundo donde también se contemplan la protección de los intereses italianos, la aproximación preferida es la actuación en el marco de las organizaciones internacionales, presentando Italia un menor nivel de ambición, si bien aceptando comportarse como un actor proactivo. En este sentido, Italia muestra su preferencia por la OTAN a la que asigna un papel central en lo que respecta a cualquier tipo de respuesta militar[11]. En cuanto a otras organizaciones internacionales, Italia considera que las Naciones Unidas siguen siendo útiles como foro de discusión de los asuntos de seguridad internacional, mientras que la Unión Europa, por el contrario, tiene una utilidad limitada a la hora de conformar proyectos de acción en común en los temas de seguridad y defensa. Esto es debido, en la percepción italiana, a la falta de un líder militar en Europa capaz de guiar, coordinar y dirigir al resto de los socios.

La delimitación geográfica de las preferencias estratégicas de Italia referidas a las regiones euro-mediterránea y euro-atlántica extendidas hasta el Golfo de Guinea y el Cuerno de África, cierra el debate sobre nivel de ambición de Italia que algunos pretendían extenderlo desde el Atlántico hasta el océano Índico, lo que exigía un esfuerzo en cuanto al refuerzo de sus capacidades navales inabordable para Italia.

La reforma de las estructuras de seguridad

La definición pragmática del nivel de ambición italiano, viene acompañada de un claro análisis de las normas, estructuras y procedimientos que deben ser reformados para alcanzar, en los próximos seis años, los objetivos establecidos con los recursos disponibles. No se trata simplemente de concretar una reducción de las estructuras y

[11] Ver Alessandro Marrone, Paola Tessari y Carolina De Simone, "Italian Interests and NATO: From Missions to Trenches?" en Documenti IAI, No. 14|12e (December 2014), www.iai.it/en/node/2382.

capacidades existentes, sino de lanzar una profunda reestructuración de los ejércitos, en beneficio del fortalecimiento de la acción conjunta. Se busca con ello, eliminar estructuras redundantes con la consiguiente economía de costes y gestión más eficiente.

De esta manera, se abordan algunas reestructuraciones orgánicas profundas del Ministerio de Defensa con el fin crear los instrumentos precisos para que el ministro y sus colaboradores inmediatos puedan ejercer sus funciones. Aunque no queda claro cuáles serán estos, el objetivo es acabar con la actual "asimetría informativa" que padecen las autoridades políticas, de manera que puedan tomar decisiones conscientemente, verificar su complimiento y controlar los resultados. Esta reestructuración abarca también el nivel estratégico militar en beneficio igualmente de la acción conjunta. De esta manera, se introduce la figura del 2º Jefe del Estado Mayor de la Defensa responsable de las operaciones y jefe, por tanto, del Mando Operacional Conjunto, en el que se integran los Mandos específicos, el Mando de Operaciones Especiales y el de Ciber-Operaciones. En definitiva, Italia aborda en este campo un proceso por el que ya han avanzado mucho, desde hace años, otros países europeos.

Igualmente, la logística se integra completamente en el nivel conjunto, quitando esta responsabilidad a los ejércitos. Para ello, el Director Nacional de Armamento centraliza todas las funciones relacionadas con los procesos de adquisición, con la infraestructura y con la logística propiamente dicha, exceptuando aquella que se encuentra en apoyo directo a las unidades en operaciones. A tal efecto, se considera necesario que el Director Nacional de Armamento reciba directrices precisas directamente del Ministro de Defensa en lo que se refiere a adquisiciones, si bien subordinadas a los requerimientos logísticos operativos del Jefe de Estado Mayor de la defensa.

¿Una nueva visión de la gestión del personal?

Para lograr una mentalidad conjunta, se adoptan algunas medidas extraordinariamente novedosas en la gestión del personal, como puede ser la promoción de los niveles superiores de las cadenas orgánicas (generales y

almirantes) por medio de una comisión en el nivel conjunto y no en el específico, entendiéndose que esta medida hará a estos oficiales menos dependientes de sus respectivos ejércitos y más responsables ante el Mando conjunto. No se sabe hasta qué punto estarán las FFAA italianas dispuestas avanzar en este campo pero, en todo caso, el éxito en cuanto a la integración de estructuras, dependerá de la capacidad de superar las resistencias de los ejércitos, muy reacios hasta la fecha a cualquier intento de integración que acabe con comportamientos corporativos endémicos.

En cuanto al resto del personal de los ejércitos, el Libro Blanco parece anticipar una profunda revisión de la gestión del mismo con unas ideas muy precisas. De esta manera, se reconoce que las FFAA, que empezaron a profesionalizarse a mediados de la pasada década, van poco a poco envejeciendo dada la baja tasa de reposición de personal existente, lo que no hace sino agravar la situación a medida que pasan los años. Italia, y en esto tampoco es novedosa, entiende que ningún país en el mundo puede permitirse mantener unas FFAA envejecidas debido a las exigencias físicas que la profesión demanda. Por ello, contempla lograr la sinergia entre la defensa y el sector civil (público y privado), de manera que las FFAA se conviertan en algo parecido a un “campo de cultivo”, en el que se desarrollen habilidades susceptibles de ser empleadas no solo por la defensa, sino también por otros sectores. De esta manera se facilita el “desenganche” del personal envejecido y su incorporación a otros sectores productivos.

No está muy claro que esta aproximación, ya intentada por otros países con éxito desigual, se vaya a conseguir en Italia, dado el peculiar contexto legal y social italiano, donde pasar un periodo de la vida laboral en las FFAA, no supone un plus a la hora de lograr oportunidades concretas en el mercado de trabajo. De no tener éxito estas iniciativas, Italia se encontrará en el plazo de unos años con un serio problema de envejecimiento de su personal militar. Pero este problema tampoco es exclusivamente italiano, sino que se extiende por otros países vecinos, sin que ninguno de ellos parezca haber encontrado una solución óptima a para resolverlo.

Por una política de armamento plurianual y soberana

Una consideración importante se refiere a los gastos de adquisición de armamentos y materiales. El Libro Blanco favorece sustituir el actual presupuesto de gasto de carácter anual, por una ley presupuestaria de seis años de duración, de manera análoga a como se hace en Francia. De esta manera, se lograría una mayor estabilidad en cuanto a la financiación de los grandes programas de armamentos que requieren largos periodos de maduración para ser desarrollados, normalmente más de diez años. Se buscaría con esta medida eliminar la actual situación de "micro-gestión" llevada a cabo por personas que muchas veces carecen de las adecuadas competencias técnicas. Por el contrario, con una ley plurianual, se permitiría una mejor gestión y un mayor control en el medio plazo por parte de las autoridades políticas y se superaría la actual fragmentación de decisiones tan perjudicial para la defensa y de la que solo se benefician la industria y cada uno de los ejércitos por separado.

Puede decirse que, en lo relativo a la política de armamento y material, Italia ha adoptado el concepto de tecnologías "soberanas", una definición ya usada previamente en Europa como sería el caso de las *Tecnologies de Souveraineté*[12] francesas, referida en el caso italiano, a la necesidad de controlar aquellas tecnologías consideradas críticas. El Libro Blanco reclama explícitamente la necesidad de que las decisiones políticas e industriales importantes en términos de inversión y reparto de mercado, sean autónomas. Esta es para Italia la única forma de mantener la competencia de las diferentes industrias de la defensa y de conservar la necesaria masa crítica nacional y economía de escala para hacerlo eficientemente.

[12] « Les capacités militaires industrielles critiques ». http://www.senat.fr/rap/r11-634/r11-6342.html.

Conclusiones

Puede decirse que, con su Libro Blanco, Italia ha iniciado una profunda revisión de su política de Defensa, con el objetivo de dotarse de unas FFAA capaces de defender sus intereses vitales y estratégicos y hacer frente a los desafíos del futuro. Contiene un programa ambicioso de reformas que requerirá del mayor apoyo de las autoridades políticas y de la opinión pública para evitar que fracase ante las inevitables resistencias internas y externas que van a ir surgiendo.

Italia, al igual que los países de su entorno necesita unas FFAA mucho más diferenciadas y flexibles de las que actualmente tiene, que sean capaces de llevar a cabo misiones que van de la reafirmación y disuasión en Europa, a la gestión de crisis y reconstrucción en África y Oriente medio[13]. Estas FFAA Tienen que ser creíbles, en el sentido de que sean capaces de imponer "un coste insoportable" a cualquier amenaza que ponga en peligro la seguridad o su estabilidad de Italia, pero también tienen que ser capaces de contener y eliminar aquellas fuerzas que producen anarquía y destrucción en sus fronteras. Esta situación crea una relación entre la estrategia política y las capacidades militares mucho más estrecha de lo que venía siendo habitual hasta época reciente. Ello va a exigir a Italia desarrollar la adecuada cadena de mando, así como el sistema de planeamiento, que asegure la necesaria coherencia entre ambas dimensiones de la ecuación estratégica, de manera que la una no se haga en detrimento de la otra, sino que actúen produciendo un efecto sinérgico. Todo ello requerirá una reflexión más profunda que va más allá del Libro Blanco y donde los elementos más complejos de la dimensión de la seguridad sean adecuadamente abordados.

En definitiva, en los próximos años Italia va a tener que basar su política de defensa actuando simultáneamente en dos direcciones. Por una parte, tendrá que poner en marcha todas las reformas contempladas en el Libro Blanco de 2015 dirigidas a mantener unas FFAA eficaces. Por otra parte, Italia va a tener que asumir que su seguridad y su defensa se basan en la premisa de que, solo si muestra solidaridad y

[13] Federica Di Camillo y Paola Tessari, "Italian Missions Abroad: National Interests and Procedural Practice", in IAI Working Papers, No. 1397 (February 2013), http://www.iai.it/pdf/DocIAI/iaiwp1307.pdf.

proporciona una contribución significativa a la seguridad internacional, puede esperar la solidaridad y el apoyo de los aliados. El actual Libro Blanco se centra en las prioridades y necesidades nacionales y habla poco de la colaboración e integración con sus socios y aliados, corriendo el riesgo de convertirse en una mera lista de deseos, a menos que sea capaz de abordar la segunda premisa con la suficiente inteligencia y voluntad.

Ignacio Fuente Cobo
COR.ET.ART.DEM
Analista del IEEE

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

26/2016 13 de abril de 2016

Josefa Izquierdo Alberca

La exclusión de los rohinyás de Birmania: un viejo desafío para un nuevo gobierno

Visitar la WEB Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO

La exclusión de los rohinyás de Birmania: un viejo desafío para un nuevo gobierno

Resumen:

Los rohinyás han venido sufriendo desde la independencia de Birmania marginación, ataques, extorsión, confiscación de tierras y desalojo forzado de sus viviendas. Durante 2013 y 2014 conmovieron a la opinión pública internacional por las dramáticas fotografías de barcos repletos de gente que vagaban por el golfo de Bengala, expulsados de su país y sin encontrar asilo. La celebración de las primeras elecciones democráticas en Birmania y la victoria del partido de la líder Aung San Suu Kyi, la Liga Nacional para la Democracia, ofrecen una excelente oportunidad para dar solución a este asunto, asegurar la integración democrática de todos los grupos étnicos que constituyen la nueva Birmania, y evitar que la segregación evolucione hacia el radicalismo musulmán.

Abstract:

The Rohingyas have been suffering marginalization, attacks, extortion, land confiscation and forced eviction from their homes since the independence of Burma During 2013 and 2014, they shocked the international public opinion by dramatic photographs of ships replete with people who were strolling around for the Gulf of Bengal, expelled from his country and without finding asylum.
The holding of the first democratic elections in Burma and the victory of party leader Aung San Suu Kyi, the National League for Democracy, offer an excellent opportunity to solve this issue, to ensure the democratic integration of all groups ethnic constituing the new Burma and to prevent segregation evolves the Muslim radicalism.

Palabras clave:

Birmania, budismo, conflicto étnico, islam, Myanmar, rohinyás.

Keywords:

Burma, buddhism, ethnic conflict, Islam, Myanmar, Rohingya's.

¿Quiénes son los rohinyás?[1]

En el estado birmano de Rakáin, antiguo reino de Arakáin, viven desde hace siglos los rohinyás. Esto no constituye por sí solo ninguna novedad dado que en el actual país viven más de 135 etnias, como, por otro lado, es característico de casi toda la región del sudeste asiático. Sin embargo, la situación en que esta etnia vive desde la independencia de Birmania[2] uno de los más cruentos casos de marginación dentro de un Estado y uno de los principales desafíos que debe asumir el nuevo Gobierno democrático.

Las constantes agresiones, violencia y marginación a que se han visto sometidos los rohinyás por el hecho de ser una minoría musulmana en un país de mayoría budista, contrasta con la imagen pacífica de tolerancia religiosa que en el imaginario colectivo occidental caracteriza a los pueblos del sudeste asiático.

Rakáin, el ancestral territorio de los rohinyás, es uno de los siete estados que constituyen la actual Birmania. Situado en la costa occidental del país, es una zona de llanuras costeras y ríos, aislada del resto del país por la cadena montañosa Arakan Roma y separada de Bangladés por la permeable frontera natural del río Naaf.

[1] Fundéu recomienda *rohinyá* como denominación. En <http://www.fundeu.es/recomendacion/ruainga-rohinya-mejor-que-rohingya>.

[2] Sigo las indicaciones de Fundéu sobre la denominación Birmania. Birmania y Rangún, mejor que Myanmar y Yangón en <http://www.fundeu.es/recomendacion/birmania-myanmar/>.

<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/bm.html>

En este mosaico de grupos étnicos que es Birmania, y como resultado de su estratégica ubicación entre China, India, Bangladés, Laos y Tailandia, casi un tercio de sus 56.320.206 habitantes son minorías étnicas. Junto a la mayoría birmana (68%) conviven, entre otros, shan, karen, rakhine, chinos, indios y mon, aunque hay dudas sobre el número exacto de grupos étnicos dada la agresiva política gubernamental respecto a la población tribal[3].

[3] World Policy Institute, Myanmar Refugees: «No Repatriation Without Peace». Disponible en <http://www.worldpolicy.org/blog/2016/04/06/myannar-refugees-no-repatriation-without-peace>. Consultado 08/04/2016.

De igual forma, la mayoría del país es budista (89%) frente a un 10% de minorías entre los que se encuentran los cristianos, musulmanes y animistas[4].

Los enfrentamientos con las minorías étnicas han sido permanentes desde 1948, fecha de la independencia de Reino Unido, aunque las denuncias por la discriminación y el abuso contra los grupos étnicos no mayoritarios no solo han afectado a los rohinyás[5].

Los continuos desplazamientos a que se han visto sometidas las minorías se justifican desde la intención de la mayoría birmana de conseguir la exclusividad étnica y religiosa, pero, además, se persigue la explotación de los recursos de gas, petróleo y energía hidroeléctrica de las zonas en que viven estos grupos[6], que denuncian que el gobierno estatal no cuenta con ellos para los grandes proyectos de desarrollo, ni atienden a sus demandas medioambientales.

Violencia, marginación y desplazamientos forzados

Los rohinyás, que practican una versión sufí del islam, hablan un dialecto bengalí y no pertenecen a ninguna de las etnias reconocidas, no son la única comunidad musulmana del estado de Rakáin, pero sí constituyen la mitad de su población (un millón y medio de personas).

En un país donde la mayoría birmana ocupa las esferas más importantes de la política, la economía y la educación, están relegados a ser considerados un pueblo doblemente minoritario: por su religión y su lengua.

A pesar de que habían conseguido un reconocimiento como ciudadanos integrantes del país y su idioma se venía utilizado habitualmente en la radiodifusión birmana, el enfrentamiento con el Gobierno se agravó dramáticamente a partir del golpe militar de 1962.

[4] CIA: The World Factbook en <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/wfbExt/region_eas.html>. Consulta 28/03/2016.
[5] También ha afectado a los casi 3 millones de shan no reconocidos que trabajan en Tailandia.
[6] La web de Refugees deeply recoge las denuncias de otros grupos étnicos en <http://www.refugeesdeeply.org>. Fecha de consulta 05/04/2016.

Una de las maniobras más duras se inició en 1978 por medio de la Operación Rey Dragón[7] con el objetivo de evitar la supuesta «infiltración» ilegal de extranjeros en las zonas fronterizas. Los rohinyás, considerados no ciudadanos, fueron objeto de detenciones y expulsiones generalizadas que provocaron un numeroso éxodo a Bangladés. Aunque no hubo unanimidad en las cifras de refugiados (el Gobierno bangladesí estimaba 250.000 personas, mientras que las autoridades birmanas consideraban que no habían sido más de 150.000), la presión demográfica en la ya densa población de Bangladés tensó las relaciones entre los dos países y motivó la intervención de Naciones Unidas hasta concluir con un acuerdo bilateral que contemplaba la repatriación de los rohinyás a Birmania. Los enfrentamientos provocados por el obligado retorno se saldaron con cientos de muertos.

La política de exclusión étnica de los rohinyás alcanzó su punto máximo en 1982. Ese año, el Partido del Programa Socialista de Birmania (BSPP, por sus siglas en inglés) promulgó un nueva ley de ciudadanía que, siguiendo el principio *ius sanguinis,* consideraba que para la obtención de la ciudadanía sería determinante la nacionalidad de los padres y no el lugar de nacimiento. A partir de ese momento, se empezó a exigir a los rohinyás la acreditación de pruebas concluyentes que demostraran que sus antepasados estaban asentados en Birmania antes de la independencia de 1948. Como para la mayoría de las familias era imposible cumplir estos requisitos, el Estado les negó el reconocimiento como ciudadanos birmanos y determinó considerarlos y denominarlos bengalíes o, más despectivamente, con el insulto racista «kalar» [8].

En 2014, y respaldado por la ONU, el Gobierno birmano llevó a cabo el primer censo de ese Estado en treinta años y se identificó por primera vez al grupo rohinyá como etnia birmana. Pero la presión de los nacionalistas budistas y el fuerte sentimiento antimusulmán obligaron al presidente Thein Sein a cancelar las tarjetas

[7] ACNUR, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados: «La situación de los refugiados en el mundo 2000. La difícil situación de los rohingyas». Disponible en <http://www.acnur.org/publicaciones-SRM/tabla81.php>. Fecha de consulta 06/04/2016.
[8] Human Rights Watch, en <https://www.hrw.org/asia/burma>. Fecha de consulta 28/03/2016.

identificadoras de ciudadanía, revocando así su recién adquirido derecho al voto, y dando carta de oficialidad a la discriminación contra este grupo étnico[9].

Aunque la mayoría birmana les había venido demostrado su hostilidad en muchas ocasiones, en 2012, a raíz de la violación de una budista y la muerte de un monje por parte de supuestos rohinyás, grupos de funcionarios, líderes comunitarios birmanos y monjes budistas dirigidos por el religioso Afshin Wirathu, del movimiento 969, organizaron y alentaron a miembros de la etnia budista de Rakáin para llevar a cabo ataques coordinados e indiscriminados contra vecindarios y aldeas musulmanas, con el respaldo de fuerzas de seguridad del Estado y con el objeto de aterrorizar a la población y obligarla a huir de su región. Human Rights Watch (HRW) emitió un duro informe en 2013 donde denunciaba a las autoridades birmanas y a los grupos budistas del Estado por cometer delitos de «lesa humanidad» como parte de una campaña «de limpieza étnica». Se responsabiliza directamente a los monjes budistas sangha y al Partido del Desarrollo de Nacionalidades de Rakáin[10] de difundir durante cinco meses, entre junio y octubre, numerosos panfletos contra los rohinyás y de realizar declaraciones públicas que negaban su existencia, los señalaban como una amenaza y exigían que fueran expulsados del país.

El informe que tiene el elocuente título *Solo queda rezar:* «Delitos de lesa humanidad y limpieza étnica de musulmanes rohingyás en el estado de Arakáin en Birmania»[11], expone cómo en el mes de octubre estalló la violencia contra estas gentes en nueve poblaciones[12], en concreto en Yan Thei, donde fueron masacrados al menos 70 rohinyás mientras las fuerzas de seguridad se mantenían al margen o directamente ayudaban a los agresores quitando a los atacados los palos y otras armas rudimentarias que llevaban para defenderse. Entre las víctimas se cuentan 28 niños asesinados a machetazos, 13 de ellos menores de 5 años. El informe de HRW

[9] Council of Foreign Relations, *The Rohingya Migrant Crisis*. Disponible en <http://www.cfr.org/burmamyanmar/rohingya-migrant-crisis/p36651>. Fecha de consulta 28/03/2016.
[10] Rakhine Nationalities Development Party, RNDP por sus siglas en inglés. Partido fundado en 2010 por nacionalistas arakaneses.
[11] Human Rights Watch, *«All You Can Do is Pray': Crimes Against Humanity and Ethnic Cleansing of Rohingya Muslims in Burma's Arakan State»*. Disponible en <https://www.hrw.org/es/news/2013/04/22/birmania-debe-poner-fin-la-limpieza-etnica-de-musulmanes-rohingyas>. Fecha de consulta 20/03/2016.
[12] Los ataques que muestran veintisiete zonas de destrucción se han podido identificar gracias al uso de fotografías obtenidas por satélite, Human Rights Watch, *op. cit*.

concluye que el objetivo de estos ataques fue forzar a este grupo a abandonar su población, como así ocurrió con el desplazamiento de más de 125.000 personas y la consiguiente crisis humanitaria. La violencia los persiguió hasta el Índico, donde también sufrieron ataques los barcos en que huían[13].

En 2013 el mundo descubrió en las portadas de los diarios las impactantes fotografías de barcos cargados de personas que vagaban por el mar de Andamán durante meses sin que ningún país de la región los acogiera. Se trataba de gente engañada por las redes de traficantes de personas, que no habían podido pagar el rescate con que escapar de los campos de refugiados de Birmania. Con la promesa de trabajar en Malasia, los traficantes, que se sospecha actuaban con la anuencia de algunos funcionarios, policías y oficiales de la Marina tailandesa, los abandonaron en barcos prisión[14].

Tanto Birmania, como Tailandia, Indonesia y Malasia rechazaron acoger a estos apátridas involuntarios e, incluso, la marina tailandesa y malasia los expulsaron de nuevo hacia otras aguas territoriales. Solo los pescadores de Aceh en Indonesia, les prestaron ayuda.

Finalmente, ante la presión internacional y la quiebra de confianza que este asunto implicaba para la ASEAN (Asociación de Naciones de Sudeste Asiático), Malasia e Indonesia decidieron recibir los barcos a la deriva y suministrar una ayuda humanitaria básica consistente en alojamiento temporal, alimentos y medicinas[15]. El Ministerio de Asuntos Exteriores de Birmania emitió un comunicado de prensa donde mencionaba la preocupación por las gentes que vagaban en barcos por el mar, pero sin aceptar la responsabilidad ni consideración alguna acerca de la ciudadanía birmana de estas personas[16].

---

[13] Diario *El Mundo*, *Rohingyas, el pueblo más perseguido del mundo.* Disponible en <http://www.elmundo.es/elmundo/2012/10/27/internacional/1351360064.html>.
Fecha de consulta 15/03/2016.
[14] *Esglobal*, *La crisis de los barcos en el Mar de Andamán*. Disponible en <http://www.esglobal.org/la-crisis-de-los-barcos-en-el-mar-de-andaman/>.Fecha de consulta 18/03/2016.
[15] Institute for Defence Studies and Analyses IDSA, *The rohinyas:Security Implications for ASEAN and beyond*. Disponible en <http://www.idsa.in/issuebrief/TheRohingyas_skundu_280515>.
[16] «Malaysia DPM: It's Myanmar govt's woes, not ASEAN»,en *Asia One.com*, May 18, 2015, citado por IDSA, *op. cit*.

Ese mismo mes de mayo se celebró en Bangkok la cumbre sobre trata de personas donde, a petición de Birmania, nadie empleó la palabra rohinyá[17].

La exclusión es un riesgo para la seguridad

Las acusaciones de extremismo radical han sido también convenientemente esgrimidas contra los rohinyás[18]. Los comentarios que el monje budista tea, T. Wirathu, máximo representante del movimiento 969 ha venido repitiendo (y que ahora desmiente en la web de su organización) se referían reiteradamente al islam como la amenaza más importante para Birmania[19]. También acusó a la Organización de Solidaridad Rohinyá (RSO) de vínculos con organizaciones islamistas que buscan promover la yihad en Birmania. En efecto, el RSO surgió en 1982 tras una intensa ofensiva de los Servicios de Defensa de Myanmar (MDS) en 1970 que dio lugar a violentos enfrentamientos y que provocó el desplazamiento de más de 250.000 musulmanes rohinyás, que huyeron y se refugiaron en la frontera con Bangladés.

Sigo el exhaustivo informe publicado por *The Diplomat* donde se repasa pormenorizadamente las acusaciones de terrorismo que se han vertido hacia los grupos de apoyo a los rohinyás. El análisis concluye señalando la coincidencia de los analistas acerca de la falta de capacidad de acción de este grupo a pesar de que se hubieran detectado algunas conexiones con grupos extremistas islámicos como Jamaat-e-Islami, activo en Pakistán, India y Bangladesh[20]. En 2001, el Gobierno birmano comenzó a compartir con sus homólogos de los Estados Unidos información de inteligencia sobre las organizaciones rohinyás, en concreto, sobre la Organización Nacional de Arakan Rohingya (ARNO). El informe elaborado por la inteligencia militar de Birmania en 2002 señalaba que ese año la organización

[17] *Esglobal*, ibídem.
[18] La organización *969* se autoproclama pacifista y desmiente su violencia en la web actual disponible en <https://969movement.org>. Fecha de consulta 11/04/2016.
[19] The Atlantic, *969: The Strange Numerological Basis for Burma's Religious Violence*. Disponible en <http://www.theatlantic.com/international/archive/2013/04/969-the-strange-numerological-basis-for-burmas-religious-violence/274816/>. Fecha de consulta 05/04/2016.
[20] E. Brennan, y Ch. O'Hara: *The Rohingya and Islamic Extremism: A Convenient Myth Myanmar is pursuing a narrative that rests on dubious evidence.* Disponible en <http://thediplomat.com/2015/06/the-rohingya-and-islamic-extremism-a-convenient-myth/>. Fecha de consulta 01/04/2016.

rohinyá contaba con 170 insurgentes armados y 90 miembros seleccionados para ser instruidos en Libia y Afganistán. Aunque estos datos fueron considerados probables por Estados Unidos, no se considera que estuvieran suficientemente verificados. Más recientemente, en 2013 unas supuestas fotos de activistas del RSO fueron desacreditadas e identificadas finalmente como antiguas fotos de combatientes de Jamaat-e-Islami en Bangladés.

Otra información utilizada por Naypyidaw para demostrar la amenaza de la insurgencia rohinyá aunque sin acreditación suficiente ha sido el ataque en 2013 a la Embajada de Myanmar en Indonesia.

Por otra parte, los medios de comunicación de India y Bangladés han sugerido que dos grupos terroristas como el pakistaní Lashkar-e-Taiba y Jaish-e-Mohammed, que actúa en Cachemira, han tratado de reclutar a los refugiados rohinyá. A pesar de tales informaciones, no ha habido actividades terroristas en el estado de Rakáin, en consecuencia, no se considera que estos grupos representen hoy por hoy una amenaza real para Birmania. Los autores del mencionado artículo concluyen que no se ha podido probar el riesgo terrorista de los grupos de apoyo a los rohinyás, sino que el mito del riesgo islamista ha sido alimentado convenientemente y utilizado por Naypyidaw para servir a sus propios intereses.

Sin embargo, en 2014, el jefe de Al Qaeda, Al-Zawahiri, llamó a los musulmanes de Birmania a que se levantaran contra el gobierno y Abu Bakar Bashir, el jefe indonesio de Jamaah Ansharut Tauhid, una rama de Jemmaah Islamiya, que ha declarado baiyat o lealtad a ISIS, también ha emitido amenazas de ataques contra los birmanos budistas. Por último, el grupo terrorista somalí Al Shabaab, también emitió una declaración para salvar a los musulmanes de Birmania de los «budistas salvajes»[21]. Por lo tanto, conviene tener en cuenta que la difícil situación de los rohingyá y su represión pueden convertirse en un catalizador para quienes promueven la yihad global y podrían utilizar la difícil situación de estos musulmanes y su marginación para servir a sus fines.

[21] The Diplomat, *op. cit.*

Las declaraciones de los líderes rohinyá y el RSO han negado e incluso renegado de las organizaciones islamistas extranjeras tratando de disipar esos temores, aunque esto no prueba nada. Quizás hasta ahora, el aislamiento en que han vivido los que aún quedan en Birmania, los haya podido aislar de la influencia yihadista, pero la situación de injusticia, las desigualdades estructurales de Birmania y la negación de ciudadanía pueden avivar el radicalismo.

Entre los factores que pueden alimentar un indeseado radicalismo hay algunos que no conviene perder de vista: la exclusión en que viven niños y jóvenes refugiados en Bangladés. Según recoge Igor Barbero en una entrevista con Osman Johar, del Consejo Europeo de los Rohinyás, del medio millón de rohinyás que malviven en Bangladés, solo 32.000 tienen estatus de refugiado bajo supervisión del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y solo ese grupo puede, por tanto, acceder a una red institucionalizada de ayuda humanitaria y escolarización para menores hasta los 12 años. El resto vive en una situación de alegalidad documental, con restricción total de movimientos y en una situación extremadamente vulnerable: «Hay niños que van a escuelas bangladesíes ocultando su identidad real. Pueden ser admitidos mostrando carnés falsos, aunque siempre están con miedo, pues pueden ser arrestados en cualquier momento –explica Johar–. Conozco muchas organizaciones que estarían dispuestas a ofrecer educación a rohinyás, pero sin el permiso del Gobierno no es fácil». En este contexto de exclusión y apatridia, solo las escuelas coránicas les ofrecen educación y ayuda gratuita[22].

La legislación internacional ofrece instrumentos jurídicos y posibles soluciones para la reducción de la apatridia: desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación, La Convención sobre los Derechos del Niño que afirma el derecho de todos los niños a adquirir una nacionalidad, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (para favorecer la igualdad entre hombres y mujeres con respecto a la adquisición de la nacionalidad y la

[22] *El País*, «Muchos niños de la minoría musulmana caen en los matrimonios prematuros, el trabajo infantil y las redes de trata de personas por no tener acceso a la educación». Disponible en <http://elpais.com/elpais/2015/08/18/album/1439897589_841064.html#1439897589_841064_1439897634>. Fecha de consulta 08/04/2016.

transmisión de la nacionalidad a los hijos), hasta la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954, que exhorta a los Estados a facilitar la resolución de la apatridia y la Convención de 1961, el único instrumento que ofrece salvaguardas universales comunes para prevenir la apatridia y que ofrece herramientas concretas a los Estados para resolver el asunto[23].

Durante este año y tras el descubrimiento en 2015 de fosas con cuerpos de refugiados rohinyás en un campamento en la frontera de Tailandia con Malasia, la comunidad internacional espera que los cambios políticos en Birmania faciliten el regreso de los refugiados que llevan décadas malviviendo en las fronteras con los países vecinos[24]. La celebración de elecciones y la constitución del primer gobierno civil en 30 años abren esperanzas para la reconstrucción democrática de Birmania. La mayor parte de las sanciones económicas impuestas a este país por la Unión Europea, Australia, Estados Unidos y otros países, se han levantado y Birmania empieza a ser tenido en cuenta y a recibir grandes inversiones extranjeras en campos como las infraestructuras, la energía, la atención a la salud, etc.[25].

Conclusiones

En el conflicto de los rohinyás con el estado birmano coinciden aspectos importantes relativos a la seguridad humana junto a otros que ponen en riesgo las relaciones de los países de la región. La obligada apatridia a que les condena su gobierno, combinado con la trata de personas y la migración transfronteriza son temas que afectan directamente a las relaciones de Birmania con su vecino Bangladés, al resto de socios de la ASEAN y a la seguridad de la región. Los esfuerzos de esta asociación en pro del desarrollo regional pueden verse socavados por la pérdida de confianza mutua. Los instrumentos jurídicos internacionales ofrecen posibles

[23] ACNUR: «Prevención y reducción de la Convención para Reducir los casos de Apatridia de 1961». Disponible en <http://acnur.es/PDF/Prevencion_y_Reduccion_de_la_Apatridia.pdf>.

[24] *Reuters* en <http://www.reuters.com/article/us-thailand-migrants-idUSKCN0WN16W>. Fecha de consulta 28/03/2016.

[25] IDSA, *op.cit.,* pág. 4.

soluciones, pero la responsabilidad de su aplicación son exclusiva responsabilidad de los gobiernos.

Para que Birmania sea reconocida como una nación democrática debe adoptar un enfoque pragmático hacia los rohinyás. Ante los prejuicios profundos contra los musulmanes, hay reticencias acerca de la voluntad de satisfacer las aspiraciones de los grupos étnicos minoritarios. Los últimos acontecimientos de ataques terroristas en Europa y Pakistán no ayudan a desarrollar un clima de confianza entre los birmanos.

El partido de Aung San Suu Kyi, la Liga Nacional para la Democracia, ha obtenido la mayoría absoluta. Al cierre de este documento leo la primera declaración oficial de Aung San Suu Kyi, que habla de su deseo de trabajar por la amnistía para los presos políticos y la liberación inmediata de los activistas[26], aunque llama la atención la ausencia de referencias a los refugiados ni a la devolución de su carta de ciudadanía.

Se abre ahora una excelente oportunidad para solucionar el asunto de las minorías no reconocidas. Será necesario mucho valor y auténtica voluntad política para admitir su responsabilidad en una completa integración de todos los grupos que integran la nueva Birmania. Mantener a las minorías musulmanas en la marginación y el rechazo no solo merma la credibilidad del nuevo gobierno, sino que podría alimentar semillas para un potencial radicalismo violento.

Josefa Izquierdo Alberca
Analista del IEEE

[26] *The Guardian*. Disponible en <http://www.theguardian.com/world/2016/apr/07/aung-san-suu-kyi-mass-amnesty-political-prisoners-myanmar?CMP=twt_gu>.

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

27/2012 19 de abril de 2016

Blanca Palacián de Inza

¿Ejerce la Unión Africana su responsabilidad de proteger?

Visitar la WEB Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO

¿Ejerce la Unión Africana su responsabilidad de proteger?

Resumen:

La Unión Africana no ha asumido el principio de la «responsabilidad de proteger» de forma efectiva. En este documento analizaremos como, si bien es cierto que la UA incorporó normativamente esta responsabilidad aun antes que Naciones Unidas, este principio sigue subordinando, *de facto*, al respeto de la soberanía nacional sustentado, en algunos casos, por las servidumbres entre las elites gobernantes.

Abstract:

The African Union has not embraced the principle of the responsibility to protect effectively. This paper will analyze how, even though it is true that the AU incorporated this responsibility as a norm even before the United Nations, this principle continues to be subordinated, de facto, to the respect for national sovereignty sustained in some cases, by bonds of servitude among the ruling elites.

Palabras clave:

Responsabilidad de proteger, Unión Africana, Naciones Unidas.

Keywords:

Responsibility to Protect, African Union, United Nations.

El principio de la responsabilidad de proteger

No es nueva la idea fundamental de que los Estados tienen la obligación de proteger a hombres y mujeres de las peores atrocidades. La novedad que aporta el principio de «responsabilidad de proteger» (conocida como RTP o R2P por sus siglas en inglés: Responsibility to Protect) es que la comunidad internacional acepta esa responsabilidad de manera colectiva si esta no es asumida por los Estados de manera particular[1]. Se redefine la soberanía como responsabilidad[2]. Se trata de la evolución de la doctrina de la intervención por razones humanitarias y del derecho de injerencia.

Después de sucesos como el genocidio de Ruanda y de las limpiezas étnicas de los Balcanes, cobra fuerza la necesidad de que la comunidad internacional actúe para proteger a la población civil de estas atrocidades. El Gobierno de Canadá en 2001 entonces la creación de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados (CIISE, ICISS por sus siglas en inglés) integrada por un grupo de expertos liderados por el ex ministro de Asuntos Exteriores de Australia, Gareth Evans, y el diplomático argelino Mohammed Shnoun. Entre ellos figuraban académicos y políticos destacados, como Michael Ignatieff, Eduardo Stein y Ramesh Thakur. Fueron ellos los que definieron este concepto por primera vez.

Esta comisión determinó que cuando los Estados cuyas poblaciones sufren determinados crímenes –genocidio, limpieza étnica, crímenes de guerra o crímenes contra la humanidad– hacen dejación de su protección, esta pasa a la comunidad internacional[3] quien ha de actuar por encima de la soberanía inviolable de los Estados. De este modo, la competencia del Estado deja de ser de su exclusividad para convertirse en una responsabilidad internacional, saliéndose por tanto de la

[1] Blanca Palacián de Inza: «La Responsabilidad de Proteger y el derecho de veto». *Documento de Análisis 09/2012*. Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2012, pág. 2.
[2] Ramesh Thakur: «The Responsibility to Protect: Norms, Laws and the Use of Force in International Politics». *Routledge*, 2011, pág. 127.
[3] ICISS: «The Responsibility to Protect», 2001, pág. 8.

órbita de la influencia del principio de no intervención y abriendo paso a una vía de injerencia puesto que no supondría la intromisión en asuntos internos del Estado[4].

Sin embargo, la R2P es un concepto muy amplio que sigue sin encontrar líneas unívocas entre académicos ni políticos. Las divergencias no emanan del principio mismo sino más concretamente de su implementación. Tampoco en el plano legal hay unanimidad acerca de considerarlo un concepto, una doctrina o una norma[5].

La Unión Africana (UA)

Nadie está más capacitado para luchar por cambiar las cosas que uno mismo, aunque en algunos casos necesite ayuda exterior. Esta idea es extrapolable al ámbito geopolítico, de manera que no cabe discusión posible acerca de que sean los propios africanos quienes deben comprometerse con su seguridad. Y esto sin menoscabo de que gran parte del presupuesto de la Unión Africana, la organización regional más importante, sea financiado por Europa o que algunas misiones internacionales en ese continente –como UNAMID en Darfur– se desarrollen de la mano de Naciones Unidas.

En esta línea, ha sido en la seguridad donde la transformación de la Organización para la Unidad Africana (OUA) en la Unión Africana (UA) ha sido más radical[6]. Así, mientras la OUA tenía como premisa el principio de inviolabilidad de la soberanía nacional, la agenda de seguridad de la UA no considera la «absoluta soberanía» de los Estados como principio inviolable, y por tanto, sí acepta –explícitamente además mediante el reconocimiento de la R2P–, la injerencia en asuntos internos. Este cambio significa –al menos sobre el papel– el paso de la «no interferencia» a la «no indiferencia» ante acciones como los crímenes de guerra, los crímenes contra la

[4] Claribel de Castro Sánchez: «Las acciones armadas por razones humanitarias ¿hacia una injerencia humanitaria? Una aproximación teórico-práctica». Tesis Doctorales. Ministerio de Defensa, 2003, pág. 52.
[5] A. J. Bellamy: «Responsibility to Protect». Cambridge, Polity Press, 2009, págs. 4-7. Citado en Alicia Gil Gil y Elena Maculan: «Responsabilidad de proteger, Derecho penal internacional y prevención y resolución de conflictos» en *La seguridad: un concepto amplio y dinámico. V Jornadas de estudios de seguridad*. Madrid, 7,8 y 9 de mayo de 2013. IUGM, pág. 40. Nota 7.
[6] Abel Romero Junquera: «La arquitectura de paz y seguridad africana. Un compromiso de la Unión Europea», en *La importancia geoestratégica del África Subsahariana*. Monografía del CESEDEN 117, 2010, pág. 176.

humanidad y el genocidio[7]. Además de la R2P y del principio de «no indiferencia», el otro pilar fundamental de la concepción de la prevención, gestión y resolución de conflictos por parte de la UA es la máxima «soluciones africanas para problemas africanos".[8]

La UA, actor emergente en los asuntos internacionales afronta todavía un buen número de problemas para ser plenamente operativo. El primero y fundamental es la falta de financiación, así como de recursos humanos disponibles y formados para acometer las tareas encomendadas. A pesar del crecimiento en términos macroeconómicos del continente, el presupuesto de la UA depende en un 90% de la financiación exterior, especialmente de la Unión Europea[9].

No obstante, y aunque es creciente, la actividad sobre el terreno de la UA ha sido escasa. De todas las operaciones de paz o de reforma del sector de seguridad que están teniendo lugar en suelo africano actualmente, la UA participa en muy pocas.

De entre las resoluciones de Naciones Unidas sobre la R2P cabe destacar la Resolución 1973, aprobada el 17 de marzo de 2011 por el Consejo de Seguridad, que autorizó «a los Estados miembros a tomar las medidas necesarias para proteger a la población civil». Esta Resolución, promovida por Francia, Reino Unido y Líbano, tuvo diez votos favorables y cinco abstenciones: las de Alemania, Brasil, India, Rusia y China. En esta ocasión la Unión Africana no invocó el principio de la R2P insistiendo en una solución negociada para la crisis lo que le colocó en una posición enfrentada a la de otras organizaciones regionales, como fue el caso de la OTAN, que asumió el liderazgo de la intervención[10]. La UA, al igual que había sucedido en el año 2004 con la intervención de la ONU en Costa de Marfil –Resolución 1528– se mostró dubitativa e incapaz de mostrar una posición coherente[11]. De estas dos

[7] MABERA, Faith K. "The African Union and the Responsibility to Protect: Lessons learnt from the 2011 United Nations Security Council intervention in Libya". Universidad de Pretoria. 2014. p. 51
[8] David Zounmenou, Dimpho Motsamai y Fritz Nganje: «Southern Voices in the Northern Policy Debate: Perspectives on Conflicts and Conflict Resolution in Africa», *The Wilson Center´s Africa Program and Leadership Project 2012*, 2012, pág. 10.
[9] Blanca Palacián de Inza: «África: luces y sombras de un continente emergente» en Felipe Sahagún (coord.), *Panorama Estratégico 2015*, IEEE, 2015, pág. 121.
[10] Faith K. Mabera: «The African Union and the Responsibility to Protect: Lessons learnt from the 2011 United Nations Security Council intervention in Libya». Universidad de Pretoria, 2014, pág. 3.
[11] David Zounmenou, Dimpho Motsamai y Fritz Nganje: «Southern Voices in the Northern Policy Debate: Perspectives on Conflicts and Conflict Resolution in Africa». *The Wilson Center´s Africa Program and Leadership Project 2012*, 2012, pág. 18.

situaciones se desprende que algunos líderes africanos siguen rechazando la intervención externa en asuntos internos a pesar de la adhesión de la UA al principio de la R2P[12].

La UA y la R2P

Resulta de especial interés la rápida aceptación del principio de responsabilidad por parte de las naciones africanas. Cinco años antes de que Naciones Unidas asumiese la R2P, la Unión Africana ya había incluido este principio en su acta refundacional. No obstante, al igual que ocurre con la R2P y el resto del globo, choca con intereses políticos que hacen tropezar las esperanzas de aplicación de este principio. Además de su posición ambigua ante las intervenciones en Libia o en Costa de Marfil, un ejemplo claro y vital de esta inacción está la indecisión ante el conflicto interno de Burundi, país al borde la guerra civil y respecto al que se ha llegado a mencionar la palabra genocidio[13]. Las acciones de la UA hacen dudar de la posibilidad que se pase de la retórica a los hechos así como de la consolidación de este principio en la arquitectura de seguridad africana. Estas inacciones de la UA, igualmente muestran las dificultades de actuar de manera preventiva antes de que las crisis escalen, tal y como reza el propio principio de la R2P.

La UA incluyó el principio de la R2P en el artículo 4(h) de su acta constitutiva, que data del año 2000, que establece «el derecho de la Unión de intervenir en un Estado miembro de conformidad con una decisión de la Asamblea ante graves circunstancias, a saber crímenes de guerra, genocidio y crímenes contra la humanidad[14]».

La explicación a la rápida asunción de este principio puede estar en la gran cantidad de Estados débiles que hay en este continente, lo que puede ser la causa de que la

[12] Ibídem, pág. 19.
[13] Michelle Nichols: «Fearing genocide, ex-Burundi presidents plead for U.N. troops», *Reuters*, 21/01/2016.
[14] Unión Africana. Acta Constitutiva de la Unión Africana, 2000. Art. 4h.

sensibilidad ante la intervención extranjera sea menor que en Asia o Latinoamérica[15]. Ahora bien, desde los procesos de descolonización hay un rechazo generalizado al intervencionismo unilateral extracontinental y, por el contrario, un deseo de desarrollar un marco institucionalizado para la intervención basada en decisiones multilaterales. En cualquier caso, la no interferencia sigue siendo un pilar central en la cultura de seguridad africana y, por tanto, del marco de la UA[16].

Si bien es cierto que la Unión Africana es la primera organización regional del mundo en haber codificado el R2P en su acta fundacional, en el mismo documento reafirma el principio de no interferencia en asuntos internos de los países[17], sin realizar la salvedad que hace el art. 2.7 de la Carta de Naciones Unidas cuando señala «pero este principio no se opone a la aplicación de las medidas coercitivas prescritas en el capítulo VII»[18]. Los temores a las intervenciones neocoloniales[19], así como las servidumbres entre las elites gobernantes hacen pensar en la prevalencia de este principio sobre aquel.

La relación de todas esas siglas: la R2P, la UA y el CSNU

En el informe llamado Ezulwini Consensus, de la reunión de la Unión Africana de 2005, la UA acepta la R2P reconociendo la autoridad del Consejo de Seguridad para dar luz verde al uso de la fuerza, pero también se establece que, en situaciones de urgencia, la aprobación del Consejo de Seguridad puede ser *ex post facto*[20].

¿Cuáles son las implicaciones prácticas de esta aprobación *ex post facto*? En primer lugar queda patente que el proceso de toma de decisiones del Consejo de Seguridad no es tan rápido como la realidad demanda. En esa línea parece una medida positiva para la eficacia del principio de R2P, pero se intuye el peligro de que, además de eso, abra un hueco para el uso del mismo por hegemonías regionales. Parece haber común acuerdo entre los líderes africanos en que en la ausencia de una respuesta efectiva y a tiempo de la ONU, la UA debe tomar cartas

[15] Ramesh Thakur: *op. cit.,* pág. 148.
[16] Matthias Dembinski y Berenike Schott: *op. cit.,* pág. 372.
[17] Unión Africana. Acta Constitutiva de la Unión Africana, 2000. Art. 4g.
[18] Naciones Unidas. Carta de las Naciones Unidas, 1945. Art. 2 (7).
[19] Matthias Dembinski y Berenike Schott: *op. cit.,* pág. 373.
[20] Unión Africana. «The common african position on the proposed Reform of the united nations: "the ezulwini consensus"». Ext/EX.CL/2 (VII), 2005.

en el asunto[21]. Pero para ello tiene que tener capacidades, apoyo internacional y sobre todo, voluntad política. Las tensiones entre la R2P y la tradición de solidaridad entre las elites gobernantes africanas llevan al inmovilismo e impiden la puesta en marcha de tan loable principio[22].

En definitiva, la aplicación y situación de la R2P en el seno de la UA está lógicamente mediatizada por la propia cultura de seguridad africana, moldeada por la historia por los principios de no interferencia de poderes extracontinentales y el deber de ayuda mutua entre africanos. Se construye así una noción de R2P muy restringida al ámbito continental y dentro del mismo en manos de los Estados más poderosos[23].

Conclusiones

A pesar de los desarrollos de los mecanismos regionales y continentales para la prevención, gestión y resolución de conflictos, Naciones Unidas sigue siendo el actor más importante y crucial para la paz y la seguridad, pese a su desigual e injusta representación del mundo, al derecho al veto, al peso de los intereses políticos, e incluso a pesar de la falta de un órgano judicial que establezca cuando se está ante crímenes contemplados por la R2P.

Por otro lado, la mayor dificultad para pasar a la era de la implementación de este principio de la responsabilidad de proteger es que la decisión de su aplicación es exclusivamente política. Sería necesaria una decisión jurídica antes que la política, de modo que al menos se tenga claro contra qué se ejerce del derecho de veto. En tanto en cuanto no parece viable la reforma del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, puesto que los propios países que tienen derecho a veto lo ejercerían para evitar su eliminación, parece pertinente la creación de un órgano técnico que actuase a modo de fiscalía internacional, estableciendo, de manera ágil, si nos encontramos ante uno o más de los supuestos contemplados en el principio de la R2P. Es decir, si es pertinente o no la acción internacional bajo el paraguas de este principio.

[21] Kristiana Powell and Stephen Baranyi: «Delivering on the Responsibility to Protect in Africa». NSI Policy Brief.
[22] Ibídem, pág. 4.
[23] Matthias Dembinski y Berenike Schott: *op. cit.,* págs. 374-375.

Una vez decidido jurídicamente si se está por ejemplo, ante un caso de genocidio, es el momento de la decisión política, pero sin que esta pueda justificar o argüir que dicho principio no tiene cabida sino que por los motivos políticos que correspondan se veta su aplicación. A día de hoy, la Corte Penal Internacional, ideal pues opera bajo el mismo sistema de complementariedad que la R2P, no tendría eficacia en tanto en cuanto 3 de los 5 Estados miembros del Consejo de Seguridad –Estados Unidos, Rusia y China– no han ratificado el Estatuto de Roma.

Blanca Palacián de Inza
Analista del IEEE

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

28/2016 26 de abril de 2016

Emilio Sánchez de Rojas Díaz

¿Es Paquistán uno de los países más conflictivos del mundo?: los orígenes del terrorismo en Paquistán

Visitar la WEB Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO

¿Es Paquistán uno de los países más conflictivos del mundo?: los orígenes del terrorismo en Paquistán

Resumen:

Paquistán ha sido descrito como el lugar más peligroso del mundo. Una de las razones para ello es el terrorismo devastador que sufre. Es más, la presencia de violencia terrorista sectaria, no sectaria religiosa, nacionalista y étnica hace que Pakistán es un caso único en el discurso del terrorismo. La radicalización en las zonas tribales que ocupan la amplia franja fronteriza entre Paquistán y Afganistán, ha tenido gran trascendencia en la situación de inseguridad e incertidumbre en el país.
Se pueden identificar varios periodos que han caracterizado al terrorismo e Paquistán: Durante la década de los años ochenta, el terrorismo se produce esencialmente en la provincia de Khyber Pakhtunkhwa, y tiene un carácter esencialmente urbano, sectario. Durante la década de los años noventa, la violencia tiene un carácter étnico, y sectario, y el centro de gravedad de los ataques terroristas se desplaza a se desplaza a Karachi. Desde el comienzo del presente siglo y hasta la actualidad, se produce un terrorismo esencialmente rural y tribal, especialmente en el cinturón tribal que rodea la frontera con Afganistán, Khyber Pakhtunkhwa, las zonas FATA y Beluchistán.

Abstract:

Pakistan has been described as the most dangerous place in the world. One reason for this is the devastating terrorism. Moreover, the presence of sectarian, non-sectarian, religious, nationalist and ethnic terrorist violence causes Pakistan to be a unique case in the discourse of terrorism. Radicalization in the tribal areas covering the broad border area between Pakistan and Afghanistan has had great importance in the situation of insecurity and uncertainty in the country.
We can identify several periods that have characterized terrorism and Pakistan: During the decade of the eighties, terrorism is essentially produced in the province of Khyber Pakhtunkhwa, and has an essentially urban and sectarian character. During the decade of the nineties, violence has an ethnic and sectarian character, and the center of gravity of the terrorist attacks moves to Karachi. Since the beginning of this century to the present, an essentially rural and tribal terrorism occurs, especially in the tribal belt surrounding the border with Afghanistan, Khyber Pakhtunkhwa, Balochistan and FATA areas

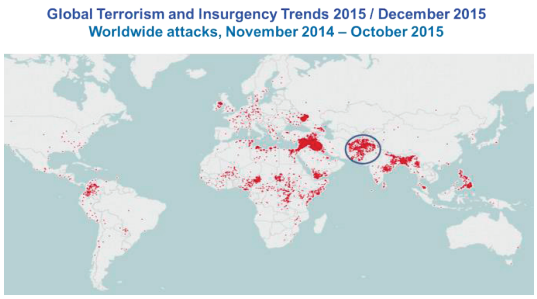
Palabras clave:

Paquistán, Afganistán terrorismo, terrorismo sectario, terrorismo étnico, Islamismo, madrassas.

Keywords:

Pakistan, Afghanistan, terrorism, sectarian terrorism, ethnic terrorism, Islamism, madrasas.

Introducción



Si se observa un mapa de los conflictos del mundo durante el año 2015, donde se encuentren representados los atentados terroristas y de la actividad de la insurgencia, se puede observar que se produce una concentración en la zona de Afganistán-Paquistán, solo superada por la de Siria-Iraq. La tendencia natural seria pensar que el factor decisivo para esta concentración es la violencia en Afganistán, en contraste con una relativa tranquilidad de Paquistán. Nada más lejos de la realidad, Paquistán ha sido descrito como el lugar más peligroso del mundo. Una de las razones para atribuir este calificativo es el terrorismo. Es más, la presencia de violencia terrorista sectaria, no sectaria, religiosa, nacionalista y étnica hace que Pakistán sea un caso único en el discurso del terrorismo. El día 27 de marzo de año 2016, el grupo talibán *Jamaatul Ahrar*[1]perpetraría un atentado terrorista, dirigido contra los cristianos, en la ciudad paquistaní de Lahore, con el resultado de más de 70 muertos y 300 heridos. Lo destacable es que entre los muertos y heridos había principalmente mujeres y niños, parte de ellos musulmanes. Lahore, capital de Punjab, es un lugar tradicionalmente pacífico pero en las últimas elecciones, se habría sacrificado la seguridad del país a cambio de los votos de los milicianos, esencialmente pastunes.

La violencia sectaria se materializaría el día 13 diciembre del año 2015 en otro atentado, el del mercado de Parachinar, que dejaría 25 muertos y más de 60 heridos, en una zona, la Agencia Kurran que ha sido tradicionalmente un punto caliente de confrontación entre tribus chiitas y sunitas, este sería un nuevo comienzo de la violencia sectaria, que rompe la tendencia positiva de los últimos años en la región. Curiosamente, el año 2015 había supuesto un progreso importante en la lucha contra el terrorismo, al reducirse el número de atentados en un 48%.

El 15 de junio en el año 2014, representa un punto de inflexión, cuando el ejército lanzó la Operación Zarb-e-Azb, contra varios grupos militantes en Waziristán del Norte a lo

[1]Grupo islamista militante sunita que se escindió del Tehrik e Taliban Paquistán en agosto de 2014, rindiendo pleitesía a DAESH, basado principalmente en la Agencia semiautónoma de Mohmand, al norte de la FATA (del inglés FederallyAdministered Tribal Areas). En el mes de marzo del año 2015 se volvería a reunificar con Tehrik e Taliban.

largo de la frontera entre Paquistán y Afganistán, como son Tehrik e TalibanPakistan, el Movimiento Islámico de Uzbekistán, el Movimiento Islámico del Turkestán Oriental, Lashkar-e-Jhangvi, al-Qaeda, o el grupo JundallahHaqqan: En la operación participaron 30.000 soldados paquistaníes.

En opinión de muchos expertos, el origen de la violencia está en las madrassas. Las madrassas han sido descritas con frecuencia como caldo de cultivo del sectarismo. Se han hecho muy pocos esfuerzos para aprobar una reforma curricular en las madrassas, por lo que estas instituciones de educación religiosa mantienen una clara orientada sectaria. De acuerdo con Sardar Mohammad Yousaf, Ministro de Cultos y Armonía Interconfesional[2] (Khawar Ghumman, 2015) "no se ha producido ningún progreso en las reformas de las madrassas desde el año 2000 – comienzo de la era del general Pervez Musharraf".

Muchos expertos creen igualmente que el sectarismo se trata de un problema estructural unido al discurso religioso-ideológico de Pakistán. Los citados expertos argumentan que los elementos sectarios violentos y no violentos continuarán representan un reto de seguridad político-ideológico a medio largo plazo, si bien la citada amenaza se podría reducir a un nivel mínimo, si se realizara un esfuerzo coordinado de todos los órganos competentes del estado. A las medidas ya adoptadas, que deben reforzarse y ampliar su alcance, habría que añadir medidas para controlar a las madrassas y otros actores extremistas sectarios que con sus narrativas y provocan la radicalización ideológica entre las diversas sectas del país[3] (Sial, 2015).

Pero nada de lo que ocurre hoy en día es independiente de la historia, por lo que surgen varia preguntas:

¿Por qué Paquistán ha llegado a esta situación, cuando el islamismo es la ideología del estado y de sus fuerzas armadas, y estas últimas han promovido el islam como factor de cohesión de la nación?, y

¿Cómo ha evolucionado históricamente el terrorismo en Paquistan? ¿Qué factores han sido determinantes?

[2] 1. Khawar Ghumman, August 10, 2015. 30 "seminaries closed, says minister". Dawn. [Online] agosto 10, 2015. [Cited: mayo 26, 2016.]

[3] **Sial, Safdar.** Action against sectarian terrorists. *PIPS.* [Online] 2015. [Cited: 04 26, 2016.] http://pakpips.com/downloads/292.pdf.

Paquistán un Ejército con un país.

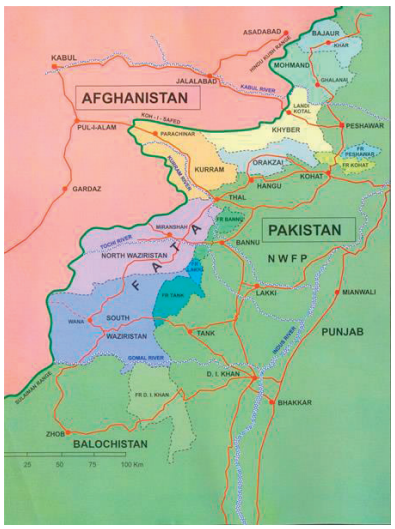
«La institución militar puede ser políticamente poderosa, incluso (quizás especialmente) cuando no ejerce el poder directo a través de una toma por la fuerza»[4]

En contra de lo que ocurre con las Fuerzas Armadas occidentales, cuya misión está relacionada con la seguridad fuera de las fronteras, las Fuerzas armadas de Paquistán inmiscuyen de forma continua en los asuntos de seguridad interior y consideran que su misión esta tan relacionada con las fronteras físicas como lo que denominan "frontera ideológica", y la ideología de Paquistán, la esencia fundacional del estado es el islam, elemento aglutinador en su conflicto continúo con la India[5] (Fair, 2014, pág. 5).

La instrumentalización del Islam por parte del ejército responde a varios objetivos:

1. Unificar el país dotándole de una identidad –el islam- que reemplace a las identidades étnicas.
2. Aglutinar a los ciudadanos en tiempo de guerra, especialmente tras las sucesivas derrotas.
3. Justificarla continua intervención del ejército en los asuntos internos.

La línea Duran: origen de las tensiones con Afganistán



La frontera actual entre Paquistán y Afganistán discurre en gran medida por la línea Duran, que debe su nombre a Mortimer Durand, representante del gobierno indio británico, que alcanzó un acuerdo con Afganistán sobre su trazado[6] (Mahmood, 2005). Lo cierto es que la línea Duran inicialmente tenia propósitos militares y divide las comunidades tribales pastunes y baluchas entre ambos países.

Los gobiernos de Afganistán se han negado a reconocer la Línea Durán como frontera y mantienen sus reivindicaciones sobre el área mayoritariamente pastún de Paquistán. Por su parte, Paquistán ha apoyado de forma encubierta a grupos islamistas en Afganistán, para contrarrestar y

[4] FEAVER, P.,«Civil-Military Relations».1999, *Annual Review of Political Science* 2, págs. 211-41.,p.218.
[5] **Fair, Christine.** *Fighting to the End: The Pakistan Army's Way of War.* Oxford, Nueva York : Oxford University Press, 2014. ISBN: 978-0199892709., p.5.
[6] **Mahmood, Tariq.** *THE DURAND LINE: SOUTH ASIA'S NEW TROUBLE SPOT.* MONTEREY, CALIFORNIA : NAVAL POSTGRADUATE SCHOOL, 2005. Tesis doctoral

amortiguar el nacionalismo étnico pastún –principal enemigo del estado paquistaní- dentro de sus propias fronteras y poder ejercer influencia sobre su vecino[7] (Mahmood, 2005, pág. 21)

En palabras del que fuera presidente de paquistán, Mohamed Ayyub Khan:

Cuando nació Paquistán, había dos concepciones erróneas en la mente de los líderes afganos. En primer error era el resultado de la constante propaganda de la India sobre que Paquistán no sería capaz de sobrevivir como un estado separado. Los líderes afganos creen que esto es cierto y decidieron reivindicar sus derechos sobre el territorio de Paquistán antes de que se desintegrara. En consecuencia, se reivindicarían Pastunistán...El segundo error se debe a la actitud de los propios gobernantes afganos. Cuando su hipótesis resultó equivocada y Paquistán sobrevivió, se dieron cuenta de que Paquistán sería un país democrático. Esto, naturalmente, menoscabaría la posición de los gobernantes en Afganistán. Por lo que hicieron estas afirmaciones a nuestras tierras[8] (Ayub Khan, 1967, págs. 174-5)

Cachemira el problema eterno

El problema de Cachemira ha dado lugar a tres guerras entre India y Paquistán, además de desencadenar la nuclearización del subcontinente. De hecho la línea de Control que separa las partes indias y paquistaní de Cachemira, se trazó como una solución temporal, según la cual cada país mantenía el control que ya ejercía de hecho sobre los territorios ocupados, supuestamente hasta alcanzar un acuerdo negociado, algo que nunca se ha producido. Ello dejaba en Paquistán un sentimiento de vulnerabilidad, basada en su percepción de que india aún no ha aceptado la existencia de Paquistán[9] (Hussain K. , 2005, pág. 11).

En cuanto a las opiniones de Paquistán sobre el nexo indo-afgano, Ayub Khan opinaba que:

India se dio cuenta de que Afganistán ocupaba una posición de importancia estratégica para servir a sus diseños. En los planes de la India, en el caso de una guerra con Paquistán sobre la cuestión de Cachemira, Afganistán podría abrir un segundo frente

[7] Ibid., p.21.
[8] **Ayub Khan, Mohammad.** *Friends not Masters.* Londres : Oxford University Press, 1967
[9] **Hussain, Khawar.** *PAKISTAN'S AFGHANISTAN POLICY.* MONTEREY, CALIFORNIA : NAVAL POSTGRADUATE SCHOOL, 2005.

contra Paquistán en la frontera noroccidental. De esta forma, Paquistán podría enfrentarse a una guerra con dos frentes.

Paquistán es una teocracia islámica. Así está establecido en su constitución de 1973 que el islam es la religión del estado y que la soberanía pertenece a Allah:

Todas las leyes existentes deberán estar en conformidad con los mandatos del islam, como fueron establecidos por el Corán y la sunna y ninguna ley que fuera repugnante con esos mandatos será aplicada (Articulo 227)[10]. (ICG(b), 2006, pág. 2)

Agha Mohammed Yahya Khan, sucesor de Ayub mantendría una guerra contra los secesionistas de Paquistán del este, tras las primeras elecciones del país en 1970. Esa guerra daría lugar a la independencia de Bangladesh tras la intervención india.

La Invasión soviética: la intromisión paquistaní en asuntos afganos

La Invasión soviética de Afganistán, provocaría la adopción por parte del presidente Jimmy Carter de la doctrina que lleva su nombre, y que fue diseñada por su asesor de seguridad, Zbigniew Brzezinski, autor de la conocida sentencia:

Dejemos nuestra posición absolutamente clara: Un intento de cualquier fuerza externa de obtener el control de la región del Golfo Pérsico será considerado como un asalto a los intereses vitales de los Estados Unidos de América, y tal asalto será repelido con cualquier medio necesario, incluyendo la fuerza militar

La alianza entre militares y mullah se expandiría y ganaría fuerza durante el posterior periodo de ley marcial. Con el tercer gobernante militar, el General Mohammed Zia-ul-Haq (1977-88), se produciría una convergencia absoluta entre militares y partidos religiosos, con los que ya mantenía relaciones estrechas incluso antes de su golpe de estado contra el gobierno electo, que realizo aprovechando las condiciones creadas por una serie de movimientos de protesta[11] (ICG(b), 2006, pág. 3)

Paquistán siempre ha pretendido extender su influencia sobre Afganistán, y su oportunidad vendría -con la ayuda norteamericana- apoyando a las guerrillas que se oponían a la Unión Soviética. En la posterior guerra civil afgana, Paquistán apoyaría a los muyahidines islamistas de línea dura, lo que facilitaría el ascenso de los talibanes[12] (Haqqani, 2005, pág. 106).

[10] **ICG(b).** *Pakistan: The Mullahs and the Military.* Islamabad/ Brussels : Crisis Group Asia Report N°125, 2006.p.2.
[11] **ICG(b).** *Pakistan: The Mullahs and the Military.Obra citada p.3.*
[12] **Haqqani, Husain.** *Pakistan: Between Mosque and Military.* Washington : Carnegie Endowment for International Peace, 2005. ISBN: 978-0870032141.p. 106

Jamaat-e-Islamiy los servicios de seguridad tenían unos objetivos coincidentes en Afganistán y Asia central. De la misma forma que Jamaat-e-Islami había querido instigar el despertar islámico en las repúblicas soviéticas de Asia central, la inteligencia paquistaní identifico el potencial de Paquistán para combatir el comunismo con fervor religioso, por lo que seguirían con interés los acontecimientos afganos. Tanto en Afganistán como en Asia central, ISI y Jamaat-e-Islami compartían su colaboradores, aunque no actuaran generalmente de forma coordinada[13] (Haqqani, 2005, pág. 114).

El precio que Musharraf tendría que pagar para asegurarse el apoyo de los EE.UU. tras el 11-S, seria suspender el apoyo a los talibanes y sumarse a la coalición liderada por Norteamérica; con el tiempo tendría también que compartir su inteligencia sobre los grupos yihadistas próximos a al-Qaeda, e impedir las infiltraciones a través de la línea de Control hacia la parte de Cachemira controlada por la India[14] (Haqqani, 2005, pág. 168).

El fenómeno de la Radicalización en Paquistán

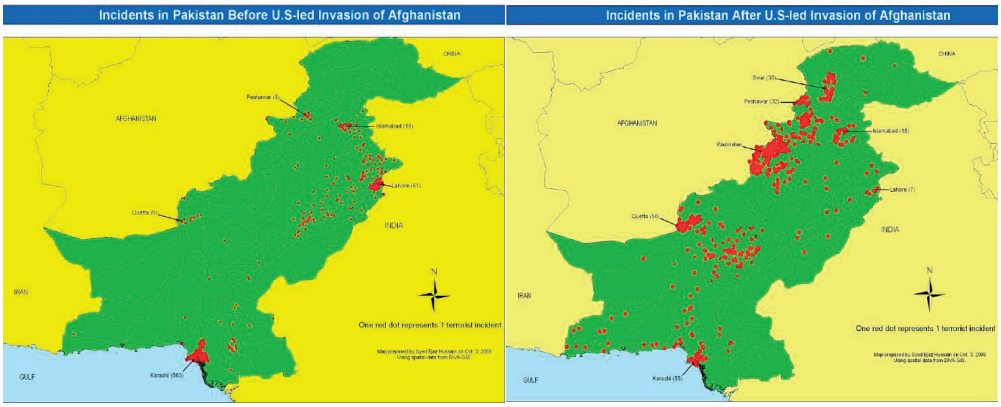
La radicalización en las zonas tribales que ocupan la amplia franja fronteriza entre Paquistán y Afganistán, ha tenido gran trascendencia en la situación de inseguridad e incertidumbre en el país. El ascenso y posterior derrota del régimen talibán en Afganistán y su infiltración en las zonas tribales, tras la invasión norteamericana, ha dado lugar al nacimiento de grupos militantes al estilo talibán en Paquistán. Las raíces de la radicalización en Paquistán:

- Se encontrarían inicialmente en la violencia sectaria entre chitas y sunitas.
- Se desarrollaría a partir del proceso de islamización promovido por Zia ul Haq y la cultura de yihad promovida durante la invasión soviética.
- Las madrassas tendrían un papel determínate en la radicalización durante la ocupación soviética.
- Por último el triunfo y posterior caída del régimen talibán en Afganistán, y su retirada hacia las áreas tribales de Paquistán ha sido un elemento a tener en consideración[15] (Rathore & Basit, 2010, págs. 15-6)

[13] Ibid.p.114.
[14] Ibid.p.168.
[15] *Trends and Patterns of Radicalization in Pakistan.* **Rathore, Mujtaba and Basit, Abdul.** 2, 2010, Conflict and Peace Studies,, Vol. 3, pp. 15-32, p.15-6

Otra dimensión de la radicalización en Paquistán es el sentimiento antiamericano tras la invasión de Afganistán, y los ataques con drones en la zona FATA[16] (Rathore & Basit, 2010, págs. 15-6)

En cualquier caso, desde 2001 tanto los talibanes como los terroristas de al-Qaeda, se refugiarían en las zonas tribales de mayoría pastún fronterizas con Afganistán, empleando la región como santuario, donde poderse reorganizar y rearmar, y lanzar ataques transfronterizos contra personal militar internacional y afgano. El gobierno de Musharraf, mantuvo una actitud ambivalente, lo que sumado a la incapacidad de la comunidad internacional de apoyar a un gobierno democrático, particularmente en la franja tribal impediría mantener una seguridad adecuada a los EE.UU. y la OTAN , que eran responsables de la seguridad de frontera oeste[17] (ICG, 2006, pág. 1)



Inestabilidad actual

Tras la ocupación militar de Afganistán en 2001, los EE.UU., presionan al gobierno paquistaní para que ocupe la zona FATA, algo que no había ocurrido con anterioridad. A partir 2004, actúa bajo presión norteamericana para impedir que los talibanes y al-Qaeda asienten su santuario en el cinturón tribal, y lancen ataques transfronterizos. Los militares lanzarían operaciones antiterroristas en las agencias de Waziristan del norte y del sur, donde aseguran haber detenido o matado a un número importante de militantes extranjeros y locales que los acogían. Por su parte los militantes habrían matado a varios centenares de militares y paramilitares, así como a otros funcionarios[18]. (ICG, 2006, pág. 1).

[16] Ibid.
[17] ICG. Pakistan's Tribal Areas: Appeasing the Militants. Islamabad/ Brussels : Crisis Group Asia Report N°125,, 2006., p.1
[18] **ICG.** *Pakistan's Tribal Areas: Appeasing the Militants.Obra citada*

Las operaciones militares en Waziristan del norte continuaron, siguiendo la política tradicional de las fuerzas armadas paquistaníes, de compartir el mínimo de información sobre los movimientos. De acuerdo con el Inter-Services Public Relations (ISPR), después de un año de operación (junio de 2015) se habría eliminado a más de 2700 terroristas, y habrían fallecido un número de 350 personas pertenecientes a las fuerzas armadas[19]. (Aftab, 2016).

Pero mientras los asesinatos selectivos y los ataques suicidas captaban los titulares, se producía una represión de baja intensidad de las sectas musulmanas minoritarias y otras minorías religiosas como Ahmedis y cristianos a través de acusaciones de blasfemia, represión a la que hay que añadir una violencia creciente materializada en secuestro y conversiones forzosas, particularmente de mujeres jóvenes hindúes, al sur de Punjab y en Sind[20] (Aftab, 2016).

El factor Afganistán en el terrorismo en Paquistán

Paquistán es una potencia nuclear, donde el terrorismo es una seria amenaza a lo que se une la erosión de la autoridad gubernamental y el colapso del sistema judicial. Los orígenes del moderno terrorismo en Paquistán se pueden encontrar en la década de los años ochenta, como consecuencia de ciertos eventos anteriores como son el golpe de estado de Muhammad Daud en 1973, que derrocó al rey Zahir Shah, la invasión soviética del año 1979, y la revolución iraní del mismo año. Hay que recordar que tras la deposición del rey Daud, Afganistán comenzaría a hacer reclamaciones sobre los territorios pastunes de Paquistán[21] (Saeed, Syeda, & Martina, 2014, pág. 209)

El General Zia, trataría de legitimar su golpe de estado creando su propio electorado e imponiendo en el país ciertas leyes islámicas como la denominada Ordenanza de Zakat y Usher del año 1980, a la vez que la revolución iraní permitiría extender la influencia iraní sobre la comunidad chiita de Paquistán. Animados por el éxito dela revolución iraní los chiitas reclamaron la exención de unos impuestos que se basaban en la jurisprudencia sunita, a la vez que exigían que se aplicara la jurisprudencia chiita en

[19] **Aftab, Safiya.** *PAKISTAN: OVERVIEW OF SOURCES OF TENSION WITH REGIONAL IMPLICATIONS 2015, Obra citada*.
[20] Ibid.
[21] Historical patterns of terrorism in Pakistan. Saeed, Luqman, Syeda, Shabib Haider and Martina, Roger P. 2014, Defense & Security Analysis 30:3, pp. 209-229,p. 209.

asuntos personales. La agitación chiita en Islamabad obligaría a Zia a aceptar las demandas las citadas demandas[22] (Hussain S. E., 2010).

Pero para contrarrestar la creciente influencia chiita, el general Zia apoyaría al grupo Sipah-e-Sahaba Pakistan (SSP) una organización Deobandi anti chiita. La guerra de irán contra Irak permitiría ampliar la financiación del SSP, particularmente por parte de Irak y Arabia saudita. La división del SSP daría lugar a varias ramas separadas, alguna de ellas tan peligrosas como el Lashkar-e-Jhangvi –LeJ- (ejército de Jhangvi)[23]. Casi un 30 % de la actividad terrorista en Paquistán se puede atribuir al SSP y sus diversas ramas separadas y a grupos chiitas como Sipah-e-Muhammad (SMP), y se puede estimar en un 70% el terrorismo se trata de justificar en base a problemas sectarios o lingüísticos[24] (Hussain S. E., 2010).

La invasión soviética de Afganistán en el año 1979, provocaría que los Estados Unidos y Arabia Saudita invirtieran cerca de seis millardos de dólares en la región con el fin de organizar, armar y entrenar combatientes contra los soviéticos. Miles de musulmanes pasarían por Paquistán para combatir la Yihad en Afganistán, y darían relevancia a los mullah en ambos países, mezclando la madrasas con el Kalashnikov, lo que reforzaría la posición de Zia contra el Partido del Pueblo y los chiitas[25] (Hussain S. E., 2010).

Cuando en el año 1989 finaliza la yihad contra los soviéticos, los EE.UU. abandonan la región, y especialmente Paquistán, en manos de miles muyahidines con experiencia de combate, que ocupan el vacío dejado por la retirada norteamericana. El servicio de inteligencia paquistaní, ISI (del inglés Inter Services Intelligence) trataría de sacar partido de los muyahidines no desmovilizados con dos objetivos: Apoyar la lucha por la independencia en la Cachemira india y obtener profundidad estratégica en Afganistán[26] (Hussain S. E., 2010).

La oleada de los años 90 es esencialmente étnica. El conflicto étnico paquistaní hunde sus raíces antes de la propia partición de la India británica, pero se incrementa notablemente durante la yihad afgana, para convertirse en la forma dominante de terrorismo en la década de los años noventa cuando supera a la violencia sectaria, y

[22] **Hussain, Syed Ejaz.** *"TERRORISM IN PAKISTAN: INCIDENT PATTERNS, TERRORISTS' CHARACTERISTICS, AND THE IMPACT OF TERRORIST ARRESTS ON TERRORISM".* s.l. : Publicly accessible Penn Dissertations. Paper 136., 2010. http://repository.upenn.edu/edissertations/136.
[23] Jhangvi, fundador del SSP moriría asesinado.
[24] Hussain, Syed Ejaz. Obra citada
[25] Ibid
[26] Ibid

además se concentra en la región sur del país[27] (Saeed, Syeda, & Martina, 2014, pág. 210)

No menos importante es que la invasión norteamericana de Afganistán en el año 2001, con el apoyo del gobierno de Paquistán, lo que provocaría la enemistad de los muyahidines árabes y los talibanes, y daría lugar al terrorismo que sufre actualmente las regiones de NWFP, FATA y algunas partes del Punjab. El empleo de drones sobre el territorio paquistaní y el asesinato de Bin Laden en Paquistán, en lo que se consideraba una violación del derecho internacional, crearía un clima de odio hacia EE.UU. y el Gobierno entre la población tribal y la población en general de Paquistán.

El gobierno de Islamabad, dirigido por el general Musharraf, decidió alinearse con los EE.UU. contra los talibanes. La razón de esta decisión es dada por el dictador en sus memorias *In the Line of Fire* como

También analicé nuestro interés nacional. En primer lugar, la India ya había tratado de intervenir, ofreciendo sus bases a los EE.UU. Si no nos hubiéramos unido a los EE.UU., habría aceptado la oferta de la India. ¿Qué pasaría entonces? India ganaría una oportunidad de oro con respecto a Cachemira...En segundo lugar, la seguridad de nuestros activos estratégicos se vería comprometida. No queríamos perder o dañar la paridad militar que habíamos conseguido con la India al convertirnos en un estado con armas nucleares[28] *(Saeed, Syeda, & Martina, 2014, pág. 210)*

La participación de una superpotencia en la región volvió a dejar a Pakistán ante la cruda realidad de una nueva y creciente oleada de violencia terrorista. La actividad terrorista alcanzó sus puntos álgidos en este periodo después de la invasión de Wana en el año 2003 y posteriormente tras la incursión en la Mezquita Roja el año 2007. La violencia terrorista durante esta década fue indiscriminada y generalizada. La insurgencia creciente en Beluchistán añadiría una nueva dimensión nacionalista a este fenómeno terrorista[29] (Saeed, Syeda, & Martina, 2014, pág. 211).

Durante las últimas tres décadas, Paquistán ha sufrido una situación muy politizada, inestable e insegura. Después de la invasión de la coalición liderada por los EE.UU. y la "guerra" contra el terrorismo (2001-2011), se produjeron 36. 500 víctimas mortales y 28.000 herido relacionados con terrorismo, tras 3,500 explosiones de bombas y 280

[27] **Saeed, Luqman, Syeda, Shabib Haider and Martina, Roger**. Obra citada p. 210
[28] Ibid.
[29] Ibid. p.211.

ataques suicidas. En la lucha contra el terrorismo han muerto 3.750 servidores públicos y 21.000 terroristas. De tal forma que:

(i) Ningún país exterior, incluyendo las fuerzas de la coalición que están directamente involucrados en la guerra (EE.UU. y Reino Unido en particular), he sufrido más bajas que Paquistán.

(ii) En segundo lugar, la represión de las organizaciones terroristas por las fuerzas de la coalición y las porosas fronteras entre Paquistán y Afganistán ha permitido el flujo del terrorismo y la militancia de Afganistán a Paquistán, lo que hace que sea una de las regiones más volátiles del mundo[30] (Malik, Sandholzer, Khan, & Akbar, 2015, pág. 538)

En el grafico se aprecia claramente que entre el año 1974 y el año 2007, es en la provincia de Sind donde se produce el máximo número de incidentes (54%), seguido por Punjab (14%), NWFP (11%), Beluchistán (10%), y FATA (6%); la suma de los incidentes en Islamabad áreas al norte y Cachemira habían tenido el menor número de incidentes[31] (4%)[32] (Hussain S. E., 2010, pág. 37)

Con base en el número de incidentes de actos de terrorismo, es decir, explosiones de bombas y ataques suicidas, e incidentes relacionados con el terrorismo, el país se podría dividir en zonas con grandes problemas de seguridad, zonas intermedias en relación con la seguridad y zonas con un número menor de problemas de seguridad, de acuerdo con los datos obtenidos hasta el año 2007:

zonas con un nivel menor problemas de seguridad -KPK, Baluchistán, y FATA,

zonas con un número intermedio de problemas de seguridad -Punjab, y

zonas con un número mayor de problemas de seguridad -Sind[33] (Malik, Sandholzer, Khan, & Akbar, 2015, pág. 545)

Situación actual

A partir del año 2007 y hasta el año 2014 se produce un aumento sustancial de los atentados terroristas y de las víctimas, produciéndose el punto álgido en 2009 con 3.816 atentados.

[30] *Identification of Risk Factors Generating Terrorism in Pakistan.* **Malik, Muhammad Sohail Anwar, et al., et al.** 2015, Terrorism and Political Violence, T27:3,, pp. 537-556. ISSN: 0954-6553, p.538.
[31] Mahmood, Tariq. THE DURAND LINE: SOUTH ASIA'S NEW TROUBLE SPOT. p.37
[32] Hussain, Syed Ejaz. Obra citada, p.37.
[33] Malik, Muhammad Sohail Anwar, et al, obra citada. p.545

Datos comparados entre los años 2006 y 2015

Año	Nº total de ataques	Incremento anual	Muertos	Heridos
2006	675	159%	907	1.543
2007	1.503	129%	3.448	5.353
2008	2.577	43%	7.997	9,670
2009	3.816	48%	12.632	12.815
2010	2.113	-45%	2.913	5.824
2011	1.966	-7%	2.391	4.389
2012	1.577	-20%	2.050	3.822
2013	1.717	9%	2.451	5.438
2014	1.206	-30%	1.723	3.143
2015	625	-48%	1.069	1.443

Además hay un cambio de escenario. El mayor número de incidentes producidos a partir de estas fechas, lo es en la zona de la provincia Fronteriza del Noroeste (NWFP), en Beluchistán, en los territorios tribales FATA, Punjab y la zona de Karachi, como consecuencia de la situación En Afganistán, como muestran los datos de 2013

2015 fue un año clave en la historia de Pakistán, cuando tanto el estado como la sociedad adoptaron una posición firme contra el terrorismo. En el año 2015, el número de incidentes de terrorismo mostro un descenso del 48 por ciento respecto de los datos del año 2014, lo que supone el mayor descenso interanual desde 2007, cuando los militantes comenzaron a intensificar sus ataques contra el Estado y la sociedad paquistaníes.

Respecto a la amenaza interna, mientras Paquistán trata de gestionar las amenazas externas, dedica igualmente gran atención a los territorios de población pastún de las zonas FATA, porque consideraba que entre esta población se podría encontrar aliados potenciales de actores externos que buscaban desestabilizar el estado[34] (Clarke, 2011, pág. 129).

Conclusiones

[34] **Clarke, Ryan.** *Crime-Terror Nexus in South Asia: States, Security and Non-State Actors.* Abington y Nueva York : Routledge, 2011. ISBN 9781136739699.

Se pueden identificar varios periodos que han caracterizado al terrorismo e Paquistán

- Durante la década de los años ochenta, el terrorismo se produce esencialmente en la provincia de Khyber Pakhtunkhwa, al noroeste del país, tiene un carácter esencialmente urbano, sectario y su origen está en las acciones de la KGB y los servicios de inteligencia afganos, por un lado y en la inspiración de los grupos chiitas en la revolución iraní por otro. Las políticas islamizadoras del general Zia son clave en su desarrollo y su punto culminante se produce entre los años 1986 y 1988 cuando la yihad afgana finaliza su última y sangrienta fase.
- Durante la década de los años noventa, la violencia tiene básicamente un carácter étnico, y sectario, el centro de gravedad de los ataques terroristas se desplaza a se desplaza a Karachi, en el sur del país, es esencialmente urbana y su punto culminante se produce en los años 1995 y 1996, cuando los militares lanzan una operación para finalizar la violencia étnica y sectaria en Karachi.
- Desde el comienzo del presente siglo y hasta la actualidad, se produce un terrorismo esencialmente rural y tribal, especialmente en el cinturón tribal que rodea la frontera con Afganistán, Khyber Pakhtunkhwa, las zonas FATA, y Beluchistán. Nace con el apoyo paquistaní a la invasión norteamericana de Afganistán y alcanza su puntos culminantes entre los años 2004 y 2010 (cuando se produce el mayor número de ataques terroristas, y de victimas), en 2004 comienzan las operaciones en Wana, en 2009 la incursión en la mezquita Roja en la capital, lo que da lugar al año más sangriento: 2010.

La visión desde Islamabad sobre Afganistán se centró en una serie de factores clave:

(i) la importancia del papel de China en Afganistán, Paquistán y la región;
(ii) la cuestión de la profundidad estratégica;
(iii) la asunto no resuelto de la línea Durand;
(iv) si existe o no una estrategia de seguridad concertada por parte de Paquistán o no existido;
(v) las oportunidades que presenta el nuevo gobierno de unidad afgana; y
(vi) Los propios desafíos internos de Paquistán[35]. (Hooper & Reyes, 2014, pág. 3)

[35] *Sources of Tension in Afghanistan and Pakistan: A Regional Perspective. Perspectives from the Region in 2013 & 2014: Perspectives from Pakistan on Afghanistan.* **Hooper, Emma and Reyes, Gabriel.** Islamabad : Pak Institute of Peace Studies (PIPS)., 2014

Sobre la cuestión de los talibanes en Afganistán, se considera que son una realidad que debería ser tratada:

(i) el factor miedo y el legado de la década de los años noventa;

(ii) su carácter predominantemente pastún (en contraste con la del Ejército Nacional Afgano - ANA), con la consiguientes implicaciones para la propia población pastún de Paquistán; y

(iii) el hecho de que los problemas económicos y políticos de Afganistán se considera que tienen dimensión ética que no ha sido abordado por los últimos 13 años (por ejemplo., Mediante el reparto de poder en particular a nivel local)[36] (Hooper & Reyes, 2014, pág. 3).

Lo que se describió como “el rastro afgano de problemas no resueltos” se consideraba que podrían tras pasar la frontera con Paquistán, y un “Afganistán post EE.UU.” podría influir en la geopolítica del conjunto de Asia del Sur, así como sus vecinos de la región[37] (Hooper & Reyes, 2014, pág. 3)

Se opina en Paquistán que la India continua muy activa en Afganistán, habiendo reforzado su papel centrado en unos intereses económicos crecientes en los países de Asia Central ricos en energía y minería; y en la contención de Paquistán en Afganistán. Las recientes reacciones indias en el plano político se perciben como "que apunta a una gran presencia indígena en los territorios paquistaníes de FATA, Khyber Pakhtunkhwa y Beluchistán"[38] (Hooper & Reyes, 2014, pág. 4).

Una situación conflictiva en Afganistán tendría igualmente un impacto negativo en Paquistán. Aunque la operación Zarb e Azb ha parte de las áreas tribales de Paquistán, los militantes se podrían haber dispersado, aprovechando la porosidad de la frontera hacia refugios seguros en Afganistán, con la intención de regresar. En cuanto a la amenaza que suponen la presencia de Daesh Paquistán y Afganistán, el riesgo que supone la fusión de grupos daría lugar a grupos terroristas trasnacionales emergentes con un nuevo discurso yihadista que requiere la acción conjunta de ambos países[39] (Hooper & Reyes, 2014, pág. 6).

Cualquier convergencia entre DEASH y los talibanes paquistaníes suponen dificultades para los actores estatales. Al Qaeda no buscaba una base territorial, mientras que

[36] Hooper, Emma and Reyes, Gabriel. Obra citada, p.3
[37] Ibid. p.4
[38] Ibid.p.6
[39] Ibid.p.6-7

DAESH y Tehrik e Taliban Pakistan si lo son, y por lo tanto si el primero absorbiera al último, la pregunta sería como coexistirían en términos territoriales. Teniendo en cuenta las diferencias y similitudes entre Al Qaeda y IS, incluyendo el mantenimiento sobre el terreno y las estrategias operativas, en los escenarios emergentes Tehrik e Taliban Pakistan perdería su papel central , mientras Al Qaeda mantiene su posición en el corto plazo; y se produce un aumento de los grupos de inspirados en DAESH. Pero es que grupos se beneficiarán de una parte más sustancial de la citada financiación (Hooper & Reyes, 2014, págs. 6-7).

A veces se podría pensar que la supervivencia de Paquistán es casi milagrosa, pero la realidad es que los factores positivos superan a los negativos, y gracias a su equilibrio difícil pero eficaz, Paquistán representa más un factor de estabilidad para la zona, que un riesgo inminente de fragmentación, que en un país que es potencia nuclear sería difícil de tratar.

Grupos terroristas y extremistas en Paquistán[40]

Grupos terroristas		**Grupos extremistas**
Organizaciones internas 1. Tehreek-e-Taliban Pakistan (TTP) 2. Lashkar-e-Omar (LeO) 3. Sipah-e-Sahaba Pakistan (SSP) 4. Tehreek-e-Jaferia Pakistan (TJP) 5. Tehreek-e-Nafaz-e-Shariat-	**Organizaciones transnacionales** 1. Hizb-ul-Mujahideen(HM) 2. Harkat-ul-Ansar (HuA, presently known asHarkat-ul Mujahideen) 3. Lashkar-e-Toiba (LeT) 4. Jaish-e-Mohammad Mujahideen E-Tanzeem(JeM) 5. Harkat-ul	1. Al-Rashid Trust 2. Al-Akhtar Trust 3. Rabita Trust 4. Ummah Tamir-e-Nau

[40] Fuente: http://www.satp.org/satporgtp/countries/pakistan/terroristoutfits/group_list.htm

e-Mohammadi(TNSM) 6. Lashkar-eJhangvi (LeJ) 7. Sipah-e-Muhammad Pakistan (SMP) 8. Jamaat-ul-Fuqra 9. Nadeem Commando 10. Popular Front for Armed Resistance 11. Muslim United Army 12. Harkat-ul-Mujahideen Al-alami(HuMA)	Mujahideen(HuM, previously known as Harkat-ul-Ansar) 6. Al Badr 7. Jamait-ul-Mujahideen(JuM) 8. Lashkar-e-Jabbar (LeJ) 9. Harkat-ul-Jehad-al-Islami(HUJI) 10. Muttahida Jehad Council (MJC) 11. Al Barq 12. Tehrik-ul-Mujahideen 13. Al Jehad 14. Jammu & Kashir National Liberation Army 15. People's League 16. Muslim Janbaz Force 17. Kashmir Jehad Force 18. Al Jehad Force (combines Muslim Janbaz Force and Kashmir Jehad Force) 19. Al Umar Mujahideen 20. Mahaz-e-Azadi 21. Islami Jamaat-e-Tulba 22. Jammu & Kashmir Students Liberation Front 23. Ikhwan-ul-Mujahideen 24. Islamic Students League 25. Tehrik-e-Hurriat-e-

	Kashmir 26. Tehrik-e-Nifaz-e-Fiqar Jafaria 27. Al Mustafa Liberation Fighters 28. Tehrik-e-Jehad-e-Islami 29. Muslim Mujahideen 30. Al Mujahid Force 31. Tehrik-e-Jehad 32. Islami Inquilabi Mahaz

Emilio Sánchez de Rojas Díaz
Analista del IEEE

Bibliografía

Aftab, S. (2016). *PAKISTAN: OVERVIEW OF SOURCES OF TENSION WITH REGIONAL IMPLICATIONS 2015.* Barcelona: CIDOB Policy Research Project.

Ayub Khan, M. (1967). *Friends not Masters.* Londres: Oxford University Press.

Clarke, R. (2011). *Crime-Terror Nexus in South Asia: States, Security and Non-State Actors.* Abington y Nueva York: Routledge.

Fair, C. (2014). *Fighting to the End: The Pakistan Army's Way of War.* Oxford, Nueva York: Oxford University Press.

Haqqani, H. (2005). *Pakistan: Between Mosque and Military.* Washington: Carnegie Endowment for International Peace.

Hooper, E., & Reyes, G. (2014). Sources of Tension in Afghanistan and Pakistan: A Regional Perspective. Perspectives from the Region in 2013 & 2014: Perspectives from Pakistan on Afghanistan. Islamabad: Pak Institute of Peace Studies (PIPS).

Hussain, K. (2005). *PAKISTAN'S AFGHANISTAN POLICY.* MONTEREY, CALIFORNIA : NAVAL POSTGRADUATE SCHOOL.

Hussain, S. E. (2010). *"TERRORISM IN PAKISTAN: INCIDENT PATTERNS, TERRORISTS' CHARACTERISTICS, AND THE IMPACT OF TERRORIST ARRESTS ON TERRORISM".* Publicly accessible Penn Dissertations. Paper 136. Retrieved from http://repository.upenn.edu/edissertations/136

ICG. (2006). *Pakistan's Tribal Areas: Appeasing the Militants.* Islamabad/ Brussels: Crisis Group Asia Report N°125,.

ICG(b). (2006). *Pakistan: The Mullahs and the Military.* Islamabad/ Brussels: Crisis Group Asia Report N°125.

Khawar Ghumman, ". ,. (2015, agosto 10). *30 seminaries closed, says minister.* Retrieved mayo 26, 2016, from Dawn.

Mahmood, T. (2005). *THE DURAND LINE: SOUTH ASIA'S NEW TROUBLE SPOT.* MONTEREY, CALIFORNIA: NAVAL POSTGRADUATE SCHOOL.

Malik, M. S., Sandholzer, M., Khan, M. Z., & Akbar, S. (2015). Identification of Risk Factors Generating Terrorism in Pakistan. *Terrorism and Political Violence, T27:3,*, 537-556.

Rathore, M., & Basit, A. (2010). Trends and Patterns of Radicalization in Pakistan. *Conflict and Peace Studies,, 3*(2), 15-32.

Saeed, L., Syeda, S. H., & Martina, R. P. (2014). Historical patterns of terrorism in

Pakistan. *Defense & Security Analysis 30:3*, 209-229,.

Sial, S. (2015). *Action against sectarian terrorists.* Retrieved 04 26, 2016, from PIPS: http://pakpips.com/downloads/292.pdf

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

29/2016 27 de abril de 2016

María del Mar Hidalgo García

La firma del Acuerdo de París: La intención de comenzar el camino hacia un mundo más sostenible

Visitar la WEB Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO

La firma del Acuerdo de París: La intención de comenzar el camino hacia un mundo más sostenible

Resumen:

El 22 de abril comenzó el período para firmar el acuerdo alcanzado en París para frenar el calentamiento global. En este primer día 175 países lo firmaron y 15 entregaron el documento de ratificación. Sin embargo, el acuerdo no entrará en vigor hasta que, al menos, 55 países que produzcan en conjunto el 55% de las emisiones de gases de efecto invernadero lo ratifiquen. Nunca antes tantos países habían firmado un instrumento internacional en un solo día lo que demuestra el alto compromiso de la comunidad internacional en afrontar el problema del cambio climático y comenzar el camino hacia un mundo más sostenible.

Abstract:

The period to sign the agreement in Paris to curb global warming beganOn April 22. On this first day 175 countries signedit and 15 handed over the ratification document. However, the agreement does not enter into force until at least 55 countries that produce 55 percent of greenhouse gas emissions altogether ratify it. Never before so many countries had signed an international instrument in a single day which shows the high commitment of the international community in tackling the problem of climate change and begin the road to a more sustainable world.

Palabras clave:

Cambio climático, Acuerdo de París, gases de efecto invernadero, sostenibilidad.

Keywords:

Climate change, Paris agreement, greenhouse gas, sustainability.

El 22 de abril: la firma del Acuerdo de París en el Día de la Tierra

En 2009, la Asamblea General de la ONU designó el 22 de abril como Día de la Madre Tierra. En aquella ocasión se establecía «que para alcanzar un justo equilibrio entre las necesidades económicas, sociales y ambientales de las generaciones presentes y futuras, es necesario promover la armonía con la naturaleza y la Tierra»[1]. No es casualidad que este mismo día, siete años después, haya comenzado el periodo de firma del Acuerdo de París para luchar contra el cambio climático.

El viernes 22 de abril de 2016, 175 países firmaron este acuerdo en la ceremonia que tuvo lugar en Nueva York. Nunca un acuerdo internacional ha recibido un apoyo tan mayoritario el primer día y demuestra el firme compromiso de la comunidad internacional para frenar el calentamiento global y comenzar el camino hacia un desarrollo sostenible del planeta.

El período de firma se prolongará durante un año y entrará en vigor cuando lo hayan ratificado, al menos, 55 países que produzcan en conjunto el 55% de las emisiones de gases de efecto invernadero. El siguiente paso es que cada país lo tramite para su aprobación nacional y luego deposite el documento de ratificación ante la ONU. De momento, lo han hecho 15: Barbados, Belize, Fiji, Granada, Maldivas, Islas Marshall, Islas Mauricio, Nauru, Palau, Palestina, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, Samoa, Somalia y Tuvalu[2], que quedan lejos de alcanzar ese 55% de emisiones. Habrá que esperar a ver cuándo lo hacen EE.UU., China, los países de la UE y Rusia como principales contaminantes y que no se repita lo mismo que en la firma del Protocolo de Kyoto donde EE.UU. lo firmó pero no llegó a remitirse al Senado para su ratificación.

El paso previo: las negociaciones de París

La COP21 de París había levantado grandes expectativas para dirigir al planeta hacia el camino de un desarrollo sostenible en concordancia con la «Agenda 2030 para el desarrollo sostenible» aprobada en el mes de septiembre en la que se recogen los objetivos de desarrollo sostenible, de los que cabe destacar, precisamente el número 13: «acción por el clima».

[1] Resolución A/RES/63/278, disponible en: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/63/278>-

[2] <http://www.un.org/spanish/News/story.asp?newsID=34936#.Vx9myU1f0dU>.

Las negociaciones del Acuerdo de París no fueron fáciles. Sin embargo, reinó un clima de colaboración y una fuerte voluntad de alcanzar un acuerdo que recogiera la necesidad de hacer frente al calentamiento global, con un compromiso por parte todos los países, con independencia de su desarrollo, teniendo en cuenta su responsabilidad común pero diferenciada en forma de las Contribuciones Previstas y Determinadas a Nivel Nacional (INDC, por sus siglas en inglés).

Aunque algunos sectores[3] critican la falta de compromiso con la reducción de emisiones del Acuerdo, al menos, se ha establecido un marco por el que avanzar hacia el desarrollo sostenible. Efectivamente, las INDC se revisarán cada cinco años y ante su incumplimeinto no se podrá tomar ninguna medida legal. Por otro, con las INDC presentadas no se consigue alcanzar la meta de no superar los 2ºC sino que, según las estimaciones de los expertos, se llegaría a los 2,7ºC[4]. En definitiva, el acuerdo de París no es todo lo ambicioso que debería ser para no superar los temidos 2ºC pero sí demuestra una voluntad de la comunidad internacional en su conjunto para afrontar la lucha contra el cambio climático y alcanzar un desarrollo sostenible del planeta.

En enero de 2015, Helen Clark, administradora del PNUD, declaraba: «Este año, los líderes mundiales tienen la oportunidad sin precedentes de poner el mundo en la senda del desarrollo incluyente, sostenible y resiliente»[5]. La aprobación de los 17 Objetivos para el Desarrollo Sostenible (ODS) en septiembre y la consecución del Acuerdo de París en diciembre indican que, efectivamente, existe una predisposición a afrontar los problemas comunes desde un perspectiva global y que pueden servir como un ejemplo de gobernanza mundial. No obstante, hay que destacar que gran parte de este éxito de esta gobernanza mundial en torno al calentamiento global y al cambio climático radica en la libertad de cada país para afrontarlo teniendo en cuenta sus perspectivas particulares de crecimiento económico y demográfico.

India y China: El fin de la deuda histórica de emisiones de carbono

La Unión Europea plantea la lucha climática teniendo en cuenta la competitividad de su economía, su vulnerabilidad energética y la necesidad de emprender de forma firme el camino hacia la Unión de la Energía[6]. Su compromiso presentado en el

[3] <http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/12/151214_critica_acuerdo_cambio_climatico_gtg>.
[4] <http://www.scientificamerican.com/espanol/noticias/compromisos-nacionales-podrian-contener-el-calentamiento-global/>.
[5] <http://www.undp.org/content/undp/es/home/sdgoverview/post-2015-development-agenda.html>.
[6] En este sentido hay que mencionar la Estrategia Marco para una Unión de la Energía resiliente con una política climática prospectiva lanzada en febrero de 2105. Disponible en <http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/com/com_com(2015)0080_/com_co

Acuerdo es la reducción de un 40% de sus emisiones respecto a 1990 en el 2030[7]. Por su parte, EE.UU. con la nueva política emprendida por Obama pretende alzarse con el liderazgo mundial en la lucha contra el cambio climático. Pero lo aborda desde su apuesta por la autosuficiencia energética que le proporciona la explotación de combustibles fósiles no convencionales y por las renovables y la dificultad de legislar en materia climática y regular las emisiones mediante un comercio o un impuesto al carbono. Su compromiso es rebajar las emisiones entre un 26-28% respecto a 2005 en 2025[8].

Total emisiones procedentes de combustibles fósiles: 35890 $MtCO_2$ en 2014	
1 CHINA	9680 (27%)
2 EE.UU.	5561 (15%)
3 INDIA	2597 (7%)
4 RUSIA	1595 (4%)
5 JAPÓN	1232 (3,4%)
6 ALEMANIA	789 (2,1%)
7 INDONESIA	641 (1,8%)
8 IRÁN	616 (1,7%)
9 ARABIA SAUDÍ	602 (1,6%)
10 COREA DEL SUR	599 (1,6%)

Fuente: Elaboración propia con los datos obtenidos en <http://www.globalcarbonatlas.org/?q=en/emissions>.

Por su parte, China e India, por primera vez, han establecido sus compromisos para reducir las emisiones de CO_2, lo que constituye todo un hito al haber estado durante muchos años al margen de las restricciones con el Protocolo de Kyoto ya que estaban considerados países en desarrollo. Parece que la deuda histórica de emisiones se va saldando poco a poco y tanto China como India, dos de los principales emisores de CO_2, se muestran ahora más comprometidos con la lucha contra el cambio climático, quizás motivados principalmente por el rápido crecimiento demográfico, los niveles de contaminación inaceptables e insalubres de su ambiente y de sus recursos hídricos y la necesidad de satisfacer una creciente demanda de energía para una población que va en aumento. El compromiso de China[9] presentado en su INDC es reducir la intensidad de emisiones respecto a su PIB en

m(2015)0080_es.pdf>.

[7] <https://unfccc.int/files/focus/indc_portal/application/pdf/adpeu.pdf>.

[8] <http://www4.unfccc.int/submissions/INDC/Published%20Documents/United%20States%20of%20America/1/U.S.%20Cover%20Note%20INDC%20and%20Accompanying%20Information.pdf>.

[9] <http://www4.unfccc.int/submissions/INDC/Published%20Documents/China/1/China's%20INDC%20-%20on%2030%20June%202015.pdf>.

un 60-65% respecto a 2005 en 2030 y a alcanzar un uso de combustibles no fósiles como fuente de energía primaria de un 20% en 2030. Por lo que respecta a India[10], su INDC es reducir la intensidad de emisiones respecto a su PIB en un 33-35% respecto a 2005 en 2030 y a alcanzar un uso de combustibles no fósiles como fuente de energía primaria de un 40% en 2030.

Atasco en China. Fuente: <http://www.citylab.com/commute/2015/10/chinas-50-lane-traffic-jam-is-every-commuters-worst-nightmare/409639/>.

Implantación del Acuerdo de París: descarbonización de la economía

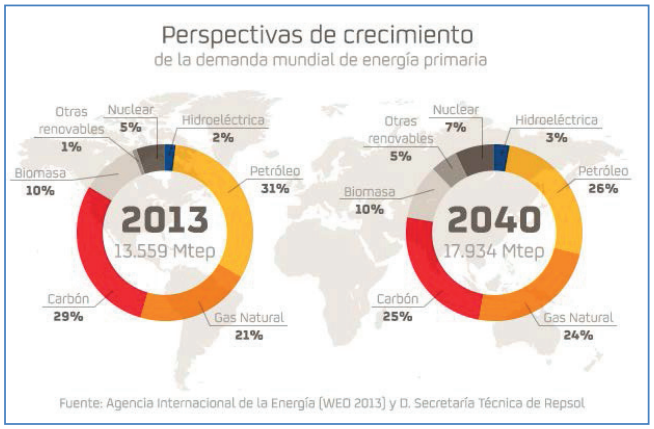
Como se ha señalado con anterioridad, el Acuerdo de París puede que no sea todo lo ambicioso que debiera, pero si se trata de ver el lado positivo, este se encuentra en el potencial que tiene para fomentar una descarbonización de la economía y constituir una apuesta por un crecimiento verde. Según el IPCC, es necesario alcanzar el pico de emisiones cuanto antes ya que cualquier retraso dificultará alcanzar el límite de los 2ºC y obligará a realizar un esfuerzo aún mayor en la

10 <http://www4.unfccc.int/submissions/INDC/Published%20Documents/India/1/INDIA%20INDC%20TO%20UNFCCC.pdf>.

reducción de gases de efecto invernadero. En resumen, cuanto más se tarde más difícil será conseguir el objetivo.

Teniendo en cuenta que el sector de la energía constituye la principal fuente de emisiones de CO_2 es evidente que la lucha contra el calentamiento global está vinculada a la elección de un modelo energético. Cada país debe de apostar por uno, sin descartar ninguna fuente, considerando la eficiencia energética y la disponibilidad de sus recursos.

La descarbonización de las economías no se va a realizar ni se puede realizar de una forma inmediata puesto que los combustibles fósiles constituirán la fuente principal de energía durante los próximos años. Según la Agencia Internacional de la Energía, la demanda mundial de energía primaria se incrementará en un 33% en el 2040[11]. Las principales fuentes que experimentarán un crecimiento serán el gas natural por la explotación de recursos no convencionales y las renovables. La energía nuclear también será una alternativa utilizada por algunos países para promover la descarbonización de sus economías. En la actualidad, existen más de 65 reactores en construcción, entre los que cabe mencionar, los 26 de China, 9 de Rusia, 6 de India, 5 de EE.UU., 5 de Corea del Sur, 5 de Emiratos Árabes, 2 en Japón y 1 en Francia[12]. Por el contrario, el petróleo y el carbón en disminuirán en torno a un 4-5%.



Fuente: <https://www.repsol.com/es_es/corporacion/conocer-repsol/contexto-energetico/matriz-energetica-mundial>.

[11] <https://www.repsol.com/es_es/corporacion/conocer-repsol/contexto-energetico/matriz-energetica-mundial/>.
[12] <http://www.foronuclear.org>.

Cambio climático y crecimiento de la población

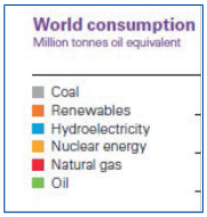
La lucha contra el cambio climático es uno de los mayores desafíos a los que se enfrenta el planeta y no puede desvincularse del reto que supone gestionar de forma integral y equilibrada el crecimiento de población mundial, el crecimiento económico y el consiguiente aumento de la demanda de recursos naturales y energéticos.

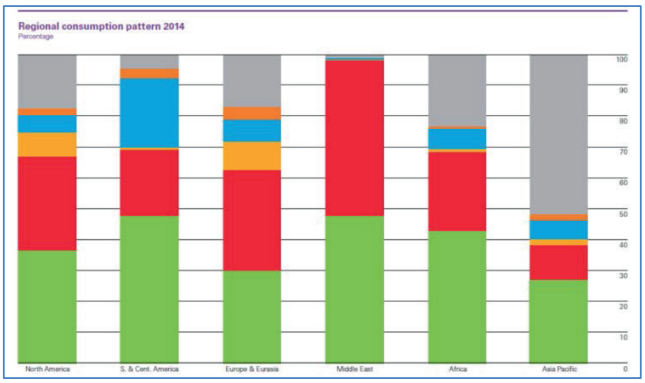
La gestión del cambio climático está relacionada con la propia sostenibilidad de los países que también es necesaria para evitar perturbaciones en los mercados mundiales y la desestabilización a nivel interno que podría conducir a situaciones de conflicto. Es el caso, por ejemplo del desafío que supone para la India gestionar el cambio climático y la descarbonización de su economía teniendo en cuenta las expectativas de crecimiento demográfico y económico. Se espera que la población en 2030 alcance los 1.500 millones de personas (de los 1.200 que había en 2014) de los cuales 609 serán población urbana frente a los 377 que había en 2014. La renta per cápita se triplicará como lo hará también la demanda de energía eléctrica que pasará de 776 TWh a 2499 TWh[13].

El Acuerdo de París es lo suficentemente genérico para permitir contemplar estos desafíos puesto que las INDC se revisarán cada 5 años y antes de este tiempo los países pueden modificarlas al alza en función de la efectividad de las medidas que se vayan implantando. Se trata de alcanzar este díficil equilibrio de «crecer de forma sostenible».

Por lo que respecta a las fuentes de energía, ninguna es descartable y cada región deberá afrontar el cambio climático de forma diferente puesto que no existen patrones únicos. Los diferentes mix energéticos se diseñarán en función de la disponibilidad de los recursos y la garantía de suministro de las distintas áreas geográficas. Por ejemplo, el patrón de consumo en la región de Asia Pacífico estará basado principalmente en el carbón y en el petróleo y en Oriente Medio en el petróleo y el gas con poca repercusión de las renovables. Por el contrario, en Europa el patrón muestra una mayor variedad en el uso de las fuentes de energía.

[13] Union Environment, Forests and Climate Change Ministry presentation INDS's, October 2, 2015.





Fuente: <http://www.bp.com/en/global/corporate/energy-economics/statistical-review-of-world-energy/primary-energy.html>.

Y llegados a este punto cabe preguntarse cómo frenar las emisiones de CO_2 si los combustibeles fósiles van a seguir siendo la principal fuente de energía en los próximos años. La respuesta a esta pregunta que surge en la mayoría de los foros que se realizan sobre la temática del cambio climático tiene varias respuestas. La primera es reducir la demanda de energía mediante la implantación de medidas de eficiencia energética[14]. La segunda es mejorar los sistemas de almacenamiento y captura de carbono (CCS), la tercera es implantar un sistema de comercio de emisiones del que la UE fue pionero con el European Union Trading System (EU ETS) o estableciendo un impuesto para la contaminación de carbono. Es preciso mencionar que aunque estos dos sistemas contribuyen al mismo fin son muy diferentes en sus planteamientos y son motivo de discusiones políticas. Los defensores del impuesto critican la falta de transparencia de los mercado de carbono mientras que los que apuestan por un mercado argumentan que gravar la emisiones no contribuya a disminuirlas ya que no impone ninguna limitación. En cuanto a la facilidad de implantación es mucho más accesible establecer un impuesto que crear un mercado. En el caso de EE.UU. la elección de uno u otro está en el aire, mientras que China uno de los mayores contaminantes pretende implantar un sistema de comercio de carbono a nivel nacional en 2016 de 4.000 millones de toneladas de CO_2 equivalente[15].

Como reflexión final, puede que la clave del éxito del Acuerdo de París resida en la implicación de toda la comunidad internacional como un ejemplo de gobernanza mundial y en el fomento de concienciación de la sociedad hacia la necesidad de avanzar hacia un desarrollo sostenible del planeta que va implicar nuevos modelos

[14] Cabe mencionar la Directiva 2012/27/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012.
[15] <http://www.climatechangenews.com/2015/06/03/chinas-carbon-market-when-where-and-how/>.

de comportamiento y convivencia. El cambio climático no es una cuestión medioambiental ni un problema para el desarrollo económico. Gestionarlo eficazmente servirá para afrontar y/o evitar problemas económicos, de seguridad, de estabilidad y contribuirá a alcanzar un equilibrio global en un mundo cambiante y globalizado.

Mª del Mar Hidalgo García
Analista del IEEE

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

30/2016 4 de mayo de 2016

Francisco Javier Ayuela Azcárate
Federico Aznar Fernández-Montesinos

El trampantojo del terrorismo yihadista

Visitar la WEB Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO

El trampantojo del terrorismo yihadista

Resumen:

El terrorismo yihadista supone un reto para Occidente pero no un reto existencial, una amenaza sobredimensionada por la instrumentación que hace de los medios de comunicación y cuya única opción es que creamos en él. Con este tipo de terrorismo es muy difícil acabar completamente. Frente a él, no se necesitan sociedades menos libres aunque sí sociedades más robustas y de firmes convicciones. La experiencia española es el camino a seguir para su derrota. El mayor peligro que plantea es el de ser capaz de hacerse con armas de destrucción masiva.

Abstract:

Jihadist terrorism represents a challenge for the West, not an existentialist challenge however, but a super-dimensional threat because of the way it instrumentalises the media which leaves only one option - to believe in it. It is extremely difficult to eliminate this type of terrorism completely. To deal with it, it is not less free societies which we need, but rather stronger societies with firm beliefs. The Spanish experience offers a route to follow which will lead to its defeat. The greatest danger stemming from fundamentalist terrorism is the possibility it might use weapons of mass destruction.

Palabras clave:

Terrorismo, yihadismo, Daesh, resiliencia, armas de destrucción masiva.

Keywords:

Terrorism, jihadism, Daesh, resilience, weapons of mass destruction.

Introducción

Trampantojo es, según el *Diccionario de la lengua española*, crear una «trampa o ilusión con que se engaña a alguien haciéndole ver lo que no es». La forma en que las sociedades occidentales perciben el terrorismo yihadista presenta ciertas similitudes con esta celebérrima técnica pictórica.

No es casualidad. Los trampantojos son formas y volúmenes trazados sobre un plano que el artista ha dotado de una apariencia tridimensional. Una ilusión óptica perfilada para engañar a mentes que habitualmente trabajan según ciertos patrones a la hora de interpretar la realidad.

El poder es imagen, plástica; es potencia que no acto. Y el terrorismo juega utilizando el trampantojo; por eso es ante todo efectismo, arte, ficción, teatro con el que se busca el definitivo secuestro de la imaginación.

Los atentados son una puesta en escena, escenarios diseñados con las medidas de una cámara para presentar lo particular como general y, mediante la emoción, manipular las conciencias y los temores haciendo que los espectadores no solo se integren en el escenario y sientan como próximas las amenazas terroristas, sino también para que asuman el papel que les es asignado. El cóctel entre verdad (realidad), emoción y temor embota cualquier mente.

Así, en ocasiones, y por diversas razones, estamos convencidos, o se nos hace creer, que la actual amenaza del terrorismo del Daesh puede acabar con las democracias occidentales. Por fortuna, esto no es así.

No es que el terrorismo yihadista no sea una amenaza seria, que lo es, pero no es en absoluto una amenaza existencial, al menos para nosotros. Como puede comprenderse, las sociedades occidentales no se van a convertir en bloque a un cierto tipo de islam (o como quiera llamarse la religión que sostienen) porque unos energúmenos se lo exijan. Antes tienen que pasar muchas cosas. Ni Hitler con todos sus medios lo logró; y estos, mucho menos. Pero eso ellos ya lo saben.

El problema sería de las sociedades musulmanas, si esta gente llegara a hacerse con el control del Estado en ellas. Verdaderamente muchos musulmanes, casi todos, tendrían un problema. Pueden hacer sufrir mucho a su propia gente, ya se ha visto.

Y es que su discurso es una vía muerta. Occidente no es su verdadero blanco sino parte de su retórica. Las víctimas de Occidente son testimoniales, visten más, son una expresión de fuerza y compromiso que sirve para dotar de legitimidad al grupo terrorista en su territorio, donde tienen intereses reales. La cuestión es que su cobertura en los medios de comunicación es distinta[1].

En palabras de Moisés Naím: «Los números del terrorismo son relativamente bajos cuando los comparamos con otras causas de muerte. Pero sus consecuencias son desproporcionadamente grandes»[2]. El portal Statista ha publicado recientemente un estudio que muestra que a pesar de los ataques terroristas en suelo europeo, el número de personas asesinadas por terroristas en los países de la UE en los últimos 12 meses, es inferior a las cifras que se registraron en las décadas de los años 70 y 80 del pasado siglo[3]. En Londres en el contexto de la Segunda Guerra Mundial, que un día solo cayera una bomba, hubiera permitido a los niños ir al colegio.

La sociedad posheroica en la que vivimos es muy impresionable y demanda noticias, emociones. Parece que solo sabe vivir entre superlativos. El morbo es necesario, Hollywood nos ha acostumbrado a todo[4]. Con noticias los periódicos venden más.

Con todo, el problema que plantea el terrorismo yihadista, sus retos, está haciendo correr ríos de tinta. Asistimos a la proliferación de ideas y a la presentación de propuestas que con mayor o menor fortuna o sensatez aspiran a resolver tan compleja amenaza de un solo golpe. No obstante, los problemas en política rara vez se resuelven, lo que se hace con ellos es gestionarlos. El pensamiento mágico no es aceptable en las sociedades avanzadas.

En cualquier caso, el terrorismo es una seria preocupación para el ciudadano europeo y un asunto grave que nos afecta a todos. Por mucho que las probabilidades individuales de sufrir un atentado terrorista sean muy bajas, comparadas con otras desgracias a las que estamos igualmente expuestos, el hecho de que todos seamos blancos potenciales y que ello no dependa de nosotros ni sea predecible, la

[1] Federico Aznar Fernández-Montesinos: «¿Y ahora qué?», *BEZ*, edición fin de semana. <http://www.bez.es/101553310/Y-ahora-que.html>.
[2] Moisés Naím: «Los números del terrorismo», *El País,* 27 de marzo de 2016, <http://internacional.elpais.com/internacional/2016/03/26/actualidad/1459029036_595933.html>.
[3] <https://www.statista.com/chart/4093/people-killed-by-terrorist-attacks-in-western-europe-since-1970/>. Consulta, 27 de marzo de 2016.
[4] Federico Aznar Fernández-Montesinos, *op. cit.*

generalización de la amenaza, explica el extendido interés por entender el fenómeno terrorista y el comprensible temor a ser víctimas de un atentado.

Este temor, miedo o terror experimentado por los ciudadanos de a pie, es precisamente la fuerza motriz del terrorismo, y eso es precisamente lo que no puede ni debe concedérseles. Ya hace muchos siglos, el historiador romano Tito Livio escribió: «El miedo siempre está dispuesto a ver las cosas peor de lo que son». La seguridad es un sentimiento, una sensación, y cada uno tiene la suya; no hay necesariamente racionalidad en ello.

Aun es más, los análisis del fenómeno y las respuestas para enfrentarlo, adolecen en ocasiones del necesario equilibrio. Por ejemplo, afirmar con rotundidad que «Bélgica es un estado fallido»[5], supone poner a Bélgica al mismo nivel que Somalia o Siria, algo ciertamente sorprendente. Reclamar en nombre de la libertad el retorno de la tortura no merece mayor comentario.

A la hora de responder a la amenaza yihadista actual es importante no excederse en la reacción, ni en tiempo, ni en lugar ni en intensidad. Stephen M. Walt ha escrito al respecto con bastante sentido común: «Responder a los ataques en Bruselas elevando los niveles de alerta, emitiendo recomendaciones de viaje y aireando la cobertura de noticias de prensa melodramáticas, hace al Estado Islámico mucho más peligroso de lo que en realidad es»[6].

El objeto de estas reflexiones es situar la amenaza del terrorismo yihadista en sus justos términos y presentar los principios orientadores de la estrategia –firmeza y serenidad– para degradar significativamente el terrorismo yihadista hasta convertirlo en un mal recuerdo. En palabras del presidente de Estados Unidos, Barack Obama: «Los desafíos a los que nos enfrentamos, requieren paciencia estratégica y persistencia»[7].

[5] José María Irujo: «El monstruo en un "Estado fallido"», *El País*, 22 de marzo de 2016, <http://internacional.elpais.com/internacional/2016/03/22/actualidad/1458667941_551597.html>.
[6] Stephen M. Walt: «Monsters of our own imaginings», *Foreign Policy*, 24 March 2016. <http://foreignpolicy.com/2016/03/24/monsters-of-our-own-imaginings-brussels-bombings-islamic-state/>.
[7] *Estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos de América*. Introducción, febrero de 2015. <https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/2015_national_security_strategy.pdf>. Consulta, 28 de marzo de 2016.

No hay solución de un día para otro

Estamos hablando de una lucha a largo plazo; a medio plazo si se hacen las cosas muy bien. Los factores que intervienen en la definición del problema son muchos y el campo de juego es tanto nacional como internacional. Las fronteras, de hecho, no son una solución sino parte del problema.

Y es que si alguien se ofrece para resolver la cuestión a corto plazo, seguramente la desconoce o no ha reflexionado suficientemente sobre ella; las sociedades del siglo XXI son extraordinariamente complejas y sus problemas también.

En este sentido, adoptar decisiones en caliente o escribir prácticamente en tiempo real sobre fenómenos provistos de numerosos ángulos de aproximación responde a las aspiraciones de inmediatez tan apreciadas en nuestros días, pero por mucho que la gente busque y los medios alienten los análisis a bote pronto, debemos reconocer que el fenómeno debe abordarse con una cierta maduración emocional e intelectual para no incurrir en los consabidos lugares comunes o presentar soluciones aparentemente mágicas que no conducen a ningún lugar provechoso. Cualquier análisis serio precisa de distancia emocional. Los cirujanos no suelen operar a sus seres queridos.

Es más, el Daesh puede ser un síntoma de algo mayor. Para resolver el problema en su totalidad y de forma permanente se necesita diseñar una estrategia integrada y a largo plazo que sirva para combatir la radicalización y el extremismo que alimenta a estos movimientos terroristas. En este sentido, es muy posible que el Daesh no sea el último problema de este tipo.

Es imprescindible recuperar la iniciativa. No se puede ir a remolque de los sucesos que determina la contraparte. Hay que seguir una estrategia y desarrollar los propios movimientos con independencia de los suyos. No existen estrategias reactivas que merezcan realmente el nombre de estrategias. Y en el siglo XXI la comunicación estratégica es esencial.

La cuestión de fondo, se sitúa en determinar por qué suceden estas cosas, y las causas son geopolíticamente muy complejas. Siempre es más difícil tratar una enfermedad que los síntomas. Las razones profundas de la aparición y consolidación

del Daesh, la verdadera patología, es otro asunto de mucha mayor enjundia, pero como dicen los apóstoles del vanguardismo: hoy no toca. Hoy lo que toca, es definir una estrategia coherente para degradar significativamente al Daesh.

La seguridad absoluta es una quimera

Da igual, lo que se haga, nadie estará nunca seguro al cien al cien. No es posible erradicar completamente el terrorismo, igual que no es posible suprimir el mal. En palabras de John Gray: «Enfrentarse al mal requiere aceptar que nunca desaparecerá»[8]. Me temo que lo mismo sucede con el terrorismo. Asegurar lo contrario es cometer de partida un error grave.

No existe un único tipo de terrorismo, las motivaciones de los asesinos son variadas y cambiantes y por ello la posibilidad de erradicar el terrorismo de forma total es nula. Así de simple. Una sociedad tan avanzada como la noruega ha sido capaz de producir a Ander Breivik.

Sin embargo, la probabilidad de degradar la amenaza terrorista hasta dejarla en un fenómeno residual, es reconfortantemente alta, si somos capaces de reflexionar correctamente y no confundimos las churras con las merinas. La globalización ha hecho poderosos a algunos individuos que se han desplazado a sus extremos. Algunos usan su poder para hacer el bien, como Bill Gates, y otros para cometer atrocidades, como los terroristas yihadistas. Es la vida que nos ha tocado en suerte. Nuestra evolución ha creado cosas fascinantes y al mismo tiempo cosas absolutamente horrorosas.

No estamos hablando de resignación. En absoluto. El terrorismo es una terrible y temible realidad que hay que combatir interiorizando que un terrorismo residual siempre estará presente en nuestras vidas, al igual que los desastres naturales, la criminalidad, las pandemias o los accidentes aéreos o de tráfico.

Cualquier asesino con determinación, sirva a los intereses o a la causa que sirva o crea servir, más o menos enloquecido, manipulado, radicalizado, lleno de odio o ganas de revancha, puede matar en cualquier momento. No hay forma de evitarlo, no hay forma

[8] John Gray: «The truth about evil», *The Guardian*, 21 October 2014. <http://gu.com/p/42gn8?CMP=Share_iOSApp_Other>.

de garantizar que no sucederá. Lo que sí es posible, es conseguir que suceda de Pascuas a Ramos.

El peligro de los excesos

Está fuera de toda duda que la maldad que representa Daesh y la extrema crueldad de sus acciones criminales supone una continua afrenta al derecho internacional puesto que día tras día cometen execrables crímenes contra la humanidad, asesinatos en masa, explotación y venta de esclavos, torturas generalizadas, destrucción de bienes culturales irremplazables, o decapitaciones propagandísticas destinadas a extender el terror. El secretario de Estado estadounidense, John Kerry, ha llegado a calificar las acciones del Daesh como genocidio[9].

El mayor peligro a la hora de enfocar el problema del terrorismo yihadista, sin duda una amenaza seria, es la desmesura y el desenfoque a la hora de articular la respuesta. La vieja y manida espiral acción-reacción se usa sencillamente porque funciona. El hombre es la medida de todas las cosas, sean o no mensurables.

La creación de alarmas injustificadas o la proliferación de recetas extremas que lejos de atenuar el problema conseguirán agrandarlo, es una manifiesta irresponsabilidad. No podemos regalar a los terroristas el beneficio de una respuesta desproporcionada[10] u ofrecerles el desafortunado espectáculo de la división entre los ciudadanos europeos o entre las naciones de la UE, porque es precisamente lo que pretenden.

En la lucha contra el terrorismo el envite real es la legitimidad. Y es mejor preservar el centro de gravedad que exponer los valores propios para tratar de derrotar a un

---

[9] Matthew Rosenberg: «Citing Atrocities, John Kerry Calls ISIS Actions Genocide», *The New York Times*, March 17, 2016.

<http://www.nytimes.com/2016/03/18/world/middleeast/citing-atrocities-john-kerry-calls-isis-actions-genocide.html?_r=0>.

[10] En la guerra de Argelia por ejemplo: «Los paracaidistas siempre han insistido en que se les dio un trabajo que no era el suyo, un oficio de policía para el que nadie les había preparado, y que enfrentados al dilema ellos o nosotros eligieron lo obvio. El empleo de los llamados interrogatorios *muscle* es algo que nadie pone en duda. En Argel se empleó la tortura para conseguir información que permitiera terminar con la oleada de ataques terroristas. Los franceses insisten en que sus víctimas no fueron tratadas ni de lejos como lo habían sido los soldados franceses en manos del FLN, y es cierto, pero la crisis de conciencia provocada ocasionaría un terremoto político». José A. Pizarro Pizarro, «La guerra de Indochina punto de inflexión de la historia militar contemporánea». Tesis doctoral Universidad Complutense, Facultad de Geografía e Historia, 2007, págs. 5 y 6.

fenómeno que no se puede vencer solo coercitivamente, y por si fuera poco, por un camino equivocado. Se estaría pagando un precio político para obtener un rédito táctico.

Debemos hacer todo lo posible para neutralizar y combatir a los terroristas sean del signo que sean, pero esta lucha no puede afectar al sistema internacional, ni cambiar nuestras sociedades condicionando nuestra legalidad, nuestros valores o nuestra privacidad. Los valores propios no se defienden cambiándolos. Ese precisamente sería su éxito.

En definitiva, el terrorismo no puede quitarnos la suerte y el privilegio que supone vivir en un régimen democrático de derechos y libertades. Debemos asumir que «como miembros de una sociedad libre, hemos aceptado que un cierto nivel de riesgo es tolerable»[11].

Es más, aceptar mantener el actual régimen de libertades en un marco de menos seguridad sería un paso adelante en la derrota del terrorismo y, paradójicamente, contribuiría a la restitución de la seguridad toda vez que asignándole un papel irrelevante, el terrorismo a medio plazo se convertiría igualmente en irrelevante.

Para conocer a alguien, no es malo saber quiénes son sus enemigos. Ese es un elemento objetivo de valoración. Nuestros enemigos nos dan la medida, pero también nosotros se la damos a ellos.

Contrarrestar la propaganda yihadista es esencial. Los terroristas no solo deben ser combatidos, también deben ser desenmascarados. El terrorismo, pese a sus apariencias y por muy ilegítimo que resulte, es un fenómeno político y, por tanto, solo puede ser derrotado de forma completa políticamente.

Si hemos de hacer caso a Michel Foucault, «la verdad es una construcción social», por eso es necesario intensificar las campañas que expliquen la maldad intrínseca del Daesh, una organización terrorista incompatible con el mundo civilizado, y así disminuir la atracción fatal experimentada por un buen número de jóvenes, tanto en la región, como en Europa o en otros lugares remotos.

[11] Juliette Kayyen: «No, America isn't 100 percent safe from terrorism. And that's a good thing», *The Washington Post*, 25 March, 2016. <http://wapo.st/1SaZtmP>.

Durante demasiado tiempo fueron ellos los que impusieron su narrativa, no el resto del mundo; un grave error de Occidente. Se ha necesitado demasiado tiempo para abandonar el absurdo y simplista nombre de Estado Islámico, que es el que ellos se dan a sí mismos; más vale tarde que nunca.

Ponerle nombre a las cosas, como reza un viejo proverbio de Oriente Medio, es comenzar a apoderarse de ellas. Los nombres no son neutrales, escogerlos adecuadamente permite partir desde una posición de ventaja. Por ello, el lenguaje es uno de los primeros y principales terrenos de enfrentamiento; el lenguaje define el marco y fija en cierta medida las reglas. Imponer el lenguaje, señalar las palabras que han de utilizarse resulta capital. La legitimidad la otorgan las palabras, su aceptación, su normalización.

Pero no solo se trata de confrontar su narrativa, sino de absorber sus frustraciones y ofrecer una alternativa mejor. De combatir sus silencios y de poner en valor lo que ellos no dicen, de modo que su presunto rigorismo religioso se vea confrontado y las nuevas referencias, esas que ellos obvian, sirvan al desmontaje de su discurso. La rotundidad de su discurso es su mayor fragilidad.

En definitiva, es necesario intensificar los esfuerzos creativos para combatir la apropiación de poderosos símbolos por parte del Daesh y responder de forma proactiva a los mensajes propagandísticos que difunden[12], negándoles siempre la condición de representantes del mundo islámico. Los terroristas yihadistas solo se representan a sí mismos, en absoluto representan a los cientos de millones de musulmanes que desean vivir en paz.

Y es que la interpretación extremista del islam que hacen los terroristas yihadistas, es un sacrilegio para la inmensa mayoría de los musulmanes que se sienten ofendidos por la interesada perversión de su religión a manos de estos terroristas fanáticos. «Estos asesinos no son de los nuestros», recordaba con clarividencia un joven musulmán en Bruselas, a la salida del primer viernes de oración tras los atentados. Oír esta frase, más a menudo y en toda Europa, será una gran ayuda.

---

[12] James Denselow: «Dismantling ISIL's propaganda machine», *Aljazeera*, 12 de julio de 2015, <http://www.aljazeera.com/indepth/opinion/2015/07/dismantling-isil-propaganda-machine-150708105122708.html>.

Además se deben poner en marcha políticas activas de integración (que no de asimilación) y también que todos los líderes de las comunidades musulmanas se posicionen clara y frecuentemente frente a los asesinos que dicen representarles. Su concurrencia es nuevamente imprescindible. Solo los musulmanes pueden derrotarles definitivamente pues la lucha que se dirime es también y sobre todo entre ellos y por la representación del mundo islámico.

Es más, hay que lograr que los musulmanes formen parte de la vanguardia de esa lucha; nunca se insistirá suficientemente sobre el hecho de que la mayor parte de las víctimas del terrorismo son musulmanas. Legitimidad y representación son dos hitos en la lucha contra el terrorismo.

Somos y seremos siempre más fuertes que los terroristas mientras permanezcamos unidos. La culpa del terrorismo no es de las autoridades europeas o nacionales, la responsabilidad de protegernos y degradar al Daesh sí es suya.

Los líderes occidentales pueden y deben hacer más; nunca es ni será bastante. Aportar más medios, hablar con más claridad, favorecer la integración social, servir de ejemplo positivo a la ciudadanía o promover e intensificar una mayor cooperación internacional son asuntos que se deben abordar y poner en práctica, pero los culpables de los crímenes son quienes los cometen.

Son ellos, los terroristas, los que son débiles, son ellos los que necesitan matar inocentes con extrema crueldad, simplemente porque no pueden hacer otra cosa, no tienen nada que ofrecer, solo dolor, sangre y miseria; una combinación deplorable que felizmente acabará siendo fatal para ellos y para sus oscuros intereses.

Frente a un fenómeno dinámico es imprescindible actuar de forma igualmente dinámica. Una postura es un concepto estático que no se puede pretender aplicar a un fenómeno diverso y dinámico por lo que, quizá lo que conviniera adoptar es «la actitud de la no-actitud»[13] con la que se responde proporcionalmente en cada caso siguiendo de un modo reflejo los principios axiológicos que han permitido la conformación doctrinal de Occidente y que, como el agua, son adaptados a cada situación pero sin variar su esencia. Ese es el imperio de la ley.

[13] Miyamoto Musashi: *El Libro de los Cinco Anillos*. Miraguano S. A. Ediciones, Madrid, 2004, página 51.

El terrorismo yihadista no es una amenaza existencial para Occidente

El Daesh por mucho que nos golpee con dureza y gran crueldad, no es tan fuerte como algunos sensacionalistas pretenden hacernos creer. De hecho, su posición militar es conceptualmente más débil que la de Al Qaeda, ya que «si Al Qaeda es difícil de combatir militarmente, el Daesh, por ubicarse geográficamente y practicar un modelo híbrido que combina insurgencia y terrorismo, lo es menos»[14].

Los terroristas del mal llamado Estado Islámico, porque ni son un Estado ni son islámicos, van de retirada en diversos lugares[15]. Su desbocado fanatismo, su inusitada crueldad y sobre todo sus numerosos y abominables crímenes han conseguido algo que parecía imposible: unir a la comunidad internacional en la búsqueda de un estado final próximo a la desaparición del Daesh y con el encargo añadido de llevarlo a cabo cuanto antes mejor. Comparar la situación actual, por muy dolorosa que sea, con una guerra a gran escala, argumentar que estamos en la antesala de una nueva y devastadora guerra mundial, es intelectualmente insostenible y políticamente peligroso.

Por mucho que las comparaciones sean odiosas, el debate conceptual sobre si estamos o no en una guerra, es legítimo, aunque puede llegar a ser eterno porque no hay juez que lo dirima. Para algunos, la situación actual sí puede ser considerada como una guerra. «Francia está en guerra», declaró solemnemente el presidente de Francia, tras los atentados en París. Para otros, Francia no está en guerra y las palabras de François Hollande son simplemente una retórica que recuerda a la del presidente Bush[16].

---

[14] Federico Aznar Fernández-Montesinos: «Los componentes ideológicos del yihadismo», Instituto Español de Estudios Estratégicos, *Cuaderno de Estrategia 173*, página 106. <http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_173.pdf>.

[15] Liz Sly: «In Syria and Iraq, the Islamic State is in retreat on multiple fronts», *The Washington Post*, 24 March, 2016.
<https://www.washingtonpost.com/world/middle_east/in-syria-and-iraq-the-islamic-state-is-in-retreat-on-multiple-fronts/2016/03/24/a0e33774-f101-11e5-a2a3-d4e9697917d1_story.html>.

[16] Phlippe Moreau Defarges: «Attentats à Paris: c'est un acte de guerre. Mais non, la France n'est pas "en guerre"», *L´Obs,* 17 de novembre de 2015. <http://leplus.nouvelobs.com/contribution/1449768-pour-hollande-la-france-est-en-guerre-un-ton-martial-inapproprie-et-contre-productif.html>.

El terrorismo trata de representar un poder que no tiene, es ficción de poder; por eso su actuación es ficción de guerra. Asumir que la actividad terrorista es una guerra, es negar su carácter ficticio y dotar de poder real al terrorismo.

Tanto los que viven de exagerar las malas noticias, los amantes del caldo gordo o los que necesitan justificarse políticamente están obligados a impulsar un análisis racional del fenómeno, no distorsionar la realidad al propagar mensajes derrotistas, ni proponer medidas contraproducentes o desorbitadas que a la larga benefician más a los criminales que a la libertad y a los derechos de los ciudadanos a los que deben servir.

Nada justifica el asesinato de inocentes civiles indefensos; sembrar dudas sobre la legalidad en el ejercicio de la legítima defensa o repartir culpabilidades a diestro y siniestro es un dislate y una ofensa grave a las víctimas, a sus seres queridos y al conjunto de las sociedades occidentales. Rebajar el nivel de las democracias occidentales, degradarlas en pro de una lucha irresoluble, sería el mayor logro al que pueden aspirar los asesinos.

La mejor forma de combatir el terrorismo yihadista es apretar los dientes, confiar en los encargados de defendernos dedicando los recursos necesarios para que puedan cumplir eficazmente con sus cometidos, aumentar la cooperación internacional y seguir con nuestras vidas sin olvidar jamás a las víctimas. El mayor error que podemos cometer es condicionar nuestro día a día y nuestro sistema de derechos y libertades en aras de una seguridad absoluta que al final es imposible conseguir.

En la lucha contra el terrorismo, y pensemos de nuestra propia experiencia, se ha de ser irreprochable. Treinta años después la sociedad debe sentirse orgullosa de cómo procedió llegado el trance.

El Daesh no es propiamente un problema militar. Su relevancia y capacidad de actuación en Occidente no dan para tanto. Es sin duda un problema político, de seguridad… pero militar no. Un despliegue militar, como actualmente mantienen países como Italia o Francia, sin duda daría tranquilidad a una ciudadanía sobresaltada y mejoraría las condiciones de seguridad. No obstante, incorpora un peaje en términos de reconocimiento de la capacidad de la contraparte, peaje que conviene ponderar convenientemente. Y aporta poco al desmontaje de sus estructuras operativas.

Al terrorismo yihadista se le derrota con prevención, evitando la radicalización; policialmente, deteniendo a sus activistas; y políticamente, deslegitimando su discurso, incluyendo a la comunidad musulmana en el empeño y ofertando una narrativa mejor al tiempo que se resuelven las causas que han provocado su aparición.

Tampoco se puede caer en la ingenuidad estratégica. Todo enemigo tiende a la adaptación y la estrategia occidental será contestada por los terroristas yihadistas acostumbrados a explotar hábilmente la falta de coherencia y continuidad en la respuesta estratégica de Occidente[17]. Parafraseando el famoso adagio de Clausewitz: «Todo en la guerra es simple, pero incluso lo más simple es cada vez más complejo».

Si se piensa que el actual Daesh es lo más complicado a lo que podríamos enfrentarnos en el futuro, no se tiene mucha imaginación. Al margen del previsible desplazamiento a otros teatros de operaciones, la combinación del fanatismo actual con el hipotético acceso y utilización de los profundos cambios tecnológicos que ya están entre nosotros, podría ser el próximo y estremecedor desafío. La combinación del terrorismo con armas de destrucción masiva –son armas políticas– es todo un reto.

En las actuales circunstancias, los terroristas yihadistas, solo podrán doblegar a un gigante como Europa, si sus líderes se dejan llevar por el pánico y acaban haciendo precisamente lo que los asesinos quieren, es decir concederles el estatus de amenaza existencial. No lo son, y no lo serían tampoco aun si consiguiesen acceso a armas de destrucción masiva. Pero esa es la situación más peligrosa[18] y conviene prepararse para afrontarla porque seguro que lo están intentando.

En este sentido, es preocupante constatar que los atentados de Bruselas han mostrado la intención de los terroristas de atacar instalaciones nucleares o intentar obtener material nuclear o radiactivo[19].

Necesitamos un liderazgo firme y sereno

[17] Jonathan Githens-Mazer: «To Defeat Daesh Start with Their Strategy», *RUSI,* 6 July 2015. <https://rusi.org/commentary/defeat-daesh-start-their-strategy>.
[18] Esta preocupación ha quedado reflejada en el comunicado de la Cumbre de Seguridad Nuclear, que tuvo lugar en Washington D.C., el 1 de abril de 2016. <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2016/04/01/nuclear-security-summit-2016-communiqu%C3%A9>. Consulta, 14 de abril de 2016.
[19] Alissa J. Rubin and Milan Schreur: «Belgium Fears Nuclear Plants Are Vulnerable», *The New York Times*, 26 March, 2016.
<http://www.nytimes.com/2016/03/26/world/europe/belgium-fears-nuclear-plants-are-vulnerable.html?smid=nytcore-ipad-share&smprod=nytcore-ipad>.

La responsabilidad de los líderes occidentales es estar a la altura de este desafío, situar el problema en sus justos términos, mantener la unidad política, garantizar la igualdad de oportunidades de todos los ciudadanos y responder a los asesinos y a sus instigadores con firmeza y serenidad, con todo el peso de la ley y con todas las armas legítimas de las que dispone cada Estado de Derecho y el conjunto de la comunidad internacional.

A medio y largo plazo, hay que ir también a una de las raíces del problema, debemos tener en cuenta como señala acertadamente Miguel Otero-Iglesias que «la seguridad no se sostiene sin igualdad de acceso a la prosperidad y libertad, y eso vale tanto fuera como dentro de Europa»[20]. Y es que los valores de la democracia deben aplicarse igual dentro que fuera, en tiempo de paz como en tiempos de conmoción que es precisamente para cuando están o deben estar.

Debe tenerse en cuenta que las medidas antiterroristas son fundamentalmente responsabilidad de las naciones. En realidad, hay que aumentar la cooperación internacional en asuntos policiales, judiciales, de inteligencia y penitenciarios. Culpar de todos los males a la Unión Europea, una organización con responsabilidades muy limitadas en asuntos de seguridad, es alejar el foco de los centros de decisión efectivos para atajar el problema[21].

No hay duda de la voluntad política por intercambiar información en la lucha contra el terrorismo. Pero estos esfuerzos deben encontrar los mecanismos precisos para que se reflejen los resultados a nivel operacional y táctico; y aunque no es fácil, porque estas áreas son políticamente sensibles, la intensificación de la cooperación internacional no puede seguir demorándose; es imprescindible ampliar los cuellos de embudo para el intercambio de información operativa en tiempo real. Hace falta un cambio de cultura en este sentido.

En concreto, es esencial detener la llegada a las zonas de conflicto en Siria e Irak de nuevos combatientes y establecer una política coherente para controlar estrechamente

[20] Miguel Otero-Iglesias: «¿Cómo reaccionar tras el 22-M?», *Expansión*, 23 de marzo de 2016. <http://www.expansion.com/opinion/2016/03/23/56f2f8d546163f26198b45b3.html>.
[21] Félix Arteaga: «La lucha contra el terrorismo yihadista en la UE», *AFKAR/IDEAS,* número 45, Política Exterior. <http://www.politicaexterior.com/articulos/afkar-ideas/la-lucha-contra-el-terrorismo-yihadista-en-la-ue/>.

a los que regresan; una amenaza para todos y que por tanto debe ser afrontada por todos. Son gente adiestrada y acostumbrada a matar. Suponen un reto de primer nivel para la seguridad que supera la que plantean los denominados lobos solitarios. La guerra es violencia organizada, una violencia con ritmo y sentido político, no un mero ruido desacompasado que es el que producen los actores «inspirados».

Es necesario, asimismo, cegar las fuentes de financiación del Daesh que son significativas; parte de ellas claramente criminales[22]. En particular, hay que impedir el tráfico de petróleo que constituye una de sus fuentes de financiación. Actualmente, los terroristas yihadistas son autosuficientes. Desafortunadamente, se apoderaron en su momento de grandes cantidades de dinero y abundante y sofisticado material militar, pero poco a poco se les ha ido acabando el oxígeno y cada vez tendrán menos.

El sorprendente éxito inicial del Daesh fue en parte debido a que el mundo estaba ocupado en otros asuntos y su impacto estratégico fue infravalorado. Se gestó en el vacío geopolítico de un área de la mayor importancia estratégica, en un pivote geopolítico, en el que concurrían diferentes líneas de fractura (religiosas sunitas-chiitas. islam-Israel; étnicas árabes-persas; geopolíticas Rusia-Occidente, Irán-Arabia Saudí; ideológico políticas Hermanos Musulmanes-Salafismo, democracia-regímenes autoritarios…) que los terroristas gestionaron hábilmente y en la que las estructuras de poder de dos Estados habían colapsado.

Felizmente, la sensación de que Daesh está ganando la batalla se ha acabado. Pronto les pasará como Al Qaeda que solo aparece en los medios de comunicación en una continua sucesión de derrotas.

La maniobra estratégica en su contra ya ha conseguido detener el momento álgido de los terroristas y ahora la coalición internacional está consiguiendo lo mismo en los niveles operacional y táctico. Sin duda, hacen falta fuerzas terrestres, las famosas *boots in the ground*, pero son los países de la región los que deben liderar el esfuerzo en ese campo. Los esfuerzos terrestres de la coalición internacional existen y no son desdeñables, pero continuarán centrándose en la valiosa contribución de las fuerzas

[22] Pedro Herraez Sánchez: «Nuevas guerras: ¿Queremos vencer al ISIS? Hay que atacar su financiación», *Expansión*, 22 de marzo de 2106. <http://www.expansion.com/actualidadeconomica/analisis/2016/03/22/56f036d722601df54e8b45f2.html>.

especiales, un cambio revelador en la estrategia seguida por la Casa Blanca[23] que ha permitido significativos avances en los últimos meses[24].

Al mismo tiempo, hay que seguir ayudando a Irak a construir unas fuerzas de seguridad capaces, profesionales y motivadas y hay que ayudar a las víctimas de la violencia en la región y a los países que las acogen.

No se trata de ganar ninguna guerra, el problema militar de hecho se encuentra resuelto; solo basta cifrar el costo económico y humano de la victoria para Occidente, los medios militares precisos para ello. La cuestión es cuantificar el costo de ganar la paz, que es algo mucho más ambicioso que un conjunto de operaciones militares. Y la paz pasa necesariamente por reconstruir los Estados iraquí y sirio; cuanto menos una generación. En los Balcanes pronto llevaremos 25 años y aquí hará falta más.

Y Occidente no puede volver allí para irse de nuevo, tiene que asumir el coste de tal aventura. Y debe de implicar en ella a todos los países del entorno, sin cuya concurrencia la paz es improbable. Un problema políticamente muy complejo. La paz y el fin del terrorismo pasan por fortalecer los Estados y las sociedades a las que estos sirven, unas sociedades rotas, hechas jirones.

La coalición formada para luchar contra la amenaza que supone el Daesh es en cierto sentido excepcional y ciertamente necesaria, porque la amenaza es seria. Nos enfrentamos a una organización políticamente motivada, militarmente bien equipada, ideológicamente radicalizada y que cuenta con recursos y significativo apoyo popular.

La cohesión de la coalición internacional debe ser mantenida a toda costa y los esfuerzos de los países que están en primera línea deben ser reconocidos y apoyados por la comunidad internacional. La campaña aérea contra el Daesh debe continuar degradando inexorablemente la capacidad militar de los terroristas. El 27 de marzo de 2016, se anunció la recuperación de Palmira por parte del ejército sirio, una significativa pérdida para el Daesh, tanto territorial como propagandísticamente. La toma de la mítica ciudad de la reina Zenobia, hoy en la lista de lugares Patrimonio de la Humanidad, abre la vía a un posible avance hacia Raqqa, la autoproclamada capital de

[23] Doyle Mcmanus: «Sending special forces to Iraq and Syria is a quiet — and important — shift in policy by Obama», *Los Angeles Times,* 6 December, 2015, <http://www.latimes.com/opinion/op-ed/la-oe-1206-mcmanus-islamic-state-boots-ground-20151206-column.html>.

[24] El 25 de marzo de 2016, el secretario de Defensa estadounidense, Ashton Carter, anunció que la campaña aérea está «eliminando sistemáticamente» a los principales líderes del Daesh, incluyendo a Abd ar-Rahman Mustafa al-Qaduli, el encargado de las finanzas del grupo terrorista.

los terroristas yihadistas[25]. Son buenas noticias, pero ni Palmira ni Raqqa son el gran trofeo estratégico. Todo parece indicar que tarde o temprano asistiremos a una validación real de la estrategia seguida por la coalición. El centro de gravedad de los próximos combates será Mosul. Aunque «todavía es una aspiración lejana»[26], su caída podría suponer el golpe definitivo para el Daesh en el plano militar.

Conviene insistir, no todo lo que hay que hacer es militar, ni siquiera lo más importante lo es. Militarmente lo que puede hacerse es establecer las condiciones de seguridad para empezar a trabajar. Luego vendrá el verdadero trabajo, construir la paz.

El valioso ejemplo de España

La exitosa estrategia seguida por España durante la larga y terrible lucha contra los terroristas de ETA, *los años de plomo*, marca claramente la dirección estratégica a seguir. Al final, la democracia española acabó triunfando, ante un problema gravísimo –una amenaza que sí era existencial–, simplemente porque España y los españoles demostraron ser mucho más fuertes y cargados de legitimidad democrática que una banda de asesinos. Las autoridades españolas, mantuvieron un adecuado balance entre la conveniente firmeza y la necesaria serenidad estratégica en los momentos difíciles, que desafortunadamente no escasearon.

Europa debe seguir el mismo camino. Unidad política, solidaridad con las víctimas, intensificación de la cooperación internacional, implicar a la comunidad musulmana en la lucha, respeto a la legalidad, confianza en el trabajo de las fuerzas de seguridad y los servicios de inteligencia y pleno respaldo en los esfuerzos internacionales para degradar significativamente al Daesh, constituyen las líneas de acción estratégica que debemos aplicar.

La cuestión no es la fuerza de los terroristas, ni tampoco la debilidad del Estado, como muchos sugieren, sino la fortaleza de las sociedades contra la que los que los

[25] Hugh Naylor: «Syria's government says it has driven the Islamic State out of Palmyra», *The Washington Post*, 27 March, 2016. <http://wapo.st/1UQnVjk>.
[26] Francisco Carrión: «Irak da los primeros pasos en la ruta hacia la liberación de Mosul», *El Mundo*, 26 de marzo de 2016.
<http://www.elmundo.es/internacional/2016/03/26/56f5768b46163f5c758b4624.html>.

terroristas actúan. Y estas, contra todo lo que parece, se encuentran bien musculadas, aunque un poco bajas de forma por años de burguesa atonía. Pero son fuertes, muy fuertes. Y esa es la clave.

Conclusiones

Nunca fue sensato escuchar el canto de las sirenas. Ni la lucha será corta, dada la complejidad de la amenaza, ni es posible garantizar la seguridad absoluta frente a los terroristas yihadistas y tampoco conseguiremos erradicar para siempre el problema. No existe la seguridad al cien por cien ni podemos aspirar a la victoria absoluta frente al terrorismo.

El terrorismo nos ha sacado de nuestra zona de confort. El equilibrio entre la mesura y la contundencia en la respuesta que los asesinos merecen, debe ser la base de la estrategia europea y nacional contra el terrorismo. Hay que perder para ganar. Debemos seguir con nuestras vidas, disfrutando la enorme suerte que supone nuestro sistema de derechos y libertades. No hacerlo, sería una victoria para los terroristas. Atacaron en París un sábado noche y no fue por casualidad. No se necesitan sociedades menos libres sino sociedades más pacientes y resistentes.

El terrorismo yihadista no es en la actualidad una amenaza existencial para Occidente y la posibilidad de convertirlo en una amenaza residual depende de nuestro coraje y nuestra determinación.

El verdadero problema sería que los terroristas consiguiesen acceso a armas de destrucción masiva; estas son armas políticas. Este escenario, por improbable que sea, debe evitarse a toda costa y debe ser contemplado por razones elementales de prudencia estratégica. Ya se sabe que más vale un por si acaso, que un quién lo iba a decir. Pero ni aun así contarían con posibilidades de victoria.

Y es que el maquiavelismo de la estrategia confunde fuerza con poder. Pero el poder no es destrucción, sino capacidad para hacer cosas, algo que las armas no dan.

Europa debe seguir la estrategia para combatir el terrorismo yihadista que funcionó bien en España contra un enemigo terrible. Unidad política, solidaridad con las víctimas, fomento decidido de la cooperación internacional, principalmente en asuntos

policiales y financieros, respeto a la legalidad, confianza en el trabajo de las fuerzas de seguridad y los servicios de inteligencia, añadiendo en este caso el pleno respaldo a los esfuerzos internacionales para degradar al Daesh. Hay que implicar la comunidad musulmana en la lucha; el elemento deslegitimador es notable.

La sorpresa ha pasado. El tiempo ya no corre a favor de los terroristas y la combinación de la firmeza y la serenidad estratégica de Occidente acabará dando sus frutos. La ley de la gravedad es universal: las cosas abandonadas a sí mismas caen por su propio peso. No contribuyamos a sostenerlas.

Francisco Javier Ayuela Azcárate. Cor. IM.
Federico Aznar Fernández-Montesinos. Analista del IEEE

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

31/2016 10 de mayo de 2016

Félix Blanco y de la Torre

Nuevos hitos en la lucha contra la explotación y abusos sexuales perpetrados por «peacekeepers»

Visitar la WEB

Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO

Nuevos hitos en la lucha contra la explotación y abusos sexuales perpetrados por «peacekeepers»

Resumen:

Las serias y reiteradas alegaciones de casos de explotación y abusos sexuales perpetrados en la República Centroafricana (RCA) tanto por personal de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas como por fuerzas ajenas a las mismas[1], –civiles, militares y policías– han sido objeto de atención por parte de la prensa mundial desde que el caso saltara a los medios de comunicación en abril de 2015[2]. El gran número de alegaciones y el hecho de que, en la mayoría de los casos, las víctimas fueran menores de edad provocaron una airada reacción de la comunidad internacional obligando al secretario general de las Naciones Unidas a tomar medidas excepcionales. El cambio de política informativa de la organización, que ha comenzado a incluir la nacionalidad de todos los acusados en sus informes y en los comunicados de prensa, así como la generalización de repatriaciones amparada por una resolución sin precedentes[3] son sus exponentes más significativos.

Abstract:

The serious and continuous allegations of sexual exploitation and abuse by United Nations peacekeepers and non-United Nations forces, including military, civilian and police personnel, have claimed a broad attention by the international media since the case was disclosed in April 2015. A big number of allegations and the fact that, in most of the cases, the victims were minors triggered a strong reaction of the international community and forced the United Nations Secretary General to take exceptional measures. The changes in the communication strategy, which includes now the publication of the nationality of alleged perpetrators in reports as well as media press releases, and a broader call for repatriations endorsed by an unprecedented resolution, are its most relevant examples.

---

[1] En este artículo el término «peacekeepers» se emplea en sentido amplio incluyendo tanto a personal de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas como por fuerzas ajenas a las Naciones Unidas.

[2] <http://www.theguardian.com/world/2015/apr/29/un-aid-worker-suspended-leaking-report-child-abuse-french-troops-car>.

[3] Resolución 2272 (2016). Aprobada por el Consejo de Seguridad en su 7643ª sesión, celebrada el 11 de marzo de 2016.

Nuevos hitos en la lucha contra la explotación y abusos sexuales perpetrados por «peacekeepers»

Félix Blanco y de la Torre

Palabras clave:

Abuso, explotación sexual, MISCA, Sangaris, MINUSCA, Naciones Unidas, civiles, militares, policías, mantenimiento de la paz, contingente.

Keywords:

Sexual exploitation, abuse, MISCA, Sangaris, MINUSCA, peacekeeping, civilians, military, police, contingent.

Introducción/Cronología

República Centroafricana. Sección Cartográfica de las Naciones Unidas

Las alegaciones sobre abusos sexuales a menores cometidos por parte de personal de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas y por fuerzas extranjeras en la RCA han marcado un antes y un después en la respuesta de la ONU ante tales hechos. A la ya de por sí compleja y difícil gestión de alegaciones de actos cometidos por personal de mantenimiento de la paz se unió el interrogante sobre la responsabilidad de la organización cuando las fuerzas no estaban bajo su mandato.

En abril de 2015, Anders Kompass, director de Operaciones sobre el terreno de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACDH), era suspendido de su cargo acusado de haber filtrado datos de una investigación interna sobre casos de abuso y explotación sexual en la RCA a las autoridades francesas.

La organización internacional no gubernamental Aids Free World[4], en el marco de su campaña Código Azul[5] para acabar con la impunidad del personal de mantenimiento de la paz acusado de cometer actos de abuso y explotación sexual, se hizo eco del caso de Anders Kompass y proporcionó a la prensa una copia del informe[6] interno en el que se acusaba a soldados de los contingentes de Francia, Chad y Guinea Ecuatorial de haber abusado sexualmente de niños en un campo de desplazados en la RCA. La alarma creada por la noticia alcanzó tales proporciones que el secretario general de las Naciones Unidas designó, el 22 de junio de 2015, a un panel independiente de expertos[7] para que analizara la respuesta de la organización ante las acusaciones de abusos sexuales cometidos por fuerzas extranjeras en la RCA.

[4] <http://aidsfreeworld.org/About-Us/Who-We-Are.aspx>.

[5] <http://www.codebluecampaign.com/#recentstatements>.

[6] <http://www.codebluecampaign.com/carstatement>.

[7] Comunicado de prensa del secretario general SG/SM/16864-SG/A/1578.

Por su parte, el 11 de agosto de 2015, la organización no gubernamental Human Rights Watch publicó una noticia de prensa reclamando una investigación a tropas de Naciones Unidas por su presunta implicación en la violación de una menor y asesinatos indiscriminados[8]. El informe afirmaba que tras las entrevistas a 15 testigos existían evidencias suficientes para recomendar la apertura de una investigación sobre la conducta de las tropas de mantenimiento de la paz.

El 12 de agosto de 2015, el secretario general anunció en rueda de prensa[9] que había aceptado la dimisión de su representante especial en la RCA y jefe de la Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en la RCA (MINUSCA), el general retirado Babacar Gaye.

El 17 de diciembre de 2015, el panel independiente de expertos publicó su informe «Tomando acción en casos de explotación y abusos sexuales cometidos por tropas de mantenimiento de la paz»[10]. Las respuestas al mismo no se hicieron esperar. Así, el 8 de enero de 2016, el portavoz del secretario general anunciaba que el contingente de República Democrática del Congo (RDC) sería repatriado sin remplazo. Aunque la repatriación fue justificada por la falta de preparación y equipamiento, la prensa se hizo eco de que se debió al número de alegaciones de explotación y abusos sexuales registradas por su contingente.

Por otro lado, el 29 de enero de 2016, la OACDH publicaba los resultados de una investigación conjunta que desvelaba alegaciones de nuevos casos de abusos sexuales perpetrados por fuerzas de la misión EUFOR/RCA que algunos testigos creían pertenecientes al contingente de Georgia[11].

---

[8] «CAR: UN tropos implicated in-rape of girl and indiscriminate killings must be investigated».” <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2015/08/car-un-troops-implicated-in-rape-of-girl-and-indiscriminate-killings-must-be-investigated/>.

[9] «Full Transcript of Secretary-General's remarks to press on the Central African Republic». <http://www.un.org/sg/offthecuff/index.asp?nid=4046>.

[10] «Taking Action on Sexual Exploitation and Abuse by Peacekeepers», *Report of an Independent Review on Sexual Exploitation and Abuse by International Peacekeeping Forces in the Central African Republic*. <http://www.un.org/News/dh/infocus/centafricrepub/Independent-Review-Report.pdf>.

[11] «More allegations of sexual abuse of children by foreign soldiers in the Central African Republic». <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16995&LangID=E>.

Todos estos acontecimientos llevaron a que, el 8 de febrero de 2016, el secretario general nombrase a la estadounidense Jane Holl Lute como su coordinadora especial para mejorar la respuesta de las Naciones Unidas a la explotación y los abusos sexuales[12]. Una semana más tarde, el 16 de febrero de 2016, el secretario general publicaba su informe A/70/729 sobre medidas especiales de protección contra la explotación y los abusos sexuales.

El 11 de marzo de 2016, el Consejo de Seguridad adoptaba la resolución 2272 destacando que los actos de explotación y abusos sexuales menoscaban la ejecución de los mandatos de mantenimiento de la paz y la credibilidad de las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz. Asimismo, la resolución reafirmaba su apoyo a la política de tolerancia cero respecto de todas las formas de explotación y abusos sexuales.

El marco regulatorio y posibilidades de actuación

El informe de 17 de diciembre de 2015, del grupo independiente de expertos dictaminó que existen dos marcos regulatorios que las Naciones Unidas pueden emplear para hacer frente a los casos de explotación y abusos sexuales cometidos por personal desplegado en misiones de mantenimiento de la paz.

El primero es el constituido por el conjunto de las normas adoptadas por el secretario general para responder a los casos de explotación y abusos sexuales atribuidos a funcionarios de las Naciones Unidas, personal asimilado y fuerzas bajo mando de la ONU. Este conjunto de normas es conocido como «Políticas de Explotación y Abusos Sexuales (EAS)»[13].

El segundo deriva del mandato de protección de los derechos humanos de las Naciones Unidas y está enraizado en el preámbulo de la Carta de las Naciones Unidas. Este compromiso con la promoción y protección de los derechos humanos ha sido

[12] SG/A/1634*-BIO/4812* «Secretary-General Appoints Jane Holl Lute of United States as Special Coordinator on Improving United Nations Response to Sexual Exploitation and Abuse».

[13] Más conocidas por su versión en inglés «Sexual Exploitation and Abuse (SEA) Policies».

reafirmado con la iniciativa del secretario general llamada «los derechos en primer lugar»[14].

Personal de mantenimiento de la paz bajo mando de la ONU

Las contribuciones nacionales a las misiones de mantenimiento de la paz se materializan mediante un intercambio de notas verbales entre el secretariado y la respectiva misión permanente. Los detalles sobre la contribución se incluyen en el modelo genérico de memorando de entendimiento[15] para los contingentes militares o unidades de policía que, además de las condiciones de reembolso, describen en su artículo 7, entre otras estipulaciones, las correspondientes a: Normas de conducta de las Naciones Unidas, disciplina, investigaciones de las Naciones Unidas, ejercicio por el gobierno de su jurisdicción, responsabilidad y cumplimiento de las normas ambientales y gestión de desechos.

El memorando de entendimiento, conocido coloquialmente como MOU por sus siglas en inglés[16], es un documento administrativo. La organización reconoce la soberanía de los Estados sobre sus contingentes militares o policiales y en particular en su artículo 7 *quinquies* que

> «Los miembros militares y todo miembro civil sujeto a ley militar nacional del contingente nacional proporcionado por el Gobierno están sujetos a la jurisdicción exclusiva del Gobierno en lo que se refiere a cualesquiera crímenes o delitos que puedan cometer mientras se encuentren asignados al componente militar de la misión de mantenimiento de la paz».

[14] «Human rights up front». <http://www.un.org/sg/humanrightsupfront/>.

[15] A/C.5/69/18 Manual de políticas y procedimientos relativos al reembolso y control del equipo de propiedad de los contingentes de países que aportan contingentes/efectivos policiales y participan en las misiones de mantenimiento de la paz (Manual sobre el equipo de propiedad de los contingentes).

[16] Memorandum of Understanding (MOU)

No obstante la organización puede iniciar investigaciones si el Gobierno no lo hiciera y así lo recogen el artículo 7 *quáter:*

> «En caso de que el Gobierno no inicie una investigación, las Naciones Unidas podrán, en casos de faltas graves, cuando proceda y si las Naciones Unidas informaron al Gobierno sobre la denuncia, iniciar una investigación preliminar de la cuestión hasta que el Gobierno inicie su propia investigación… en caso de que el Gobierno no informe a las Naciones Unidas lo antes posible, pero no después de 10 días hábiles desde la notificación de las Naciones Unidas, de que iniciará su propia investigación sobre la presunta falta grave de conducta, se considera que el Gobierno no desea o no puede realizar dicha investigación y las Naciones Unidas pueden, si corresponde, iniciar sin demora una investigación administrativa de la presunta falta grave de conducta».

El resultado de la investigación se notifica al Estado miembro correspondiente y se le solicita que informe al secretariado de las acciones jurídicas tomadas a resultas de las conclusiones de la investigación. El secretariado por su parte si considera que la actuación del miembro o de los miembros no es acorde con los principios de la organización puede declararlo no apto/s para su futuro servicio con las Naciones Unidas.

También incluye en su artículo 7 *sexiens* una provisión especial relacionada con los casos de explotación y abusos sexuales en relación a la resolución de demandas de paternidad:

> «El Gobierno comprende la importancia de resolver las demandas por paternidad en relación con miembros del contingente. El Gobierno procurará, en la medida en que lo permita su legislación nacional, facilitar la tramitación de las demandas de este tipo que le remitan las Naciones Unidas para enviarlas a las autoridades nacionales pertinentes. En caso de que la legislación nacional del Gobierno no reconozca la capacidad jurídica de las Naciones Unidas para remitir este tipo de demandas, las autoridades pertinentes del país anfitrión las remitirán al Gobierno, de conformidad con los procedimientos correspondientes. Las Naciones Unidas deberán velar por que dichas demandas incluyan las

pruebas concluyentes necesarias, por ejemplo una muestra del ADN del niño, si así lo exige la legislación nacional del Gobierno».

En este marco jurídico las opciones disponibles para el secretario general pasan por: a) requerir a la nación pertinente la repatriación del personal contra el que existan alegaciones o evidencia de participación de casos de explotación y abusos sexuales;

b) requerir a la nación que tome acción contra este personal conforme a su legislación nacional e informe al secretariado de la acción tomada;

c) declarar a este personal no apto para futuro servicio con Naciones Unidas y

d) repatriar a todo el contingente nacional específico o no renovar la contribución de tropas del país a la Misión de las Naciones Unidas.

Fuerzas ajenas a las Naciones Unidas

En su investigación el grupo de expertos constató que la mayoría de funcionarios de Naciones Unidas entrevistados alegaba, para justificar su inacción frente a las acusaciones que implicaban a los soldados franceses de «Sangaris» y a las tropas de Misión Internacional de Apoyo a la RCA con Liderazgo Africano (MISCA)[17], que al no encontrarse bajo mando directo de las Naciones Unidas las políticas EAS no eran aplicables.

Si bien es cierto que estas políticas no eran aplicables, la inacción por parte del sistema de Naciones Unidas no es justificable. En el caso de MINUSCA no solo la defensa de los derechos humanos hubiera justificado su intervención, sino que su mandato de protección de civiles era un imperativo de actuación y el de promoción y protección de los derechos humanos implicaba una obligación de haber informado de los hechos al Consejo de Seguridad.

La resolución que estableció la MINUSCA recogía bajo el epígrafe de protección de civiles la obligación de «Proporcionar protección específica a las mujeres y los niños afectados por los conflictos armados»[18], y bajo el epígrafe de protección y promoción de los derechos humanos el mandato de

[17] Resolución del Consejo de Seguridad 2127 (2013) de 5 diciembre 2013. La Misión de Consolidación de la Paz en la RCA (MICOPAX), precedió a MISCA (Resolucción 2127 [2013], párrafos 28-33).

[18] Resolución del Consejo de Seguridad 2149 párrafo 30 a ii.

> «Vigilar, ayudar a investigar e informar específicamente sobre las violaciones y los abusos cometidos contra los niños, así como las violaciones cometidas contra las mujeres, incluidas todas las formas de violencia sexual en el conflicto armado, y contribuir a los esfuerzos para identificar y procesar a los autores, y prevenir esas violaciones y abusos»[19].

Posteriormente, la resolución que amplió por un año el mandato de MINUSCA en el año 2015, además de reiterar el mandato de protección de civiles y promoción y protección de los derechos humanos incluyó un especial énfasis en la responsabilidad en que incurren los autores de violaciones:

> «Reitera la necesidad urgente e imperiosa de hacer rendir cuentas de sus actos a todos los autores de violaciones del derecho internacional humanitario y de violaciones y abusos contra los derechos humanos, independientemente de su estatus o su afiliación política, y reitera que algunos de esos actos pueden constituir crímenes con arreglo al Estatuto de Roma de la Corte Penal internacional (CPI)»[20].

Por tanto resulta probado en el caso de fuerzas que no estén bajo mandato de las Naciones Unidas, que, al amparo del marco jurídico de los derechos humanos, las Naciones Unidas tienen la obligación combatir la violencia sexual como violaciones de los derechos humanos que son y potenciales violaciones del derecho humanitario internacional. Esta obligación incluye la investigación de los incidentes, informar de ellos interna y públicamente, proteger a las víctimas y trabajar para que los autores respondan de sus actos ante la justicia competente.

El primer gran cambio: *Naming and shaming*[21]

Hasta el año 2015, el secretario general, tanto en sus informes formales al Consejo de Seguridad como en su política de información pública, detallaba las alegaciones de explotación y abusos sexuales proporcionando información del número de casos catalogados por: misión, categorías de autoría[22], fecha y resultado de la investigación.

---

[19] Resolución del Consejo de Seguridad 2149 párrafo 30 e ii.

[20] Resolución del Consejo de Seguridad 2217 párrafo 15.

[21] Nombrar y avergonzar.

[22] Civil, militar o policial.

Pero por motivos de confidencialidad no se hacían públicos los nombres de los sospechosos ni la nacionalidad de estos. La creciente atención informativa que recibían los casos registrados en la RCA y la presión de ciertos Estados miembros[23] sobre el secretariado obligó a cambiar esta aproximación tradicional.

La nueva política informativa incluye el *naming and shaming* con la finalidad de presionar a las naciones implicadas para que proporcionen información públicamente sobre las medidas adoptadas contra los presuntos infractores. Inicialmente se comenzó a mencionar las alegaciones y el lugar concreto del país en el que se habían producido para que los medios de comunicación pudieran deducir la nacionalidad del contingente implicado[24].

En este espíritu, el 29 de enero de 2016, el subsecretario general adjunto del departamento de apoyo a las actividades sobre el terreno, Anthony Banbury, en una conferencia de prensa[25] anunció que el próximo informe del secretario general[26] incluiría por primera vez los nombres de los países acusados y detalles de cada acusación incluyendo el estado de la investigación y medida disciplinaria adoptada por la nación. Además, esta conferencia de prensa desveló que se habían registrado alegaciones de explotación y abusos sexuales contra diez individuos miembros de las fuerzas de mantenimiento de la paz bajo mando de Naciones Unidas pertenecientes a los contingentes de Bangladesh, RDC, Marruecos, Níger y Senegal, precisando que en todos los casos las víctimas eran menores y que Naciones Unidas había iniciado su propia investigación en los casos de RDC y Níger.

El informe del secretario general sobre medidas especiales de protección contra la explotación y los abusos sexuales

La negativa experiencia recogida en la RCA tuvo una influencia determinante en este informe que recoge datos sobre todo el personal de la organización incluyendo tanto el desplegado en Misiones de Paz como el que no lo está.

Resulta revelador que los casos atribuidos a fuerzas que no estén bajo mandato de las Naciones Unidas no se contabilicen en el cómputo general presentado en este informe. Sí incorpora, no obstante, las recomendaciones del informe del grupo externo e

[23] En particular los Estados Unidos.

[24] UNICEF Central African Republic Humanitarian SITREP 1-31 January 2016. «… Cases of sexual exploitation and abuse (SEA) involving peacekeepers were newly documented at the Mpoko IDP site in Bangui (7) and Bambari (4)».

[25] «UN officials name countries whose troops are accused of sexually abusing minors in Central African Republic». <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=53120#.Vx2_b01f35p>.

[26] A/70/729 de 16 de febrero de 2016. Medidas especiales de protección contra la explotación y los abusos sexuales.

independiente de examen de la respuesta de las Naciones Unidas a las acusaciones de explotación y abusos sexuales y otros delitos graves cometidos por miembros de fuerzas militares extranjeras que no están bajo el mando de las Naciones Unidas en la RCA.

De gran calado serán las consultas que el secretario general deberá mantener con los Estados miembros y otras partes interesadas acerca de la recomendación de que las Naciones Unidas negocien con los países que aportan contingentes una serie de disposiciones que aseguren el enjuiciamiento de los culpables. Las propuestas requerirán grandes cambios legislativos, así como la aprobación de la Asamblea General para poder salir adelante. Finalmente las medidas solicitadas a la asamblea general pondrán a prueba una vez más a los Estados miembros al incluir aspectos que pueden ser considerados como una injerencia en la soberanía nacional como el pedir a los Estados que evalúen la necesidad de promulgar nuevas leyes que, entre otras cosas, permitan la jurisdicción extraterritorial basada en la nacionalidad[27].

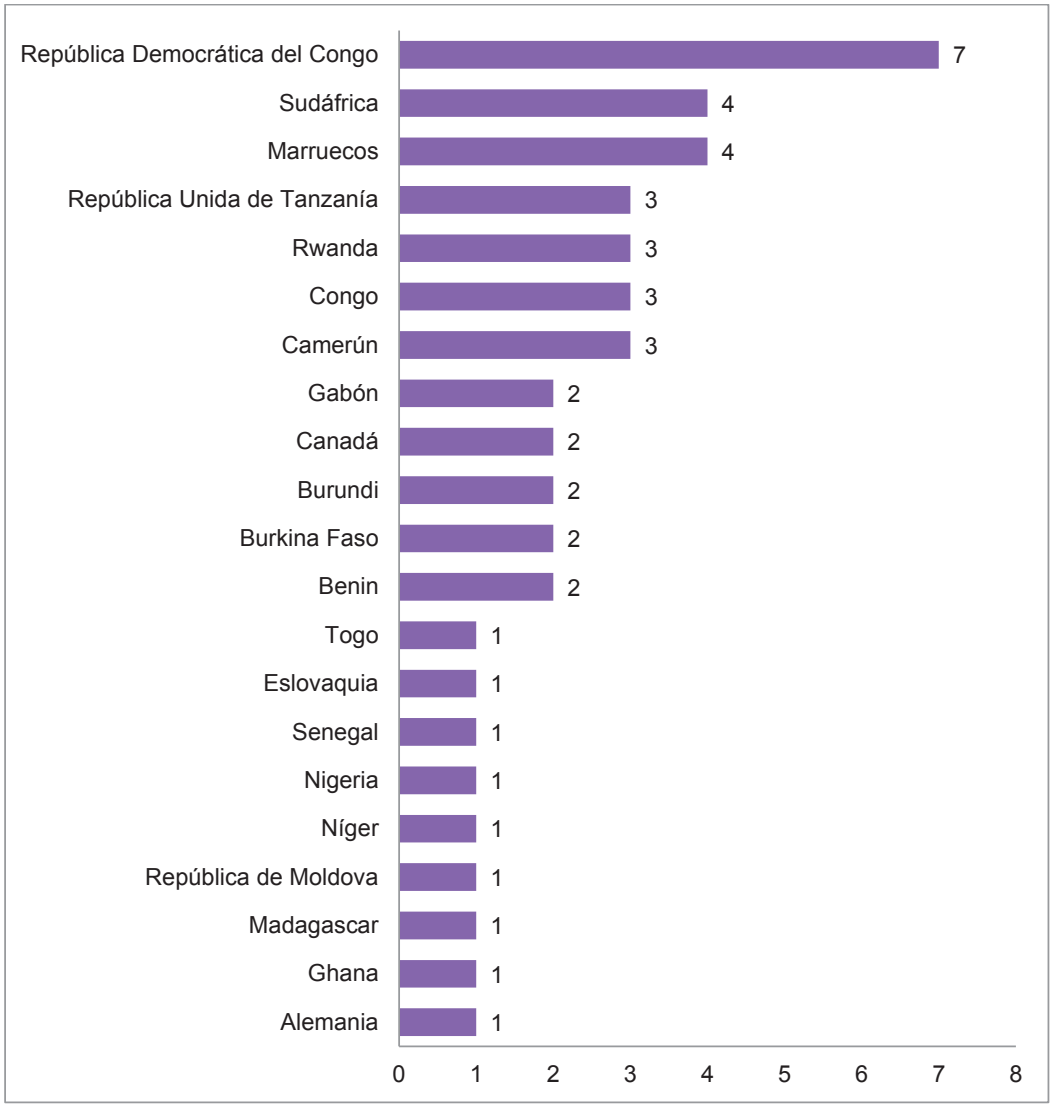
El fortalecimiento de las medidas de protección contra la explotación y los abusos sexuales abarca:

- Promoción de la transparencia
- Medidas para prevenir la explotación y los abusos sexuales
- Medidas para asegurar la rendición de cuentas
- Mejora de los mecanismos de recepción de denuncias
    - Fortalecimiento de las investigaciones
    - Seguimiento de los progresos tras la recepción de denuncias de explotación y abusos sexuales
    - Promoción de la responsabilidad de gestión, de los superiores e individual
    - Promoción de la responsabilidad penal
- Fortalecimiento de la gestión del riesgo de explotación y abusos sexuales
- Medidas relativas a la adopción de medidas correctivas en respuesta a la explotación y los abusos sexuales

El informe del secretario general también anunciaba como parte de esta serie de medidas exhaustivas el nombramiento de una coordinadora especial para mejorar la respuesta de las Naciones Unidas ante la explotación y los abusos sexuales.

Finalmente, y de acuerdo a la nueva política de transparencia, nombrar y avergonzar se incluye información detallada de las nacionalidades de los acusados.

[27] A/70/729 párrafo 98 a.



Número de denuncias registradas en el año 2015 contra el personal uniformado desplegado en Misiones de las Naciones Unidas detalladas por nacionalidades[28]

La resolución 2272 del Consejo de Seguridad. Un nuevo hito

El 11 de marzo de 2016, el Consejo de Seguridad aprobaba una resolución sin precedentes dedicada en su totalidad a la explotación y abusos sexuales cometidos por personal de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas y por fuerzas ajenas a la Organización, tanto militares como civiles y de policía. Aunque esta resolución tenía su origen en las constantes y graves denuncias de explotación y abusos sexuales

[28] A/70/279 Gráfico II elaborado con datos de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna.

cometidos por personal de paz de las Naciones Unidas en la MINUSCA, su aplicación abarca a todas las misiones estableciendo un nuevo hito en la panoplia de respuestas al problema de explotación y abusos sexuales.

> «El consejo hace suya la decisión del secretario general de repatriar a una determinada unidad militar o unidad de policía constituida de un contingente cuando haya pruebas creíbles de que dicha unidad ha cometido actos de explotación y abusos sexuales de manera generalizada o sistémica»[29].
>
> "Solicita al secretario general que, cuando un país que aporta contingentes cuyo personal es objeto de una denuncia o denuncias de explotación y abusos sexuales no haya tomado las medidas correspondientes para investigar dichas denuncias y/o cuando el país que aporta contingentes o fuerzas de policía no haya hecho rendir cuentas a los responsables o informado al secretario general de la marcha de sus investigaciones o las medidas adoptadas, sustituya a todas las unidades militares y/o unidades de policía constituidas del país que aporta contingentes o fuerzas de policía en la operación de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas en la que se haya presentado la denuncia o las denuncias»[30].

Security Council members vote to adopt a resolution endorsing special measures presented by Secretary-General Ban Ki-moon for protection from sexual exploitation and abuse by UN peacekeepers. UN Photo/Loey Felipe

La resolución se adoptó con 14 votos a favor y una abstención (Egipto). Antes de adoptar la resolución el Consejo rechazó una propuesta de enmienda presentada por Egipto con nueve votos en contra (España, Estados Unidos, Francia, Japón, Malasia, Nueva Zelanda, Reino Unido, Ucrania y Uruguay); cinco a favor (Angola, China, Egipto, Rusia y Venezuela) y una abstención (Senegal).

La propuesta de enmienda hubiera hecho que el remplazo de un contingente estuviera sujeto a la investigación de las alegaciones, el castigo a los autores y la información al secretario general de las acciones tomadas contra los acusados[31].

---

[29] Resolución Consejo de Seguridad 2272 párrafo 1.

[30] Resolución Consejo de Seguridad 2272 párrafo 2.

[31] SC 12277 «Security Council Asks Secretary-General to Replace Contingents from Countries Failing to Hold Sexual Predators Accountable». <http://www.un.org/press/en/2016/sc12277.doc.htm>.

Conclusiones: Aplicación y eficacia de las nuevas medidas de respuesta

La nueva aproximación de la ONU ante estos crímenes trata situar la responsabilidad en las naciones contribuyentes de personal uniformado y, fundamentalmente, en los aspectos de investigación de los hechos y castigo a los culpables.

En sus consideraciones el Consejo incluye, por primera vez, a fuerzas que no están bajo mando de Naciones Unidas. La definición de un nuevo marco jurídico que unifique las políticas sobre explotación y abusos sexuales y la obligación de intervenir al amparo del mandato de protección de civiles y promoción y protección de los derechos humanos, representa un enorme reto.

La eficacia de las medidas dependerá de la respuesta de la Asamblea General a las solicitudes formuladas por el secretario general en su informe.

La puesta en práctica de propuestas y recomendaciones incluidas en los diversos informes no será inmediata y estará sujeta a la inercia del sistema durante décadas y a la dificultad de superar presiones políticas de los diferentes Estados miembros. Muchas de ellas no son nuevas y ya estaban recogidas en el amplio informe del año 2005, «Una completa estrategia para poner término en el futuro a la explotación y el abuso sexuales en las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz»[32]. Lo novedoso de la aproximación es la carga que se pone sobre los Estados miembros.

La respuesta ha sido considerada tardía por los más críticos que responsabilizan al secretario general de inacción, lentitud e incapacidad de implementar las medidas adoptadas en 2005. Especialmente crítico ha sido el presidente del Comité del Senado estadounidense para relaciones exteriores, senador Bob Corker, que el pasado 16 de abril de 2016, acusó de inepto al secretario general por su fallo para detener los abusos sexuales[33].

Aunque la organización no se caracteriza por su rapidez e inmediatez de actuación, la valentía mostrada apostando por la transparencia merece otorgarle el beneficio de la duda y dejar pasar un razonable espacio tiempo antes de comenzar a valorar los resultados que puede traer este nuevo y arriesgado enfoque.

Félix Blanco y de la Torre
COR. ET. CAB. DEM
Analista del IEEE

[32] A/59/710. Carta de fecha 24 de marzo de 2005.

[33] «What is wrong with the secretary-general of the U.N.?» Corker told the hearing, which was broadcast live. «This report ... the one that you refer to, is 10 years old». «How do we put up with such inept leadership at the United Nations?». <http://www.businessinsider.com/r-un-chief-was-inept-on-peacekeeper-sex-abuse-key-us-senator-2016-4>.

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

32/2016 11 de mayo de 2016

Pedro Sánchez Herráez

Rusia: ¿el retorno al paradigma del empleo de la fuerza militar?

Visitar la WEB Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO

Rusia: ¿el retorno al paradigma del empleo de la fuerza militar?

Resumen:

Las recientes intervenciones rusas en Ucrania y Siria –cada una con diferentes fines, medios y modos– han vuelto a poner sobre la mesa el empleo de la fuerza militar para alcanzar objetivos políticos.

La fuerza militar constituye una herramienta más en manos de los decisores de más alto nivel, herramienta que si se emplea de manera adecuada –según el paradigma «clásico»– sigue teniendo una plena utilidad.

El marco teórico de dicho paradigma, los estudios del caso de Ucrania y Siria y una conclusión final articulan el presente análisis.

Abstract:

The recent Russia´s interventions both in Ukraine and Syria -each one with different ends, means and ways- have again bring to the table the use of military force to achieve political goals.

Military Force is a tool –one more- in the hands of the decision makers at the highest level, a tool that if used properly –according to the «classical» paradigm- continues having a full utility.

The theorical framework of this paradigm, the case studies of Ukraine and Syria and a final conclusion articulate this analysis.

Palabras clave:

Rusia, empleo fuerza militar, Ucrania, Siria, fines, medios, modos.

Keywords:

Russia, Use of Military Force, Ukraine, Syria, Ends, Means, Ways.

Introducción

La desaparición de la Unión Soviética y el derrumbe de sus estructuras condujeron a una etapa en la cual Rusia se debatía en un intento de sobrevivir e intentar hacer frente a los retos generados por la nueva situación geopolítica[1]. El poderoso Ejército Rojo, uno de los orgullos soviéticos, había quedado muy mermado en capacidades, mientras que actualmente, al compás de la recuperación de Rusia, también lo van haciendo sus Fuerzas Armadas. Las guerras de Chechenia materializan este aspecto de manera muy patente, pues si bien la primera (1994-1996) finalizó con lo que puede ser calificado como una derrota para Rusia[2] –pese al acuerdo alcanzado–, la segunda guerra chechena (1999-2009), y la primera con Putin al timón de Rusia, supuso un cambio radical en la aplicación de la fuerza militar en el marco de una estrategia completa. Bajo la dirección de Putin, se emplearon los medios y se utilizaron los modos que se consideraron necesarios y posibles para alcanzar los fines establecidos. Y no solo se ganó la guerra, sino que quedó patente que Rusia estaba renaciendo.

Esa «nueva» Rusia, guiada por un líder fuerte, con una visión clara de lo que ha de ser Rusia y del papel que esta debe jugar en el mundo, y gozando además de un entorno económico favorecido por el alto precio de los hidrocarburos, comienza su recuperación en todos los sentidos, incluyendo la recomposición de su herramienta militar[3] –entre otras cuestiones, incrementando el presupuesto dedicado a defensa– y su inclusión, de manera plena, como un elemento más de la acción de gobierno y de sustento de los intereses nacionales[4].

Las lecciones extraídas del empleo de la misma van introduciendo reformas, cambios y modernizaciones, que van posibilitando el paso de una estructura y procedimientos todavía en gran medida herederos de los soviéticos a otra más ágil, versátil, polivalente

---

[1] Pedro Sánchez Herráez: «Marco geopolítico de Rusia: constantes históricas, dinámica y visión en el siglo XXI», en Rusia bajo el liderazgo de Putin. La nueva estrategia rusa a la búsqueda del liderazgo regional y el reforzamiento como actor global, páginas 15-78 en *Cuaderno de Estrategia nº. 178*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa, Madrid, 2015. Disponible en <http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_178.pdf>. NOTA: todos los vínculos de internet se encuentran operativos a fecha de publicación del presente documento.

[2] Anatol Lieven: «Chechnya.Tombstone of russian power», Yale University Press, New Haven, 1998.

[3] Jane´S, *Army Russian Federation*, 24 de abril de 2016. Disponible en <https://janes.ihs.com/Janes/Display/1767799?from=email&E-Mail=TRUE&utm_source=MAINSEARCH&utm_medium=email&utm_term=clickfull&utm_content=190168&utm_campaign=160426>.

[4] Gustav Gressel: «Russia´s quiet military revolution, and what it means for Europe», Policy Brief, European Council for Foreign Relations, octubre 2015. Disponible en <http://www.ecfr.eu/page/-/Russias_Quiet_Military_Revolution.pdf>.

y adaptada a la nueva situación[5], modificaciones que se aceleran tras la intervención en Georgia en el año 2008, pues se pretende que las Fuerzas Armadas sean capaces de contribuir a la consecución de los objetivos e intereses nacionales de manera plena.

Rusia y la fuerza militar

El 31 de diciembre de 2015 Rusia aprueba su nueva Estrategia de Seguridad Nacional[6] (no su doctrina militar), en la que se señala[7] que el papel de la fuerza en las relaciones internacionales no ha declinado, si bien Rusia contempla el empleo de la fuerza militar para proteger los intereses nacionales solo si el resto de medidas de naturaleza no violenta se han mostrado ineficaces.

Dos son los aspectos recurrentes en dicha Estrategia: la búsqueda del incremento de la presencia y prestigio de Rusia en el mundo, así como mantener y aumentar el grado de cohesión nacional. Y, en ambos aspectos, contempla, entre los medios a emplear para alcanzar dichos fines, la fuerza militar. De hecho, cuando establece el concepto de seguridad nacional hace referencia a una situación que permita proteger a los individuos, a la sociedad y al propio Estado contra amenazas externas e internas que puedan afectar al ejercicio de los derechos y libertades constitucionales de los ciudadanos de la Federación Rusa, asegurar una calidad y estándar de vida adecuado, la soberanía, independencia, integridad territorial y del Estado y un desarrollo socioeconómico sostenible.

Asimismo, señala que el interés nacional se asegura a través de la implementación de las prioridades estratégicas nacionales[8], la primera de las cuales citada es la defensa

[5] Andrew Monaghan: «The "war" in Russia´s "Hybrid warfare"», Parameters 45(4), Winter 2015-2016, páginas 65-74. Disponible en <http://strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/parameters/issues/Winter_2015-16/9_Monaghan.pdf>.

[6] «Russian National Security Strategy», December 2015 – Full-text Translation. Disponible en <http://www.ieee.es/Galerias/fichero/OtrasPublicaciones/Internacional/2016/Russian-National-Security-Strategy-31Dec2015.pdf>.

[7] Entre los análisis realizados a dicha Estrategia se puede reseñar Mario LABORIE: «La Estrategia de Seguridad Nacional de la Federación Rusa (diciembre 2015)», Documento de Análisis 25/2016, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 11 de marzo de 2016. Disponible en <http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2016/DIEEEO25-2016_ESN_Rusia_MLI.pdf>; Olga Oliker: «Unpacking Russia´s new National Security Strategy», Center for Strategic and International Studies, 7 de enero de 2016. Disponible en <http://csis.org/publication/unpacking-russias-new-national-security-strategy>.

[8] El resto de prioridades estratégicas que contempla la Estrategia de seguridad nacional rusa (párrafo 31) son las siguientes: seguridad pública y del Estado; mejora de la calidad de vida de los ciudadanos rusos; crecimiento económico; ciencia, tecnología y educación; sanidad, cultura; cuidado medioambiental y uso racional de los recursos naturales; estabilidad estratégica y partenariado estratégico igualitario.

nacional. Y los objetivos de la misma son crear las condiciones para un desarrollo socioeconómico dinámico y pacífico, así como garantizar su seguridad militar, objetivos que, señala, se alcanzan en el marco de la política militar, a través de la disuasión estratégica y la prevención de los conflictos armados, mejorando la organización militar del Estado y las formas y métodos de desplegar las Fuerzas Armadas de la Federación Rusa, así como otros tipos de tropas, formaciones militares y agencias, incrementando el grado de disponibilidad y movilización, así como la disponibilidad de la defensa civil y recursos.

Además, recuerda con claridad que las medidas políticas, militares, técnico-militares, diplomáticas, económicas, informativas y de otro tipo se encuentran interrelacionadas y que se desarrollan e implementan para asegurar la disuasión estratégica y la prevención de conflictos armados, medidas que pretenden evitar el uso de la fuerza armada contra Rusia, así como proteger su soberanía e integridad territorial. Y la disuasión estratégica y la prevención de conflictos armados se alcanza manteniendo la capacidad de disuasión nuclear a un nivel suficiente, y las Fuerzas Armadas de la Federación Rusa –junto con otros tipos de tropas, formaciones y cuerpos militares– al nivel de preparación para el combate requerido.

También indica que se va a mejorar la organización militar del Estado a través de la identificación oportuna de reales y potenciales amenazas y riesgos militares, del desarrollo equilibrado de los elementos de la organización militar, del incremento de las capacidades de defensa y del equipamiento de las Fuerzas Armadas de la Federación Rusa con armas modernas y *hardware* especializado, y con el desarrollo del complejo industrial de defensa basado en la innovación; también se hace referencia la mejora de los medios de despliegue de las Fuerzas Armadas, considerando la potencial secuencia de desarrollo de los acontecimientos de la nueva tipología de conflictos, así como el desarrollo de nuevos requerimientos para nuevos métodos de conflicto armado, incluyendo, como amenaza a la seguridad pública y del Estado, a las conocidas como «Revoluciones de color».

La publicación de este documento y los hechos acontecidos en los últimos años –anexión de Crimea y Sebastopol (2014), apoyo a rebeldes en Donestsk y Lugansk (2014-…) Intervención en Siria (2015-…)– ponen de manifiesto que el empleo de la fuerza militar, de la herramienta militar, continúa siendo una realidad para la Federación

Rusa. Pero –y no es una cuestión en absoluto baladí– ¿Cuál es la manera de emplear la fuerza militar para alcanzar los objetivos nacionales?

Una necesidad imperiosa: la búsqueda del equilibrio

Para cualquier decisor, y de modo sintético, tres son las cuestiones generales a tener en cuenta: el fin (end) a alcanzar, el modo (way) en que debe ser alcanzado y los medios (means) que han de asignarse. Y estos tres elementos conforman un todo que ha de ser coherente, pues de ese todo dimanan todas las actividades, tanto de planeamiento como de ejecución, que han de realizar los niveles subordinados.

El *fin* es la razón, el propósito perseguido, la situación final que se establece como deseable, como objetivo final; el *modo* se puede plasmar en el cómo, en la manera, camino, ruta o línea de operaciones en la cual, empleando los recursos asignados en la proporción adecuada en cada momento y lugar, se va a alcanzar dicho fin. Y los *medios* son los recursos asignados –militares, diplomáticos, económicos, informativos…– tanto los tangibles –efectivos militares, millones de euros, etc.– como intangibles –capital político, prestigio– y empleados para alcanzar ese propósito, ese fin.

Y es necesario entender, además de estos conceptos en sí mismos, que debe producirse un equilibrio entre ellos, pues decidir los medios y el modo sin clarificar el fin, conducirá, cuanto menos, a la decepción, pues como señala el adagio, si no sabes dónde quieres llegar, llegarás a cualquier otra parte; igualmente, elegir una manera, un cómo, porque se considera que es el adecuado sin asignar los medios o, más crítico todavía, sin ajustarlo realmente a la naturaleza del fin deseado implica casi con certeza que los esfuerzos, por eficientes que estos sean, no conlleven al éxito. También se debe entender que los medios se arriesgan para alcanzar el fin deseado, pues, cuando recursos, personal, material, dinero o reputación se emplean para alcanzar un resultado esperado, actuando de una manera determinada, se producirá inevitablemente un desgaste.

Y si el fin deseado no se estima suficientemente significativo como para que merezca la pena arriesgar los medios puestos a disposición, entonces el modo o el fin debe ser

modificado hasta que se alcance un nuevo equilibrio[9]. Fines, medios y modos deben estar adecuadamente equilibrados, debe existir una relación armónica entre ellos.

Esta cuestión no es nueva ni baladí; pues ya Clausewitz dedicó una parte de su obra a establecer la relación entre fines, medios y modos[10]; Collins, el gran estratega norteamericano, realiza un claro análisis de la relación entre fines y medios[11] y en España, Baquer[12] señala que la estrategia es, en definitiva, el modo entre fines y medios. Obviamente, esta relación cuenta con una alta dosis de ciencia y planificación detallada –y ahí radica la esencia de la mayor parte de los sistemas de planeamiento, apoyo a toma de decisiones, etc.– pero también tiene una componente de arte y liderazgo clara. Por eso existen buenos y malos estrategas, buenos y malos líderes, que son capaces de decidir adecuadamente –o no– sobre ese equilibrio necesario, sobre la armonía entre fines, modos y medios a emplear.

Y entre esos medios, se encuentra la herramienta militar, la fuerza militar.

El empleo de la herramienta militar

La decisión de empleo de la fuerza armada, por la trascendencia y potencialidad de los efectos de su acción, corresponde al nivel político[13]. Por otra parte, la complejidad inherente a la utilización de la fuerza militar –cantidad de medios y recursos empleados, capacidades puestas en liza, potenciales efectos colaterales…– y su empleo subordinado y en el marco de la acción política, ha generado, a lo largo de la historia, una estratificación vertical –los denominados niveles– de planeamiento y conducción de las operaciones militares, niveles que se encuentran definidos no por la entidad de fuerzas y recursos empleados, sino por el tipo de objetivos que se alcanzan

[9] Rupert Smith: *The Utility of Force The Art of War in the Modern World*, Vintage Books, Nueva York, 2008, páginas 212-213.
[10] Carl Clausewitz: *De la Guerra*, Ministerio de Defensa, Madrid, 1999; resaltar especialmente el capítulo dos: «Fines y medios en la Guerra», Tomo I, libro I, capítulo II, páginas 197-208.
[11] John M. Collins: *La Gran Estrategia, Principios y Prácticas*, Naval Institute Press, Maryland, 1973. En la primera parte de la obra dedica un análisis de manera exclusiva a la relación entre fines y medios. Punto 1. «Fines versus medios», páginas 25-39.
[12] Miguel Ángel Alonso Baquer: «¿En qué consiste la Estrategia?», Ministerio de Defensa, Madrid, 2000.
[13] En todas las naciones de nuestro entorno, basadas en sistemas democráticos, las Fuerzas Armadas, como no puede ser de otra manera, constituyen elementos subordinados al poder político, que autoriza su empleo, marca los grandes planteamientos estratégicos, determina las directrices básicas para su actuación, etc., si bien determinados matices pueden ser diferentes respecto al papel del Gobierno, el presidente o Congreso. En España, la Ley Orgánica 5/2005 de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional, (*BOE nº. 276* de 18 de noviembre) en su título I, «De las atribuciones de los poderes del Estado», (artículos 3 al 8) señala perfectamente la supremacía del nivel político respecto al nivel puramente militar.

en cada uno de ellos[14].

Así, y con carácter general, se puede señalar que en el nivel político, el nivel de dirección de los grandes asuntos de la nación –además de los conflictos armados, crisis o guerras–, se señalan los grandes objetivos estratégicos. Tomando como referencia esos grandes objetivos estratégicos, cada una de las herramientas con las que cuenta el nivel político para alcanzar dichos objetivos –herramientas normalmente aglutinadas en las siglas DIME (Diplomáticas/políticas–Inteligencia/informativas–Militares–Económicas) deduce y fija el o los objetivos a alcanzar cuya consecución posibilite la del gran objetivo estratégico, el objetivo final, la situación final deseada por las máximas instancias de la nación.

De esta manera, a nivel estratégico[15] se alcanzan los grandes objetivos estratégicos –la fuerza armada la parte militar del mismo, como han de hacer con «su» parte el resto de herramientas de la nación[16]– señalados por el nivel político, se definen los objetivos estratégicos militares, se concibe la «estrategia» (los fines, medios y modos adecuados) para alcanzarlos y se conducen a su nivel las operaciones militares; asimismo, y entre otras cuestiones, se realiza la valoración de riesgos –recordando que el desgaste es inevitable– así como se precisan los límites en el empleo de la fuerza derivados de las restricciones o limitaciones impuestas por el nivel político, y todo ello en el marco de la finalidad política, del interés de máximo nivel que las determinó.

Bajando de nivel, en el denominado nivel operacional, se conciben, planean y dirigen las campañas –serie de operaciones militares, relacionadas entre sí, para alcanzar un objetivo estratégico militar en un tiempo y espacio determinado– que tienen por finalidad alcanzar los objetivos estratégicos militares, así como se fijan los objetivos operacionales que han de lograrse mediante las operaciones principales. Y, por último, en el nivel táctico, se lleva a cabo el planeamiento y la conducción de las batallas –serie de combates relacionados entre sí para alcanzar el o los objetivos tácticos

[14] Un objetivo estratégico –verbigracia, la captura de un líder enemigo que puede suponer la victoria– puede ser alcanzado por una patrulla de operaciones especiales de una decena de efectivos ligeramente armados, mientras que un objetivo táctico –la eliminación de una posición defensiva– puede requerir cientos de efectivos equipados con carros de combate, artillería…

[15] Si bien pueden existir ciertas matizaciones y diferencias en la manera que las naciones de nuestro entorno abordan esta cuestión, el patrón básico es similar; como referencia puede consultarse «Doctrina PD1-001, Empleo de las Fuerzas Terrestres», Ministerio de Defensa, Mando de Adiestramiento y Doctrina, Ejército de Tierra Español, Madrid, 2011, especialmente el capítulo 3.

[16] Como señala Clausewitz, a veces (solo a veces) los objetivos político y militar coinciden. Carl Clausewitz: *De la Guerra*, Ministerio de Defensa, Madrid 1999, tomo I, libro I página 186.

necesarios para la consecución de un objetivo operacional– y combates –serie de encuentros de duración e importancia variables, necesarios para la consecución de un objetivo táctico– así como se fijan los objetivos tácticos que permitan alcanzar los objetivos operacionales.

Consecuentemente con lo expuesto, se deduce que los objetivos son marcados del nivel superior hacia el subordinado, mientras que son alcanzados, normalmente, en sentido inverso, y resulta patente que todas las acciones y operaciones militares tienen como finalidad alcanzar un objetivo, cada uno a su respectivo nivel, que contribuya, finalmente, a alcanzar el objetivo marcado por el mando político. Todo se hace «para algo», pues se trata de alcanzar esa situación final deseada y señalada por la máxima autoridad. Por tanto, es necesario que todas las acciones individuales y parciales de todos los niveles tengan que responder a un plan global y encontrarse sincronizadas –coordinadas en tiempo, espacio y propósito–[17], pues la simple suma aritmética de acciones no tiene porqué conllevar automáticamente a la consecución de la finalidad. Cuestiones como secuencia, ritmo, alternativas… dan idea de la complejidad del empleo de cualquier herramienta en manos de una nación, y muy especialmente de la militar, por los potenciales efectos no deseados y daños colaterales que pueden generarse.

Pero esa dificultad no debe llevar a no valorar adecuadamente su empleo en las circunstancias que se estimen oportunas y necesarias. Y para ello existen procedimientos.

La única posibilidad para el éxito: del fin al principio

Como ya se ha indicado, para el adecuado empleo de la fuerza militar –y, en definitiva, de cualquier herramienta– se ha de considerar como referencia inicial la situación final deseada, el destino, pues si no se sabe adónde se quiere llegar, como ya se ha señalado, difícilmente podremos establecer una ruta, y el trayecto será, siempre, errático.

[17] Este aspecto, como la mayoría, no son cuestiones en absoluto novedosas, como puede deducirse de al comprobar como ya Clausewitz señalaba la necesidad de coherencia entre los diferentes niveles: «la táctica enseña el empleo de las fuerzas armadas en el combate y la estrategia el empleo de los combates para alcanzar el propósito de la guerra».
Carl Clausewitz: *De la Guerra*, Ministerio de Defensa, Madrid 1999, tomo I, libro II página 242.

Dicha situación final deseada puede definirse como la situación política y/o militar que debe existir cuando la operación se dé por finalizada en términos favorables, y describe las condiciones que tienen que existir una vez alcanzados los objetivos político-estratégicos, los fines con mayúsculas. Y esta situación final deseada se corresponde con el fin político, e incluye en sí, como en el caso de los objetivos que deben alcanzarse para acceder a la misma, una situación final deseada militar, económica… teniendo en cuenta que la concurrencia de las diferentes situaciones finales deseadas de cada una de las herramientas de la gran estrategia/nivel político coadyuvan y posibilitan alcanzar la situación final deseada política, esa situación que, con diferentes terminologías y acepciones, se corresponde –cada con un matiz diferencial, pero la esencia es común– con los intereses nacionales, los grandes objetivos de la nación, las grandes cuestiones estratégicas, etc.

Y esto se hace en cada uno de los niveles expresados, teniendo siempre como referencia el fin marcado por el nivel superior, y, sobre esa base –y también sobre el saber fruto de la profesionalidad, y, en cierta medida, con el «arte» que diferencia la brillantez de la mediocridad– se van alineando medios y modos de manera adecuada, logrando, de esta manera, que el ciclo fines, medios y modos sea efectivo y mantenga su coherencia. Caso contrario, como ha acontecido en muchas ocasiones a lo largo de la historia, se pueden ganar las batallas y los combates, se pueden alcanzar grandes objetivos militares, pero finalmente no se alcanza la situación final deseada, el objetivo político que, aparente o realmente, motivó el empleo de la fuerza armada.

Lo expuesto constituye un marco teórico, que quizás pueda parecer complejo o incluso, desde determinadas perspectivas, obsoleto, en un entorno en el que el uso de la fuerza aparentemente queda proscrito o constituye, cuanto menos, una opción del pasado… la fuerza militar ha dejado de ser una herramienta válida para alcanzar los objetivos e intereses nacionales.

¿Ha seguido Rusia esta pauta en sus últimas intervenciones?

Ucrania

Sin pretender realizar un detallado análisis de la campaña o del conflicto acontecido en tierras de la nación vecina de Rusia, sí resulta de interés realizar, siquiera grosso modo, una aproximación a efectos de verificar si el empleo de la herramienta militar por parte de Rusia ha contribuido a que esta alcance sus fines, a comprobar si el empleo de la herramienta militar ha coadyuvado a alcanzar –o a iniciar el camino para ello– la situación final deseada por Rusia.

Los acontecimientos acaecidos en Ucrania son de sobra conocidos[18], si bien, baste reseñar que los hechos del denominado Euromaidán acabaron forzando la salida del país del presidente electo de Ucrania, Victor Yanukovych –para Rusia, un auténtico golpe de Estado– y la subida al poder de un gobierno más prooccidental, situación que podría no ser concordante con los intereses estratégicos rusos[19], considerando, por otra parte –y sin afán de pretender justificar nada de lo acontecido ni a priori ni a posteriori del Euromaidán, simplemente para vislumbrar que la cosmovisión de cada pueblo tiene influencia en el diseño de sus interés y fines– que, como señalaba Kissinger, Ucrania no es, para Rusia, un país realmente extranjero[20].

Esta situación motiva que Ucrania siempre haya constituido un epígrafe especial en sus intereses –sus fines–, que, a vuela pluma, podrían resumirse en los siguientes[21]: Crimea y Sebastopol han sido la base de la flota del mar Negro durante más de 250 años –esa Crimea que fue anexada a Ucrania en 1954 por una decisión personal del entonces dirigente de la URSS Nikita Jruschov[22] y que considera por, tanto, plena parte de Rusia–; las acciones realizadas mandan una señal clara a Occidente, indicando que Ucrania es parte de la esfera de influencia rusa; Rusia, que debe tener un estatus de

[18] Un análisis sobre el mismo puede consultarse en Miguel Ángel Ballesteros: «Ucrania y el nuevo liderazgo geopolítico ruso», en *Panorama Geopolítico de los conflictos 2014*, páginas 9-40, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa, Madrid, 2014. Disponible en <http://www.ieee.es/Galerias/fichero/panoramas/Panorama_geopolitico_2014.pdf>.

[19] Hugo Spaulding: «Putin´s next objetives in the Ukraine crisis», ISW (Institute for the Study of War), 3 de febrero de 2015. Disponible en <http://www.understandingwar.org/sites/default/files/Ukraine%20backgrounder_V6.pdf>.

[20] Henry A. Kissinger: «To settle the Ukraine crisis, start at the end», *The Washington Post*, 5 de marzo de 2014. Disponible en <https://www.washingtonpost.com/opinions/henry-kissinger-to-settle-the-ukraine-crisis-start-at-the-end/2014/03/05/46dad868-a496-11e3-8466-d34c451760b9_story.html>.

[21] Janis Berzins: *Russia´s New Generation Warfare in Ukraine: implications for Latvian Defense Policy*, Policy paper nº. 2, National Defence Academy of Latvia, Center for Security and Strategic Research, abril 2014, página 3. Disponible en <http://www.naa.mil.lv/~/media/NAA/AZPC/Publikacijas/PP%2002-2014.ashx>.

[22] *ABC*, «El día en que Kruschev regaló la península de Crimea a Ucrania», 27 de marzo de 2014. Disponible en <http://www.abc.es/archivo/20140327/abci-kruschev-regala-crimea-ucrania-201403261617.html>.

potencia de talla mundial, debe ser respetada y considerada como tal; distraer la atención de la población de Rusia sobre los problemas socioeconómicos internos que padece; y dejar claro que cualquier pretensión de escisión de la Federación Rusa no será consentido.

Este listado de intereses y objetivos de alto nivel, que pueden ser completados con otros relacionados con la búsqueda permanente de un colchón de seguridad, de espacio que proporcione profundidad y por tanto, seguridad[23], constituyen, de manera genérica, los fines en el modelo estratégico de más alto nivel ruso.

En multiplicidad de documentos de esta nación se lleva indicando, desde hace años, como Occidente emplea una combinación de medios económicos, diplomáticos, información y capacidades cibernéticas, en conjunción con las operaciones militares, para alcanzar sus fines; como emplea métodos de guerra de información para generar una percepción favorable en la comunidad internacional para la utilización de la fuerza militar, y como se utilizan, entre otros medios, compañías privadas de seguridad, empleando, por tanto, métodos asimétricos[24].

Igualmente, se señala el empleo de medios no militares para alcanzar fines políticos, creando auténticos golpes de Estado[25] utilizando para ello el modelo propuesto hace décadas por Gene Sharp[26] y que constituye el modo empleado para activar y generar las que han sido denominadas como «revoluciones de color»[27], que han puesto fin a gobiernos prorrusos, siendo sustituidos por gobiernos prooccidentales.

Y que sea, desde la óptica rusa, una amenaza real y patente, da fe el hecho que el ministro de Defensa ruso indica que las Fuerzas Armadas organizarían una

[23] Este es un aspecto clave en la cosmovisión rusa, que llega a citar en la Estrategia de Seguridad Nacional, de 2015, en su párrafo 15, que la expansión de la OTAN está creando una amenaza para la seguridad nacional.
[24] Michael Kofman y Matthew Rojansky: «A closer look at Russias´s "Hybrid war"», *Kennan cable nº. 7*, abril 2015, páginas 2-3. Disponible en <https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/7-KENNAN%20CABLE-ROJANSKY%20KOFMAN.pdf>.
[25] RT: «Cómo derrocar un gobierno en cinco pasos», 19 de febrero de 2014. Disponible en <https://actualidad.rt.com/actualidad/view/120340-psicologia-economia-armas-nuevos-golpes-estado>.
[26] Gene Sharp: «De la dictadura a la democracia. Un sistema conceptual para la liberación», The Albert Einstein Institution, 2011. Disponible en <http://www.aeinstein.org/wp-content/uploads/2013/09/DelaDict.pdf>.
[27] Básicamente, y si bien podrían incluir algunas acontecidas tras la caída del muro de Berlín, en el norte de África y en Asia, normalmente hace referencia a la Revolución de las Rosas (Georgia, 2003), Revolución Naranja (Ucrania, 2004-2005), Revolución de los Tulipanes (Kirguistán, 2005) y la fracasada Revolución Blanca (Bielorrusia, 2006).

investigación[28] relativa a los golpes de Estado realizados a través de protestas masivas, para hacer frente a situaciones como las que vivó Rusia en 1991 y 1993[29], de que Putin tildase de inaceptables las revoluciones de colores –por suponer cambios inconstitucionales del poder existente–[30] o de que el Consejo de Seguridad ruso señalara recientemente que ve dicha amenaza en muchos países[31].

En este sentido, el modo empleado por Rusia en Ucrania para el empleo de su fuerza armada se ha denominado «guerra híbrida», o –si bien existen matizaciones al respecto de ambos conceptos– «doctrina Gerasimov»[32], que toma el nombre del general ruso Valery Gerasimov, modo sobre el que recientemente se han vertido ríos de tinta, intentando explicar y aplicar la fuerza militar en concurrencia con otras capacidades y de maneras adaptativas. Así, los disturbios violentos desencadenados en Ucrania fueron seguidos por la aparición de efectivos patentemente militares pero no identificados, que comenzaron, mezclados con civiles armados y desarmados, a ocupar y tomar comisarías y edificios públicos, en el marco de una intensa campaña mediática y presiones políticas y diplomáticas, y todo ello aparentemente perfectamente organizado y coordinado, llegando a citarse como un ejemplo de la citada guerra híbrida[33]. Consecuentemente, y tal y como se señalaba en un epígrafe previo relativo al empleo de la fuerza militar: «Por tanto, es necesario que todas las acciones individuales y parciales de todos los niveles tengan que responder a un plan global y encontrarse sincronizadas –coordinadas en tiempo, espacio y propósito–».

---

[28] RT: «Russian military to order mayor research to counter "color revolutions"», 19 de junio de 2015. Disponible en <https://www.rt.com/politics/268378-russian-military-color-revolutions/>.

[29] Intento de golpe de Estado contra Gorbachov entre el 19 y 23 de agosto de 1991 <https://rusopedia.rt.com/historia/issue_251.html>. y la denominada crisis constitucional rusa ¿contra? entre el 21 de septiembre y 5 de octubre de 1993. <https://rusopedia.rt.com/personalidades/politicos/issue_92.html>.

[30] Sputnik: «Putin tilda de inaceptables "Revoluciones de colores" en el espacio postsoviético», 28 de septiembre de 2015. Disponible en <http://mundo.sputniknews.com/rusia/20150928/1051845662.html>.

[31] RT: «Consejo de Seguridad ruso ve amenaza de "Revoluciones de colores" en muchos países», 27 de abril de 2016. Disponible en <http://mundo.sputniknews.com/seguridad/20160427/1059106816/rusia-amenaza-revoluciones.html>.

[32] Pedro Sánchez Herráez: «La Nueva Guerra Híbrida: Un Somero Análisis Estratégico», Documento de Análisis 54/2014, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 29 de octubre de 2014. Disponible en <http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2014/DIEEEA54-2014_NuevaGuerraHibrida_PSH.pdf>; Charles K. Bartles: «Getting Gerasimov Right», *Military Review*, enero-febrero 2016. Disponible en <http://usacac.army.mil/CAC2/MilitaryReview/Archives/English/MilitaryReview_20160228_art009.pdf>.

[33] András Rácz: «Russia´s Hybrid War in Ukraine. Breaking the Enemy's Ability to Resist», The Finnnish Institute of International Affairs, *FIIA Report nº. 43*, junio 2015, página 11. Disponible en <http://www.fiia.fi/en/publication/514/russia_s_hybrid_war_in_ukraine/>.

Los fines buscados por Rusia –si bien, de nuevo, no se trata de «descifrar» el planeamiento completo de la campaña– han sido básicamente alcanzados, empleando para ello los modos y los medios que se han considerado adecuados y generando la sensación de nacimiento –una vez más en la historia– de un nuevo modo de acción, de una nueva forma de empleo de la fuerza armada denominada «guerra híbrida». Obviamente, Rusia ha corrido riesgos y está pagando un coste por sus acciones –aislamiento internacional, sanciones económicas, etc.– que están haciendo mella en sus estructuras socioeconómicas y afectando a su población.

Pero el hecho es que el empleo de la fuerza militar le ha permitido alcanzar sus fines, si bien es cierto que los costes han sido y están siendo altos y la carga de ilegitimidad asociado a sus acciones, aparentemente, resta valor al empleo de la herramienta militar… ¿será siempre así?

Siria

Siria constituye una pieza clave en las aspiraciones geopolíticas rusas, y como simple muestra de este hecho, baste señalar que, desde el comienzo de la guerra en esta nación, Rusia ha mantenido un alto grado de atención y de empleo de medios políticos y diplomáticos sobre la misma: el papel de Rusia en los intentos de negociación y acuerdo conocidos como Génova I en junio de 2012[34] –en la que una serie de desacuerdos en determinadas cuestiones impidieron que se acabara con el conflicto–, su acción en el Acuerdo Marco entre Estados Unidos y Rusia para la eliminación de las armas químicas de Siria[35] y su actividad en la conferencia conocida como Génova II, en enero y febrero de 2014[36], constituyen pruebas palpables de esta realidad.

Finalmente, en septiembre de 2015 Rusia interviene militarmente en el conflicto sirio en apoyo del Gobierno del presidente Assad –y, por tanto, de manera impecable desde el punto de vista de la legalidad y legitimidad internacional–, en una Siria en la que, desde tiempo atrás, varias coaliciones internacionales de multitud de países aportaban diferentes medios, incluyendo los militares, para, aparentemente, intentar que el

[34] Naciones Unidas, «Action Group for Syria, final communiqué», 30 de junio de 2012: Disponible en <http://www.un.org/News/dh/infocus/Syria/FinalCommuniqueActionGroupforSyria.pdf>.
[35] *New York Times*, «U.S. and Russia Reach Deal to Destroy Syria's Chemical Arms», <http://www.nytimes.com/2013/09/15/world/middleeast/syria-talks.html?pagewanted=all&_r=1>.
[36] *BBC NEWS*, «What is the Geneva II conference on Syria?, 22 de enero de 2014. Disponible en <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-24628442>.

conflicto llegara a resolverse.

Los intereses –fines– de Rusia en Siria pueden –de nuevo, no se pretende diseñar su estratificación en niveles–, y recurriendo a diferentes fuentes abiertas, ajustarse a los siguientes[37]: mantener la base naval de Tartus –la única base naval rusa en el Mediterráneo[38]–, mostrar el peso específico de Rusia en el mundo, luchar contra el extremismo islamista radical –sabedor que una victoria del ISIS en Siria incrementaría el riesgo de atentados e inestabilidad en Rusia–, reforzar la imagen de Putin en el interior de Rusia, e incrementar la venta de armas –una de las piezas clave de la renovación industrial rusa–, mostrando sobre el terreno las excelencias de las mismas.

También se pueden citar, de otras fuentes, otros similares, que coinciden en esencia con los anteriormente citados, matizando quizás más alguna cuestión que otra –que simplemente podrían corresponderse con la secuenciación de objetivos operacionales para alcanzar uno estratégico–, como, por ejemplo, los siguientes[39]: prevenir la destrucción total del Estado sirio, lo que generaría un nuevo foco de terrorismo yihadista –como ocurrió con Libia–, mantener la presencia rusa en Siria y la base de Tartus, preservar el mercado –de armas y de otros productos– que supone esta nación, asegurar la percepción relativa a que Rusia es capaz de proteger a sus aliados, y, finalmente, el propio interés de la elite rusa, lanzando un mensaje claro a otros países y a la propia Rusia, relativa poner fin a la sensación relativa a que los regímenes pueden cambiarse por medio de revoluciones.

Y, para alcanzar esos fines, los medios empleados han sido los siguientes: aviones de combate, misiles crucero, helicópteros de ataque, artillería, operaciones especiales…[40] armamento y equipo usado de manera contundente[41] –mucho más que el resto de coaliciones actuando en Siria– y alcanzando, paulatinamente, los objetivos tácticos

[37] CNN, «What does Russia want in Syria? 5 reasons Putin backs Assad», 8 de febrero de 2016, <http://edition.cnn.com/2016/02/08/middleeast/syria-aleppo-russia-strategy/>.

[38] Mostrar una presencia naval permanente en el Mediterráneo se menciona expresamente en la nueva doctrina marítima rusa. La anterior tiene fecha de 2001, y se señalan dos razones primordiales para las novedades que introduce la nueva doctrina de 2015: los cambios acontecidos en la situación internacional y las mejoras en la Armada rusa desde la fecha de la doctrina anterior. *IHS Jane's Defence Weekly*, «Russia's new maritime doctrine», 14 de agosto de 2015. Disponible en <http://www.janes.com/article/53643/russia-s-new-maritime-doctrine>.

[39] Simon Saradzhyan: «Russia´s Interest in Syria is not Assad», Carnegie Forum, 20 de octubre de 2015. Disponible en <https://www.carnegie.org/news/articles/russias-interest-syria-not-assad/>.

[40] Resúmenes y análisis de las acciones realizadas por Rusia en Siria pueden consultarse en ISW, Institute for the Study of War. Disponible en <http://www.understandingwar.org/>.

[41] De dicha contundencia da idea la simple lectura de esta presentación de la situación al Presidente Putin PRESIDENT OF RUSIA, «Meeting on Russia's Armed Forces actions in Syria», 17 de noviembre de 2015. Disponible en http://en.kremlin.ru/events/president/news/50714

marcados, permitiendo que cambiara la situación sobre el terreno[42], y dando pie a que, de abajo hacia arriba, se fueran alcanzando los diferentes objetivos operacionales, estratégicos y políticos.

El modo ha sido el combate convencional, la guerra, sin apellidos ni matizaciones. El empleo de la fuerza militar «a la antigua usanza», en el marco de otro tipo de medidas, ha permitido a Rusia, al menos de momento y aparentemente, alcanzar los fines previstos, además de dar una opción razonable a una potencial tregua en Siria. Y en este caso, también Rusia ha asumido los costes de todo tipo que podrían generarse, si bien, en esta ocasión –y sin minorar un ápice el valor de cada vida humana– parecen que han sido bastante menores.

Tras el anuncio de Putin de retirar la mayor parte de los efectivos militares desplegados en Siria –si bien permanecen determinados elementos–, el hecho es que en seis meses Moscú modifica la situación sobre el terreno mientras continua con sus acciones diplomáticas, políticas, etc.[43].

La valoración relativa al grado de alcance de los objetivos puede quedar sujeta a la especulación, pero la simple lectura de titulares de prensa da pautas sobre esta cuestión: Rusia recupera influencia en el mundo[44]; China resalta como Rusia ha defendido sus intereses en Oriente Medio, incrementado su prestigio internacional y minorado el aislamiento generado por la cuestión de Ucrania[45]; Rusia ha modificado el equilibrio de poder en la zona[46], Rusia ha dejado patente la eficacia de las armas empleadas –lo que ha incrementado el número de pedidos de las mismas–[47]… Y puede ser cuestionable si ha alcanzado todos sus objetivos, sus fines, o no, pero que Rusia ha mostrado que su acción está en línea con sus intereses y que para todos los

[42] José Luis Calvo: «La intervención rusa cambia la situación sobre el terreno en Siria», Análisis GESI 4/2016, Grupo de Estudios en Seguridad Internacional, 16 de febrero de 2016. Disponible en <http://www.seguridadinternacional.es/?q=es/content/la-intervenci%C3%B3n-rusa-cambia-la-situaci%C3%B3n-sobre-el-terreno-en-siria>.

[43] Khaled Yacoub: «Syria after the Russian Intervention», SWP Comments 16, German Institute for International and Security Affairs, marzo 2016. Disponible en <http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2016C16_oweis.pdf>.

[44] *El País*: «Rusia recobra influencia mundial con su ofensiva militar en Siria», 27 de febrero de 2016. Disponible en <http://internacional.elpais.com/internacional/2016/02/27/actualidad/1456601921_012081.html>.

[45] OSW: «China on Russia's intervention in Syria», OSW Commentary, 19 de enero de 2016. Disponible en <http://www.osw.waw.pl/en/publikacje/osw-commentary/2016-01-19/china-russias-intervention-syria>.

[46] RT,: «Russia's campaign in Syria shifted balance of power in the region – Iran's defense chief», 17 de febrero de 2016. Disponible en <https://www.rt.com/news/332702-iran-russia-power-shift/>.

[47] Aportándose cifras de pedidos por valor entre 6 y 7 mil millones de dólares. RT: «Russian arms in demand after Syria campaign», 28 de marzo de 2016. Disponible en <https://www.rt.com/business/337404-russian-arms-syria-campaign/>.

demás actores globales y regionales ha quedado patente que está dispuesta a actuar para defenderlos, ha quedado claro[48].

Y, considerando que sobre el terreno de Siria se encuentran activas varias operaciones militares de diferentes coaliciones[49], puede resultar un ejercicio interesante valorar adecuadamente los beneficios y la eficacia de contar –o no– con un liderazgo claro, unos fines definidos, unos medios y modos adecuados, unos plazos tasados y una coherente asunción de riesgos. Esa constituye la esencia del paradigma del empleo de la fuerza militar, paradigma que Rusia parece ha rescatado del «olvido».

Conclusiones

Dejando meridianamente claro que en ningún caso se pretende abogar ni trivializar con el uso de la fuerza militar con ligereza, tampoco parece muy adecuado negar su existencia, sus posibilidades y las capacidades que proporciona a una nación consciente de sí misma, de sus intereses y de los de sus ciudadanos.

En una etapa y en un momento –como otras veces en la historia– en las que se produce, en ciertas partes del planeta, un replanteamiento generalizado de cuestiones básicas, Rusia –y también sin necesariamente validar sus premisas ni acciones– ha puesto sobre el tapete que la herramienta militar, el uso de la fuerza, sigue siendo perfectamente factible –e incluso necesario en ocasiones– en la salvaguarda de dichos intereses.

Si los intereses –los fines– son lícitos y si se empleen medios y modos adecuados –no contrarios a leyes y usos–, solo queda, por tanto, ser capaz de integrar, en las proporciones adecuadas, en el ritmo y secuencia necesaria, todas las herramientas en manos de los grandes decisores para alcanzar dichos fines. Y para ello se cuenta, a todos los niveles, con personal adecuadamente preparado para ello.

Pero es necesaria, sobre todo, una cuestión: dejar claro cuáles son esos objetivos, esos fines o intereses, para que, del final al principio, se puedan alinear

[48] Nikolay Pakhomov: «The Strategy Behind Russia's Moves in Syria», *The National Interest*, 15 de marzo de 2016. Disponible en <http://nationalinterest.org/feature/the-strategy-behind-russias-moves-syria-15497?page=show>.
[49] Javier Gil Guerrero: «Operación Inherent Resolve: una campaña de bajo coste, baja intensidad y baja participación», Documento de Opinión 47/2016, Instituto Español de Estudios Estratégicos, prevista publicación 13 de mayo de 2016.

adecuadamente y equilibrar fines, medios y modos; sin esa directriz o guía inicial, no es factible llegar a ninguna parte.

Si existen dichas directrices claras, renunciar a emplear –o no emplear los medios y modos adecuados– alguna de las herramientas a disposición –sea la militar u otra cualquiera– puede resultar un ejercicio de temeridad, pues, como resulta obvio, otros no renuncian ni renunciarán a emplear todo tipo de medios y modos para alcanzar sus fines.

Y la renuncia a ultranza al uso –y, por tanto, a la propia tenencia de manera efectiva y, a la propia disuasión– de la herramienta militar solo permite proporcionar ventajas a aquellos que sí que están dispuestos a emplearla. Siempre ha sido peligrosa esta postura, pero, en un mundo global, mucho más. Sin duda.

Pedro Sánchez Herráez
TCOL. ET. INF. DEM
Doctor en Paz y Seguridad Internacional
Analista del IEEE

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

33/2016 17 de mayo de 2016

José Mª Santé Abal

La pobreza y el desarrollo económico frente a los conflictos armados internos

Visitar la WEB Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO

La pobreza y el desarrollo económico frente a los conflictos armados internos

Resumen:

La relación entre pobreza y desarrollo con el conflicto armado parece, hoy en día, reconocida en gran medida y en todos los ámbitos. Pero el empleo de estos factores como indicadores de la posible derivación de un conflicto social en conflicto armado es un asunto que merece un análisis particular. A lo largo de este artículo, se realiza la exposición de una pequeña investigación realizada sobre datos publicados en fuentes abiertas. El propósito de la misma fue determinar la pertinencia del empleo de indicadores de pobreza y desarrollo económico en estudios sobre prevención de conflictos armados derivados de conflictos sociales.

Abstract:

The relationship between poverty and development to the armed conflict seems, today, largely admitted in all areas. But using these factors as indicators of the possibility that a given social conflict can result in an armed conflict is an issue that deserves a particular analysis. Throughout this article, the author presents a little research based on data published in open sources. The final objective of this research was to determine the relevance of the use of indicators of poverty and economic development in studies on prevention of armed conflicts arising from social conflicts.

Palabras clave:

Pobreza, desarrollo económico, conflicto armado, conflicto social, indicadores.

Keywords:

Poverty, economic development, armed conflict, social conflict, indicators.

Introducción

No cabe duda alguna que la relación entre la pobreza y el conflicto armado forma parte de uno de los principales debates sobre la prevención de los conflictos armados en el seno de NN. UU.[1], especialmente cuando nos referimos a aquellos que derivan de conflictos sociales.

Pobreza, desarrollo económico y desigualdad son entendidos hoy en día como causas profundas en la gestación de los conflictos armados en general[2]. Esta relación ya no es cuestionada en la actualidad[3], pero emplear la presencia o ausencia de estos factores como indicadores para prever los conflictos es cuestión aparte.

Los distintos tipos de conflictos no pueden tratarse de la misma forma. Por ejemplo, el conflicto armado derivado del conflicto social no es semejante al conflicto armado que sucede entre dos naciones por la disputa de un territorio. Pretender analizarlos bajo el mismo prisma puede conducirnos al mismo error que condujo a los analistas internacionales y mediadores que trabajaron sobre el conflicto de la antigua Yugoeslavia, donde la actuación internacional favoreció, sin pretenderlo, la limpieza étnica[4]. Este artículo, por lo tanto, estará dedicado al análisis de los conflictos armados derivados de conflictos sociales.

Con el fin de delimitar los conceptos a los que nos referimos a lo largo del presente artículo, parece conveniente iniciarlo definiendo qué deberemos entender, a efectos del mismo, por conflicto, conflicto social y conflicto armado.

Así pues, entenderemos por conflicto «la oposición de dos partes en la consecución de un objetivo mutuamente excluyente, más allá de las reglas de competición y con la presencia de hostilidad, en cuyo desarrollo podría producirse el empleo de la violencia y cuya escalada podría llegar hasta las últimas consecuencias».

---

[1] Kofi Annan: *We the Peoples – The Role of the United Nations in the 21st Century*. [En línea] New York, United Nations, 2000. Disponible en la web: <http://www.un.org/en/events/pastevents/pdfs/We_The_Peoples.pdf> [Consulta: 9 mar 2016] ISBN 92-1-1008441, págs. 19-21.

[2] Hermann Oehling Ruiz *et al*.: »«Parte Primera: Teoría del Método»», en Hermann Oehling Ruiz (pdte.) *Investigación de Fenómenos Belígenos: Método Analítico Factorial. Cuadernos de Estrategia del CESEDEN*, nº. 17, Madrid, Ministerio de Defensa, 1990, ISBN 84-7823-093-9. Págs. 35-36. Según esta clasificación, las causas de los conflictos se pueden agrupar en tres niveles: El nivel profundo o de las estructuras, el nivel medio o de la coyuntura y el nivel superficial o del litigio.

[3] Federico Aznar. «Las nuevas guerras. Validez de la polemología para el análisis de los conflictos del siglo XXI». Directora: Mª Dolores Algora Weber. Tesis doctoral. Madrid. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid. Madrid, 2009. Págs. 176-86.

[4] Mary Kaldor: *New and Old Wars: Organized violence in Global Era*. Barcelona, Tusquets, 2001. ISBN 84-8310-761-9. Pág. 82.

Sobre el anterior concepto, definiremos el conflicto social como «aquel en el que las partes en oposición son grupos de personas que cohabitan en espacio y tiempo en una región del planeta definida por la delimitación territorial de un Estado».

Por último, entenderemos como conflicto armado derivado de un conflicto social, aquel «conflicto social en el que alguno de los grupos enfrentados, organizado de forma consciente y atendiendo a un plan, lleva a cabo acciones mediante el empleo de armas, contra el grupo opositor o contra sectores de la población que identifica como pertenecientes al mismo, con el fin de alcanzar el objeto del que surge la oposición»[5].

Sin duda esa relación a la que hacíamos referencia anteriormente entre pobreza, desarrollo económico y desigualdad por una parte, y conflictos armados por otra, nos permite establecer una conjetura, y es que probablemente los tres primeros puedan emplearse como indicadores de la posibilidad de evolución de un conflicto social dado en conflicto armado.

Analizando esa relación a la que nos referíamos en el párrafo anterior, José Antonio Sanahuja identifica el término «corriente liberal» con una corriente de pensamiento que propugna la idea del desarrollo, la pobreza y la desigualdad como factores causantes del conflicto armado y que considera que la presencia del este último dificulta el desarrollo dando lugar, de esta forma, a un círculo vicioso entre violencia y pobreza[6] como el que Mary Kaldor describe sobre el conflicto de la antigua Yugoeslavia[7].

Pero la inclusión de la pobreza como causa del conflicto requiere un estudio pormenorizado que permita matizar en qué medida la pobreza forma parte de las circunstancias que rodean la gestación de un conflicto. Es evidente, que la pobreza, por sí misma no genera la violencia, pues si así fuera, los conflictos armados estarían presentes en todos los países pobres del mundo. De la misma forma podemos razonar que pobreza no es un factor presente en todo conflicto armado, pues no sería posible explicar los casos de los conflictos en la Antigua Yugoeslavia y Ucrania.

---

[5] José Mª Santé: «Cómo prevenir que los conflictos sociales deriven en conflictos armados». *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos nº. 5*, junio 2015. Madrid, Ministerio de Defensa, 2015. ISSN-e: 2255-3479, págs. 240-42. Esta definición de conflicto social, que se aporta a los efectos del presente artículo, excluye el terrorismo puesto que este último supone la oposición de un grupo a un sistema y no a otro grupo.

[6] José Antonio Sanahuja: «La pobreza y desigualdad como potenciadores del riesgo de los conflictos violentos» en Eduardo Serra Rexach *et al.:* «Los potenciadores de riesgo». *Cuadernos de Estrategia del IEEE,* nº. 159. Madrid, Ministerio de Defensa, 2013. ISBN 978-84-9781-787-5, págs. 110-111.

[7] Mary Kaldor: *op. cit.,* pág. 70.

Por otro lado, la relación entre el descontento social y la frustración ha sido objeto de numerosos estudios en el ámbito de la psicología social[8]. Aunque las causas que pueden producir ese sentimiento de frustración generalizada en el grupo son numerosas, las teorías más relevantes sobre el papel de la frustración en la gestión de la violencia del grupo coinciden al señalar el sentimiento de privación relativa como principal factor desencadenante de la violencia social[9]. Ese sentimiento puede producirse por una comparación con otros o por expectativas no alcanzadas. Veamos ambos escenarios.

El primer caso, cuando el sentimiento de privación relativa se produce como consecuencia de una comparación con los otros, suele suceder porque desigualdad y diferencia caminan juntas. La relación entre desigualdad y conflicto social surge al alinearse la primera con la existencia de grupos sociales diferenciados por su cultura, religión, lengua, clase social o etnia. Dentro de toda estructura social aparecen grupos subordinados a otros. En ocasiones, esta subordinación va acompañada de un discurso social sobre la diferencia entre dichos grupos. Dicho discurso no tiene porqué ser factor suficiente para producir el enfrentamiento entre los grupos. Igualmente, suele haber una desigualdad económica, de recursos e incluso de derechos, ligada a la estructura social. En ocasiones, la subordinación producto de dicha estructura social es percibida como injusta por el grupo subordinado en presencia de circunstancias que hacen creer a sus miembros en la posibilidad de alterar el estatus. De esta forma comienza a gestarse en su seno un fuerte favoritismo endogrupal y un aumento de la hostilidad hacia el grupo dominante[10], capaces de alimentar el discurso político y la hostilidad características de todo conflicto social.

El segundo caso susceptible de crear el sentimiento de privación relativa, que junto con la pobreza será el que nos ocupe a lo largo del presente artículo, surge debido a la imposibilidad de alcanzar expectativas creadas. Períodos de crecimiento económico seguidos de contracciones del crecimiento podrían, presumiblemente, producir este tipo

[8] Rasheeduddin Khan: «La violencia y el desarrollo económico y social» en A. Joxe (coord.), *La Violence et ses Causes*, París, Unesco, 1981, ISBN 92-3-301809-1, págs. 194-197.
[9] Rupert Brown: «Relaciones Intergrupales» en M. Hewstone *et al.* (dir. y Coord.) *Introducción a la Psicología social. Una perspectiva europea.* 3ª edic. Barcelona, Ariel, 1992, ISBN 84-344-0855-4, pág. 392.
[10] R. J. Brown y G. F. Ross: «The battle for acceptance: an exploration into the dynamics of intergroup behavior» en H. Taifel (ed.): *Social identity and Intergroup Relations*, Cambridge, Cambridge University Press, 1982, *apud* R. Brown *op. cit.,* pág. 392.

de frustración en el grupo[11]. Entendiendo el concepto de desarrollo económico en el sentido de «crecimiento económico»[12], podemos encontrar investigaciones que avalan su relación con el conflicto armado[13].

Pero como punto de partida, a la hora de analizar la relación entre pobreza, crecimiento económico y conflicto armado, es preciso admitir que no existe ningún factor, a priori, que pueda considerarse como preponderante en la generación de conflictos armados derivados de conflictos sociales. Es la concurrencia de determinadas circunstancias, lo que puede estimular el conflicto social para que este evolucione en conflicto armado[14]. Lo que trataremos de demostrar a lo largo de este artículo es que pobreza y crecimiento económico pueden hallarse entre dichas circunstancias.

Con el propósito de analizar la relación de la pobreza y el desarrollo (crecimiento económico) con el desencadenamiento de conflictos armados derivados de conflictos sociales, efectuaremos un análisis de datos macroeconómicos de países que han sufrido un conflicto armado interno en los últimos años. Para ello, empezaremos haciendo una selección de una muestra de países con este tipo de conflictos cuya evolución hacia la violencia haya sido observada y cuantificada. Posteriormente presentaremos datos macroeconómicos relacionables con pobreza y crecimiento correspondientes a dichos países y finalizaremos efectuando un pequeño análisis de los mismos.

La selección de la muestra

Uno de los problemas que se afronta en cualquier investigación sobre conflictos armados lo constituye la elección de los criterios de selección de aquellos conflictos que se van a estudiar. Sin duda alguna, el primer paso para ello consiste en determinar el concepto de conflicto armado, algo que ya hemos efectuado en nuestra introducción, para continuar seleccionando aquellos conflictos que se ajusten a dicha definición.

---

[11] José Mª Santé: «Ralentización del desarrollo económico e incertidumbre política en la antigua Rodesia. ¿Riesgo de conflicto armado?» *Documento de Análisis del IEEE 21/2016.* Instituto Español de Estudios Estratégicos. 29 marzo 2016. Disponible en la web: <http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2016/DIEEEA21-2016_Incertidumbre_Politica_Rodesia_JMSA.pdf> [consulta: 10 de mayo de 2016]. Pág. 3.

[12] Real Academia Española. *Diccionario de la Lengua Española.* 23ª ed. 2014. Disponible en la web: <http://dle.rae.es/?id=CTvYRBI>. [consulta: 1 de mayo de 2015].

[13] H. D. Graham y T. F. Gurr (dir.) *The History of violence in America. Report to the National Commission on the causes and prevention of violence,* Bantam Books, 1969.

[14] José Mª Santé: «Prevención de la evolución de conflictos sociales en conflictos armados. Diagnóstico de sociedades». Director: Castor Díaz Barrado. Tesis doctoral. Madrid. Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado de la Universidad Nacional a Distancia. Madrid, 2015. Págs. 201-206.

Para efectuar dicha selección se recurrió a la búsqueda de datos en fuentes abiertas. El *Índice de Paz Global* que publica el Institute for Economics & Peace, proporciona un indicador cuantitativo sobre intensidad de conflicto interno por países, en un rango de 1 a 5, producto de la valoración efectuada por un equipo de analistas perteneciente a la Unidad de Inteligencia Económica que esta organización tiene sobre cada país, en un período que abarca desde el 16 de marzo de cada año al 15 de marzo del año siguiente, correspondiendo este último con el año de publicación del índice.

Los valores que dicho indicador asigna a cada país en los intervalos anuales pueden ser los siguientes:

1. No hay conflicto.

2. El conflicto está latente: se pueden observar posturas diferenciadas sobre valores definidos de importancia nacional.

3. El conflicto es manifiesto: se producen amenazas de violencia. Hay imposición de sanciones económicas por parte de otros países.

4. Crisis: la situación es tensa a lo largo de todo el país. Al menos un grupo emplea la violencia en incidentes esporádicos.

5. Crisis severa: guerra civil. La violencia es empleada con cierta continuidad de forma organizada y sistemática a lo largo de todo el país[15].

Atendiendo a la definición de conflicto armado derivado de conflicto social aportada en este artículo, se considerará que el valor 5 del indicador de intensidad de conflicto interno se corresponde con la misma.

Los datos aportados por este índice comienzan a partir del año 2008. Teniendo en cuenta que esta investigación pretende analizar la evolución de conflictos sociales en conflictos armados, solo aquellos casos de conflictos internos que evolucionen en «crisis severa» desde valores inferiores a lo largo del período analizado nos permiten establecer cuándo se está gestando la evolución en conflicto armado. Esto nos obliga a descartar numerosos conflictos armados presentes en el período que comienza en el año 2008, reduciendo así la muestra a los siguientes conflictos: Zimbabue (2009), Turquía (2009), Libia (2011 y 2015), Mali (2012), Siria (2012), República Democrática

[15] *Global Peace Index 2015*. Institute For economics & Peace. Jun 2015. Disponible en á web: <http://static.visionofhumanity.org/sites/default/files/Global%20Peace%20Index%20Report%202015_3.pdf> [consulta: 1 de mayo de 2016], pág.105.

del Congo (2013), República Centroafricana (2013), Sudán del Sur (2014), Ucrania (2015), Iraq (2015) y Yemen (2015)[16].

La colección de datos macroeconómicos sobre la muestra

Una vez seleccionados los países, se procedió a obtener los datos de crecimiento económico de los mismos en un período que comenzaba tres años antes que el primero de los conflictos armados seleccionados y que se recogen en la siguiente tabla:

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Zimbabue	-3.5	-3.7	-17.7	6.0	11.4	11.9	10.6	4.5	3.8	
Turquía	6.9	4.7	0.7	-4.8	9.2	8.8	2.1	4.2	2.9	
Libia	6.5	6.4	2.7	-0.8	5.0	-62.1	104.5	-13.6	-24.0	
Mali	5.3	4.3	5.0	4.5	5.8	2.7	0.0	1.7	7.2	
Siria	5.0	5.7								
RD Congo	5.3	6.3	6.2	2.9	7.1	6.9	7.2	8.5	9.0	
RCA	3.3	4.6	2.1	1.7	3.0	3.3	4.1	-36.0	1.0	
Sudán S.				5.0	5.5	-4.6	-46.1	13.1	3.4	
Ucrania	7.3	7.9	2.3	-14.8	4.2	5.2	0.2	0.0	-6.8	
Iraq	10.2	1.4	8.2	3.4	6.4	7.5	13.9	6.6	-2.1	
Yemen	3.2	3.3	4.0	4.1	3.3	-15.1	2.5	4.2		

Tabla 1. Elaboración propia.
Fuente: BANCO MUNDIAL. «Crecimiento del PIB (% anual)» *Datos*. Disponible en la Web: <http://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG> [consulta: 12 de mayo de 2016][17]

[16] *Global Peace Index 2015*. Institute For economics & Peace. Disponible en la Web: <http://www.visionofhumanity.org/#/page/indexes/global-peace-index> [consulta: 1 de mayo de 2016].
[17] Tasa de crecimiento anual porcentual del PIB a precios de mercado en moneda local, a precios constantes. Los agregados están expresados en dólares de los Estados Unidos a precios constantes del año 2005. El PIB es la suma del valor agregado bruto de todos los productores residentes en la economía más todo impuesto a los productos, menos todo subsidio no incluido en el valor de los productos. Se calcula sin hacer deducciones por depreciación de bienes manufacturados o por

En la tabla se han indicado en color rojo las celdas correspondientes a los años en los que se iniciaron los conflictos armados en cada país. Igualmente, las celdas correspondientes a los años previos al conflicto en los que se aprecia contracción del crecimiento económico se han indicado en color naranja. De estos datos podemos concluir lo siguiente:

1. Los casos de Zimbabue, Turquía, Libia (2015), Ucrania e Iraq no ofrecen duda alguna sobre la presencia de una contracción del crecimiento económico previo al conflicto armado.
2. Mali también presenta una contracción previa, aunque solo el año anterior al conflicto.
3. Libia (2011) y Sudán del Sur presentan contracciones del crecimiento previas pero con una recuperación el año anterior al conflicto. En ambos casos la contracción del crecimiento económico llega incluso a la recesión que en el caso de Sudán del Sur se trata de una recesión bastante grave. Aunque técnicamente la recuperación del crecimiento económico se inicia un año antes del conflicto, no es posible desterrar la idea de que dicha recuperación pudiera no haber tenido un reflejo claro en la situación económica y la sensibilidad de la población del país en tan corto período.
4. Los casos de Siria y Yemen no es posible analizarlos debido a la falta de datos.
5. Solamente la República Democrática del Congo y la República Centroafricana se mantienen absolutamente al margen de una contracción del crecimiento económico previamente al conflicto.

Excluyendo los casos de Siria y Yemen, por no disponer de datos suficientes, se obtuvieron los valores de la renta per cápita del resto de los países, con el fin de determinar cuántos de los mismos podían considerarse países de ingresos bajos en términos macroeconómicos. Los datos se exponen en la siguiente tabla en la que se recogen los valores de la renta per cápita el año previo a aquel en que se produjo el conflicto. En este caso, los países han sido agrupados, conforme con los resultados de

agotamiento y degradación de recursos naturales (datos sobre las cuentas nacionales del Banco Mundial y archivos de datos sobre cuentas nacionales de la OCDE).

la tabla anterior, en países que claramente mostraban contracción del crecimiento económico previo al conflicto, países en los que la ralentización del crecimiento

económico podría haber tenido influencia en la percepción de la población, y países que mostraron estabilidad en su crecimiento económico previamente al conflicto.

País	Año	Renta per cápita
Zimbabue	2008	300
Turquía	2008	9.340
Libia	2014	7.820
Ucrania	2014	3.560
Iraq	2014	6.530
Mali	2011	610
Libia	2010	12.250
Sudán del Sur	2013	970
República Democrática del Congo	2013	350
República Centroafricana	2012	480

Tabla 2. Elaboración propia.
Fuente: BANCO MUNDIAL. «INB per cápita, método Atlas (US$ a precios actuales)» *Datos*. Disponible en la Web: <http://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GNP.PCAP.CD?page=1> [consulta: 12 de mayo de 2016][18]

[18] El INB per cápita (anteriormente PIB per cápita) es el ingreso nacional bruto convertido a dólares de los Estados Unidos mediante el método Atlas del Banco Mundial, dividido por la población a mitad de año. El INB es la suma del valor agregado por todos los productores residentes más todos los impuestos a los productos (menos los subsidios) no incluidos en la valuación del producto más las entradas netas de ingreso primario (remuneración de empleados e ingreso por propiedad) del exterior. El INB, calculado en moneda nacional, generalmente se convierte a dólares de los Estados Unidos al tipo de cambio oficial para comparaciones entre economías, aunque se aplica un tipo alternativo cuando se considera que el tipo de cambio oficial difiere, por un margen excepcionalmente amplio, del tipo de cambio que en efecto se aplica a las transacciones internacionales. Para suavizar las fluctuaciones de precios y tipos de cambio, el Banco Mundial utiliza un método Atlas especial de conversión. Esto aplica un factor de conversión que promedia el tipo de cambio de un año dado y los dos años anteriores, ajustados por diferencias en la tasas de inflación del país y, en el año 2000, los países del Grupo de los Cinco (Alemania, Estados Unidos, Francia, Japón y el Reino Unido). A partir de 2001, estos países incluyen los

El Banco Mundial establece una clasificación de las economías nacionales de todos los países en cuatro posibles grupos según su nivel de ingresos. Estos grupos son: nivel bajo, nivel medio-bajo, nivel medio-alto y nivel alto. Para hacer esta clasificación se emplea el INB per cápita que se presentaba en la tabla anterior[19]. Los límites entre cada grupo varían anualmente. Atendiendo a los límites fijados por el Banco Mundial entre los grupos con carácter anual, se determinó qué países de la muestra pertenecían a cada grupo según su renta per cápita en el año de su medición, es decir, en el año previo al estallido del conflicto armado interno.

País	Año	Renta per cápita	Nivel de ingresos
Zimbabue	2008	300	Bajo
Turquía	2008	9.340	Medio-alto
Libia	2014	7.820	Medio-alto
Ucrania	2014	3.560	Medio-bajo
Iraq	2014	6.530	Medio-alto
Mali	2011	610	Bajo
Libia	2010	12.250	Alto
Sudán del Sur	2013	970	Bajo
República Democrática del Congo	2013	350	Bajo
República Centroafricana	2012	480	Bajo

Tabla 3. Elaboración propia.
Fuente: BANCO MUNDIAL. «INB per cápita, método Atlas (US$ a precios actuales)» *Datos*. Disponible en la Web: <http://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GNP.PCAP.CD?page=1>

Estados Unidos, la eurozona, Japón y el Reino Unido (datos sobre las cuentas nacionales del Banco Mundial y archivos de datos sobre cuentas nacionales de la OCDE).

[19] World Bank Data, «How are the income group thresholds determined?» The world Bank Group. Disponible en la Web: https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/378833-how-are-the-income-group-thresholds-determined> [consulta: 12 de mayo de 2016].

[consulta: 12 de mayo de 2016] y World Bank Data, «How are the income group thresholds determined?» The world Bank Group. Disponible en la Web: <https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/378833-how-are-the-income-group-thresholds-determined> [consulta: 12 de mayo de 2016].

Para hacernos una idea de la relevancia a nivel mundial de cada una de las categorías se elaboró la siguiente tabla en la que se puede observar el número de países pertenecientes a cada grupo por años, de un total de 214. En la última columna se expresa la media de países por grupo en valores enteros aproximados.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Media
Bajo	43	40	35	36	36	34	31	36
Medio-bajo	55	56	56	54	48	50	51	53
Medio-alto	45	47	53	54	55	55	53	52
Alto	66	68	70	71	76	76	80	72

Tabla 4. Elaboración propia.
World Bank Data, «How are the income group thresholds determined?» The world Bank Group. Disponible en la Web: <https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/378833-how-are-the-income-group-thresholds-determined> [consulta: 12 de mayo de 2016]

Un pequeño análisis de los datos obtenidos

Si tenemos en cuenta que la media de países que integró la categoría de «nivel bajo de ingresos» durante el período estudiado fue de alrededor de un 17% y que el 50% de los conflictos de la muestra sucedieron en países pertenecientes a esta categoría, parece prudente afirmar que el factor pobreza no debe ser desdeñado como posible indicador de la posibilidad de que un conflicto social presente en un país dado pueda evolucionar en conflicto armado.

Los porcentajes anteriores quieren decir que, aproximadamente, un 15% de países de nivel bajo de ingresos en el período estudiado sufrió las consecuencias de un conflicto armado interno. Asimismo, la incidencia de conflictos armados en las otras categorías fue de un 2% para el nivel medio-bajo, un 5,5% para el nivel medio-alto y un 1,5% para el nivel alto.

De la misma forma podríamos analizar los datos de desarrollo económico. Por un lado, el 50% de los conflictos que componen la muestra habían sufrido una contracción del crecimiento económico en los años previos al mismo. Otro 30% de los países de la muestra presentaban condiciones que podrían relacionar evolución económica con violencia, y solo el 20% restante se mantiene al margen de la posibilidad de la influencia de una contracción del crecimiento económico en el devenir de los acontecimientos que dan lugar a la evolución del conflicto social en conflicto armado (ver tabla 3).

Por otro lado, observando los datos de crecimiento económico del Banco Mundial puede concluirse que solo en el período 2011-2014 llegan a contabilizarse aproximadamente unos 58 países que experimentan períodos de contracción del crecimiento económico durante el mismo[20]. A ese período de gestación podrían corresponder los conflictos de Mali, Sudán del Sur, Ucrania, Libia 2015 e Iraq. Estaríamos, en el caso más favorable, es decir, incluyendo los casos de Mali y Sudán del Sur, hablando de una incidencia de conflicto armado de un 8,5% en los países que presentaron una contracción del crecimiento económico en el periodo 2011- 2014.

Conclusiones

Todo lo anteriormente expuesto nos conduce a concluir que aunque pobreza y desarrollo económico puedan tener relación con la gestación de conflictos armados derivados de conflictos sociales, no es suficiente para afirmar que su presencia convierta en probable dicha evolución. Si así lo fuera, el número de conflictos armados de esta naturaleza entre los países de bajos ingresos y los países con períodos de contracción del crecimiento económico sería mucho mayor. No porque se den conflictos sociales más o menos agudos en un país pobre o en período de contracción económica puede afirmarse que resultará en la evolución hacia un conflicto armado.

Por otro lado, si cruzamos los dos indicadores de pobreza y crecimiento económico (tabla 3), podemos observar que a medida que la renta es superior, la concurrencia del factor contracción económica es mayor en los países de la muestra. Adicionalmente, podemos afirmar que en todos los conflictos observados, había presencia de pobreza y/o de contracción económica o, al menos, de datos que nos permiten afirmar la

[20] Banco Mundial: «Crecimiento del PIB (% anual)», *Datos*. Disponible en la Web: <http://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG> [consulta: 12 de mayo de 2016].

existencia de una realidad macroeconómica que podría tener un cierto impacto en la situación económica de la población o la forma en la que esta la percibe.

Así pues, debemos afirmar que pobreza y desarrollo económico no constituyen razón necesaria para la evolución de un conflicto social dado en conflicto armado, puesto que no en todos los casos se producen ambas, ni suficiente, puesto que pueden producirse y no dar como resultado la evolución de conflictos sociales hacia la violencia. Pero pobreza y desarrollo económico no pueden obviarse como parte de los indicadores de la posibilidad de que un conflicto social evolucione en conflicto armado, porque como exponíamos en el párrafo anterior, tienen una muy alta incidencia en los conflictos armados que se producen.

José María Santé Abal
Analista del IEEE

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

34/2016 18 de mayo de 2016

Juan Alberto Mora Tebas

Un Consejo de Seguridad dividido adopta, sin consenso, una nueva resolución sobre el Sahara Occidental: S/2285 (2016) de 29 de abril

Visitar la WEB Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO

Un Consejo de Seguridad dividido adopta, sin consenso, una nueva resolución sobre el Sahara Occidental: S/2285 (2016) de 29 de abril

Resumen:

Como reacción a unas declaraciones del secretario general durante su visita a la MINURSO en marzo de 2016, las autoridades marroquíes exigieron la retirada de la mayoría del personal civil de la MINURSO de su territorio. Un acalorado debate y la aplicación de procedimientos inusuales (se solicitó una reunión de la «Fórmula Arria» y un informe previo al Consejo bajo el epígrafe «Otros Asuntos-AOB») precedieron la votación de la resolución 2285 del Consejo de Seguridad. El 29 de abril de 2016, un Consejo dividido, adoptó sin consenso, la resolución de extensión del mandato de MINURSO. Desde el establecimiento de la misión, es la tercera vez en 40 años que se adopta una resolución sin consenso (las otras resoluciones fueron en 1999 y 2000).

Abstract:

As a reaction to a Secretary General´s statement made during his visit to MINURSO in March 2016, Morocco demanded the withdrawal of most of MINURSO´s civilian staff from its territory. A heated debate and unusual proceedings for mandate renewal (such as calling for an «Arria formula» meeting and a previous briefing to the council under «Any Other Business,-AOB) preceded the voting of Security Council Resolution 2285. On 29th April, a divided Council, adopted the resolution extending MINURSO´s mandate without consensus. This lack of consensus was the third time in 40 years since the establishment of the Mission (the other resolutions in 1999 and 2000).

Palabras clave:

Sahara Occidental, MINURSO, Resolución 2285, Consejo de Seguridad, Naciones Unidas.

Keywords:

Western Sahara, MINURSO, 2285 Resolution, Security Council, United Nations.

Contexto Previo

El 4 de septiembre de 2015 se celebraron elecciones municipales y, por primera vez, elecciones regionales en Marruecos y en el Sahara Occidental. En la medida en que le consta a la Misión de las Naciones Unidas por el Referéndum en el Sahara Occidental (MINURSO[1]), las elecciones se llevaron a cabo sin incidentes. En una carta de fecha 1 de octubre de 2015, el Sr. Omar Hilale (representante permanente de Marruecos) informó al secretario general de la ONU (SG[2]) que cada una de las 12 nuevas regiones[3], incluidas las regiones de Dajla y El Aaiún, sería dotada de amplias competencias, incluyendo la movilización de recursos financieros y el establecimiento de organismos de desarrollo.

En una declaración de fecha 4 de noviembre de 2015, el secretario general recordó que el estatuto definitivo del Sahara Occidental era objeto de un proceso de negociación que se estaba llevando a cabo bajo sus auspicios, de conformidad con las resoluciones pertinentes del Consejo de Seguridad, y lamentó la ausencia de unas verdaderas negociaciones «sin condiciones previas y de buena fe para lograr una solución política mutuamente aceptable, que prevea la libre determinación del pueblo del Sáhara Occidental». Al día siguiente el representante de Marruecos visitó al secretario general para expresar su consternación por el contenido y la fecha elegida para la declaración, destacando que el uso de la expresión «estatuto definitivo» era nueva y contradecía las resoluciones del Consejo de Seguridad, en las que el Consejo pedía «una solución política mutuamente aceptable»[4].

El 6 de noviembre, en El Aaiún, el rey Mohammed VI pronunció su discurso anual con motivo del 40° aniversario de la «Marcha Verde». El Rey afirmó que la iniciativa de autonomía «es lo máximo que puede ofrecer Marruecos» y que «su puesta en marcha depende de que se logre una solución política definitiva en el marco de las Naciones

[1] MINURSO es el acrónimo francés de «Mission des Nations Unies pour l'Organisation d'un Référendum au Sahara Occidental».
[2] <http://www.un.org/es/acronyms/#s>.
[3] El Consejo de Gobierno adoptó, mediante Decreto (5 de febrero de 2015), un nuevo mapa regional, pasando de las 16 regiones actuales a solo 12. MAEC-Oficina de Información Diplomática (mayo de 2015). Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación/Sala de Prensa/ Ficha País/Marruecos. § 1.1.
[4] (ONU, 2016), pág. 3, § 9.

Unidas». Además, el Rey explicó que la integración del territorio en un Marruecos unido se llevaría a cabo principalmente utilizando el «modelo de desarrollo para las provincias meridionales». También destacó que los ingresos derivados de los recursos naturales seguirían invirtiéndose en beneficio de la población local en consulta y coordinación con esta y prometió que dicha población se beneficiaría de un número importante de proyectos de infraestructura. El Rey añadió que los legisladores elegidos por los ciudadanos eran los «auténticos representantes de los habitantes». Los días 12 de noviembre 2015 y 15 de febrero 2016, el Sr. Hilale aportó por carta más detalles sobre la iniciativa, en particular, en qué consistirían los proyectos en los sectores del fosfato, la agricultura, la pesca y el turismo, y que su presupuesto total ascendería a 7.700 millones de dólares[5].

Con objeto de contribuir personalmente al proceso de negociación, el secretario general de la ONU Ban Ki-moon visitó, por primera vez durante su mandato, el Sahara Occidental del 3 al 7 de marzo de 2016[6]. Durante su visita a un campamento de refugiados (Rabouni-Tinduff, 5 marzo 2016) el secretario general planteó la «ocupación» del territorio del Sahara Occidental por Marruecos. El Gobierno de Marruecos objetó enérgicamente algunas de sus declaraciones y acciones realizadas durante ese viaje. Sus palabras acabaron provocando la cólera del Reino marroquí, que inmediatamente tomó medidas de represalia[7].

El 15 de marzo, el Gobierno de Marruecos anunció una serie de medidas que afectarían drásticamente a la capacidad de la MINURSO para desempeñar sus cometidos, entre ellas una reducción significativa del componente civil, en particular el segmento político, así como la cancelación de la contribución voluntaria (3 millones de dólares anuales[8]) de Marruecos al funcionamiento de la Misión[9].

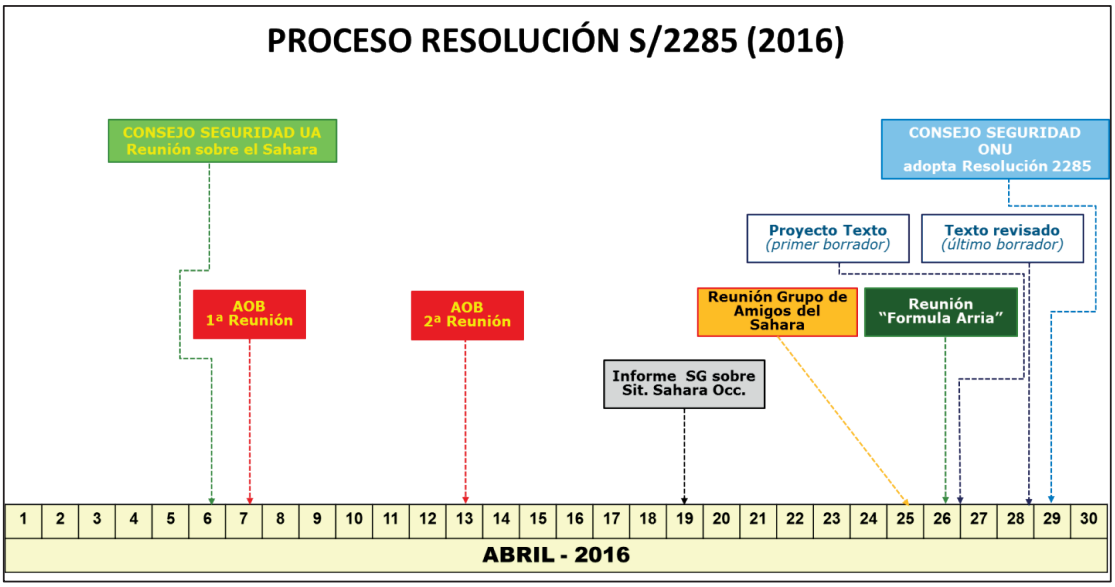
El 16 de marzo, la Misión Permanente de Marruecos envió una nota verbal a la Oficina Ejecutiva del secretario general en la que transmitía una «lista de 84 funcionarios

[5] ONU, S. G. (2016). *Informe del Secretario General sobre la situación relativa al Sahara Occidental* [S/2016/355 de 19 de abril]. Nueva York: Naciones Unidas-Consejo de Seguridad, pág. 3, § 10.
[6] (ONU, 2016), pág. 7, § 28.
[7] <http://www.un.org/apps/newsFr/storyF.asp?New§ sID=36767#.VyhAev1f3cs>.
[8] (ONU, 2016), pág.14, § 53.
[9] (ONU, 2016), pág. 1.

internacionales de la MINURSO y la Unión Africana que debían abandonar el Reino de Marruecos en el plazo de tres días»[10].

El 20 de marzo se ultimó la reasignación temporal desde El Aaiún a Las Palmas (España) o a sus países de origen de los 70 funcionarios internacionales de las Naciones Unidas y los 3 de la Unión Africana[11], es decir, dos tercios del equipo de logística y administración de un total de 244 efectivos.

Desarrollo de las deliberaciones



Otros Asuntos (Any Other Bussines-AOB)

Para permitir la discusión sobre la situación relativa a la MINURSO, Uruguay y Venezuela pidieron dos sesiones informativas en el punto de la agenda «Otros asuntos (AOB)» en la primera mitad del mes. En abril estaba previsto que se celebraran tres reuniones sobre el Sáhara Occidental: Consultas sobre el informe del secretario general, una reunión con los países que aportan contingentes y la adopción de una resolución sobre MINURSO. Originalmente, estas reuniones figuraban espaciadas durante todo el mes, pero a principios de mes fueron trasladados a la última semana de abril.

[10] (ONU, 2016), pág. 2, § 4.
[11] Ibídem

La 1ª reunión bajo AOB se celebró el 7 de abril, en ella varios miembros expresaron su preocupación por la planificación de las reuniones en un plazo muy ajustado para abordar una crisis tan delicada. Compareció el jefe del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, Hervé Ladsous, que reiteró que la misión era incapaz de operar plenamente.

El 13 de abril tuvo lugar la 2ª reunión dentro del punto AOB, en ella Ladsous reiteró el mensaje de que la situación era insostenible para la misión. En cuanto a la renovación del mandato, Ladsous dijo que había tres opciones disponibles para el Consejo:

- renovar el mandato sin cambios, pero con el retorno completo del componente civil
- ajustar el mandato a una versión reducida, lo cual sería aceptable para Marruecos
- retirar la misión entera[12].

Formato «Any other business » (AOB)

Hay varias razones por las que los miembros utilizan el formato «Any Other Business» (AOB) de la agenda en las reuniones del Consejo de Seguridad:

- Hacer un mejor uso de las herramientas de prevención de conflictos a disposición del Consejo, ya que han desaparecido las sesiones informativas «horizon-scanning» de la Secretaría, que eran utilizadas para llamar la atención del Consejo sobre temas emergentes.
- Dado que la solicitud formal para debatir una cuestión debe surgir de un miembro del Consejo, la Secretaría utiliza este formato acorde con el espíritu del artículo 99 de la Carta de las Naciones Unidas, que establece que el secretario general puede atraer la atención del Consejo de Seguridad sobre cualquier asunto que pueda poner en peligro el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales[13].
- Es propicio para llevar a cabo conversaciones discretas sobre temas sensibles, ya que no se hacen públicos los temas tratados y solo están presentes algunos funcionarios de la Secretaría. Por ejemplo, Myanmar, que ha estado en la agenda del Consejo desde 2006, ha sido tratada exclusivamente en AOB desde 2014, principalmente porque China ha dejado claro que este es su formato preferido para discutir el tema. Desde febrero de 2015 ha habido cuatro AOBs sobre Myanmar.

[12] <http://www.whatsinblue.org/2016/04/western-sahara-arria-formula-meeting-consultations-and-minurso-adoption.php>.

[13] La Secretaría ha iniciado sesiones informativas en formato AOB más de 20 veces en los últimos dos años. La más reciente fue su petición sobre el Sahara Occidental el 18 de marzo de 2016, cuando Marruecos anunció que tenía la intención de reducir el componente civil de la MINURSO.

Utilización

Durante los últimos años ha habido un aumento significativo de sesiones importantes bajo el epígrafe AOB[14], siendo utilizado por los miembros del Consejo para:

- Introducir borradores de resoluciones. *En 2015, sobre Boko Haram, la intercepción de buques implicados en el tráfico de inmigrantes por la Fuerza Naval de la Unión Europea en el Mediterráneo y el acuerdo nuclear con Irán.*
- Discutir incidentes específicos.
- Obtener información que podría afectar las decisiones futuras del Consejo. *En enero 2015 bajo AOB y a petición del secretario general, para autorizar un aumento de tropas en la Misión en República Centroafricana.*
- Permitir a los presidentes de los órganos subsidiarios informar sobre un tema en particular.
- Tratar la situación humanitaria en Palestina, Sudán del Sur, Sudán, Siria y Yemen.
- Tratar acontecimientos políticos, particularmente relacionadas con las elecciones o la ejecución de los acuerdos de paz.
- Sesiones informativas sobre República Centroafricana (RCA)[15], Guinea-Bissau, Libia y Malí.
- Actualización de situaciones que no están en la agenda del Consejo (e.g. Burkina Faso, Guinea y Nepal).
- Proporciona una forma informal de intercambio de opiniones iniciales sobre cómo desarrollar el proceso del nombramiento del próximo secretario general.

La variedad de temas sugiere que, si bien hay veces que este formato se utiliza como una herramienta de prevención de conflictos, su uso regular ha sido para conversaciones adicionales sobre casos que ya son conflictos plenos, como Malí, Siria y Yemen[16].

Negociaciones sobre el borrador[17]

El texto fue inicialmente confeccionado por el *pen holder*[18], Estados Unidos, que utilizó como base la resolución del año anterior, siendo posteriormente discutido en el Grupo de Amigos del Sahara Occidental (Francia, Rusia, España, Reino Unido y los Estados Unidos). Varios elementos del texto original estadounidense fueron modificados en esta

[14] En 2015, hubo 56 discusiones importantes bajo el formato AOB relativos a temas de la agenda del Consejo, más del doble que en 2014.
[15] Entre las situaciones que tuvieron al menos cuatro sesiones informativas en AOB durante 2015 fueron Burundi, República Centroafricana, Malí, Siria y Yemen.
[16] <http://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2016-04/in_hindsight_making_effective_use_of_any_other_business_1.php>.
[17] Párrafo basado en las ideas y reflexiones aparecidas en *What,s in Blue* <www.whatisinblue.com>, producidas por el *Security Council Report* sobre la evolución de las acciones del Consejo de Seguridad. Traducción del autor.
[18] «Redactor», en su terminología original en inglés.

etapa. Originalmente el texto solicitaba al secretario general que informara al Consejo «antes de 60 días sobre si la MINURSO había vuelto a la plena operatividad y expresara su intención de, si la MINURSO no hubiere alcanzado la plena operatividad, considerar medidas inmediatas para facilitar el logro de este objetivo». Este párrafo fue substituido por un texto más indulgente solicitando una sesión informativa dentro de 120 días «sobre si la MINURSO había vuelto a la plena operatividad» y expresara su intención de, si la MINURSO no conseguía la plena operatividad, considerara la mejor manera de facilitar el logro de este objetivo.

En esta etapa, los principales cambios realizados en la parte del preámbulo fueron:

- La eliminación de las expresiones relativas a la expulsión del personal civil de la MINURSO, sustituyéndola por una frase sobre cómo la capacidad operativa de la MINURSO había sido afectada por que la mayoría de su personal civil no era capaz de llevar a cabo sus funciones. El proyecto se distribuyó al resto de los miembros del Consejo que simplemente «tomaron nota con preocupación» de que la «capacidad de la MINURSO para cumplir cabalmente su mandato había sido afectada, ya que la mayor parte de su componente civil, incluido el personal político, no podía realizar sus funciones dentro de la zona de operaciones de la MINURSO». Por lo tanto, se eliminó toda indicación directa relativa a que el personal civil había sido expulsado por Marruecos.
- El texto original reconocía el importante papel desempeñado por la MINURSO en la «supervisión del alto el fuego, contribuyendo al conocimiento de la situación sobre el terreno por el Consejo de Seguridad y promoviendo una solución política mutuamente aceptable», pero fue reemplazado por reconocer «el importante papel desempeñado por la MINURSO en el terreno y la necesidad de aplicar plenamente su mandato», omitiendo la referencia a elementos del mandato que contaban con la resistencia de Marruecos. Parece ser que las enmiendas realizadas por el Grupo de Amigos fueron sugeridas en gran parte por Francia.

«Fórmula Arria»

El 26 de abril, Angola y Venezuela convocaron una reunión bajo la **«**Fórmula Arria» sobre el Sahara Occidental, cuya finalidad era:

- Promover el diálogo y la cooperación entre los miembros del Consejo y la Unión Africana (UA).
- Promover la transparencia en el debate sobre el estatuto del Sahara Occidental.
- Facilitar una discusión sobre el mantenimiento de la paz y la seguridad en África, en particular en esa región.
- Proporcionar a los Estados miembros la oportunidad de interactuar informalmente con el enviado especial del presidente de la Comisión de la UA al Sahara Occidental y expresidente de Mozambique, Joaquim Chissano, sobre los esfuerzos que estaba llevando a cabo para el desempeño de su mandato[19].

Esta reunión Arria fue la primera de una serie de reuniones sobre el Sáhara Occidental que se celebraron esa semana. Venezuela, apoyada por Nueva Zelanda y Uruguay, propuso una reunión pública antes de las consultas del día siguiente, pero otros como Egipto, Francia y Senegal, quisieron mantener el formato de las consultas[20].

«Arria-formula Meeting»

Las reuniones realizadas con arreglo a la «Fórmula Arria[21]» son una práctica relativamente reciente de los miembros del Consejo de Seguridad. No están previstas en la Carta de las Naciones Unidas ni en el reglamento provisional del Consejo de Seguridad. Sin embargo, con arreglo del artículo 30 de la Carta, el Consejo es responsable de su propio reglamento y establece sus prácticas a su entera discreción.

Permite a los miembros del Consejo de Seguridad cambiar impresiones de manera franca y confidencial, en un marco flexible, con personas a las que, en opinión del miembro o miembros del Consejo que cursan la invitación resultaría interesante escuchar, o a quienes podrían desear transmitir un mensaje. Estas reuniones ofrecen a los miembros del Consejo que estén interesados, la oportunidad de participar en un diálogo directo con los altos representantes de los gobiernos y las organizaciones internacionales, a menudo previa solicitud de estos últimos, así como con las partes no estatales, sobre

[19] Es más que probable que Chissano, informara a los miembros del Consejo de Seguridad sobre los resultados de la reunión del Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana (PSC UA) que tuvo lugar el 6 de abril sobre la situación en el Sahara Occidental. El PSC AU observó con profunda preocupación la falta de progresos en la resolución de este conflicto y reiteró su compromiso de continuar trabajando hacia la pronta resolución del conflicto en el Sahara Occidental sobre la base de la legalidad internacional. Además, pidió al Consejo de Seguridad que asumiera plenamente su responsabilidad en el asunto.

[20] Angola había planeado originalmente invitar a organizaciones no gubernamentales (ONG).

[21] El proceso debe su nombre a Diego Arria, embajador de Venezuela, quien, como representante de este país en el Consejo (1992-1993), inició la práctica en 1992.

cuestiones que les afectan y que están comprendidas en el ámbito de responsabilidad del Consejo de Seguridad.

Características

Las reuniones celebradas con arreglo a la «Fórmula Arria» se distinguen de las consultas del pleno en los siguientes aspectos:

- Son reuniones oficiosas, no constituyen una actividad del Consejo.
- Se convocan por iniciativa de uno o varios miembros del Consejo de Seguridad. Es preferible que este tipo de iniciativa parta de un miembro del Consejo que no sea el presidente.
- Cada miembro decide si participa o no, en estas reuniones (se han dado casos en los que los miembros han optado por no asistir).
- El miembro convocante también preside y modera estas reuniones.
- Se celebran en una sala de conferencias, y no en la sala de consultas del Consejo de Seguridad.
- El convocante cursa una invitación por escrito a los otros 14 miembros en la que se indica el lugar, la fecha y la hora de la reunión con arreglo a la «Fórmula Arria», así como el nombre de la parte que intervendrá, mediante un fax enviado por su misión, en lugar de mediante una notificación de la Secretaría.
- No se anuncian en el *Diario* de las Naciones Unidas.
- A no ser que se los invite, no se espera que los miembros de la Secretaría asistan, a excepción de los intérpretes y un funcionario responsable de conferencias[22].

El texto se distribuyó a todos los miembros del Consejo unos 20 minutos antes de las consultas programadas (27 de abril). Tras las consultas, los miembros se reunieron a nivel de representante permanente para discutir el borrador, que en aquel momento estaba previsto para ser aprobado al día siguiente por la mañana (28 de abril). Parece ser que Nueva Zelanda, Uruguay y Venezuela dijeron que no podían apoyar una resolución para la que no tenían tiempo para negociar. Varios miembros también expresaron su decepción por la indulgencia del texto y la falta de transparencia en el proceso de elaboración. Tras la reunión, la adopción fue retrasada hasta el día siguiente (29 de abril), concediendo un día más para las deliberaciones.

El 28 de abril, los miembros se reunieron a nivel de coordinador político para discutir el texto del borrador del proyecto. El plazo para emitir el informe sobre la operatividad de la MINURSO surgió como una de las cuestiones principales; Angola, Malasia, Nueva

[22] <http://www.un.org/es/sc/about/methods/bgarriaformula.shtml>.

Zelanda, Rusia, Reino Unido, Uruguay y Venezuela, argumentaron la solicitud de reducción de los 120 días a un período más corto. Algunos miembros incluso querían una redacción menos indulgente en este párrafo. Rusia declaró que, aunque el documento había sido discutido en el Grupo de Amigos, no era un texto de consenso del grupo. Varios miembros del Consejo plantearon cuestiones relacionadas con el léxico y el alcance del proyecto de texto. Varios opinaron que el borrador debería incluir un párrafo solicitando la reanudación de las conversaciones directas y movimiento en el proceso político, en lugar de centrarse en la crisis actual. También, algunos miembros querían que el texto reflejara las repercusiones que el conflicto tiene sobre la paz y la seguridad en la región. A lo largo de la reunión Estados Unidos hizo hincapié en que, aunque se valora la preocupación de los miembros del Consejo, se necesitaba un enfoque equilibrado pues este era un texto verdaderamente sensible. Como resultado, hubo la sensación general de que ningún cambio sustancial sería posible. Los miembros también eran conscientes de que Marruecos estaba siguiendo muy de cerca las negociaciones y que había indicado a los miembros del Consejo que preferiría que la mayoría de los miembros del Consejo no realizaran cambios en el texto.

En la noche del 28 de abril, Estados Unidos puso en azul *(put in blue*[23]) y distribuyó un texto revisado, en el cual se habían realizado dos cambios:

- En relación con la capacidad de la MINURSO para cumplir su mandato sin su componente civil, la expresión «tomando nota con preocupación», fue sustituida por «lamentando que».
- La petición para que el informe del secretario general al Consejo se presentara en 120 días, se redujo a 90 días, aunque la redacción del resto de este párrafo se mantuvo sin cambios.

La votación

El 29 de abril, un día después de lo previsto inicialmente y solo un día antes de que expirara el mandato, el Consejo bajo presidencia de China, adoptaba una resolución sobre el mandato de la misión de las Naciones Unidas para el referéndum en Sahara Occidental (MINURSO), con diez votos a favor, dos en contra (Uruguay y Venezuela) y

[23] Cuando el Consejo de Seguridad se aproxima al último tramo de la negociación de un borrador de resolución, el texto se escribe en azul.

tres abstenciones (Angola, Nueva Zelanda y Rusia)[24]. Solo en dos ocasiones anteriores no hubo consenso en la renovación del mandato de la MINURSO; sucedió en los años 1999 (14 votos a favor y 1 abstención) y 2000 (12 votos a favor, 1 en contra y 2 abstenciones).

RESOLUCIÓN S/2285 (2016) de 29 de abril: Resultados de la votación

País	A favor	En contra	Abstención	País	A favor	En contra	Abstención
ANGOLA			X	NUEVA ZELANDA			X
CHINA	X			REINO UNIDO	X		
EE.UU.	X			RUSIA			X
EGIPTO	X			SENEGAL	X		
ESPAÑA	X			UCRANIA	X		
FRANCIA	X			URUGUAY		X	
JAPON	X			VENEZUELA		X	
MALASIA	X						

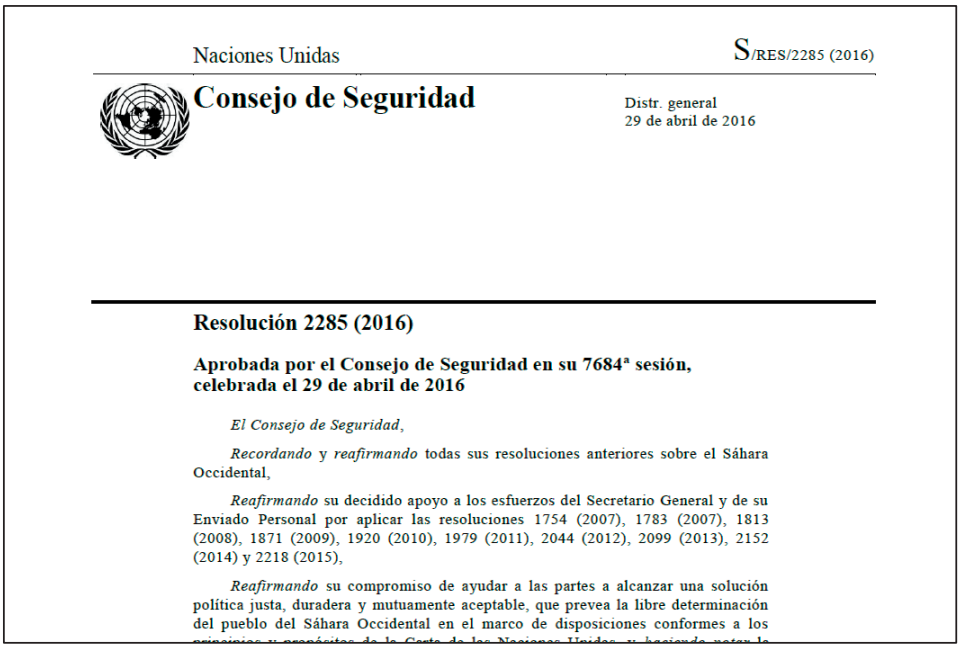
Explicación del voto

Tras la votación, todos los miembros del Consejo proporcionaron una explicación de su voto. Los que votaron en contra o se abstuvieron se refirieron a numerosas dudas tanto en lo esencial como relacionadas con el proceso. Venezuela describió que el proceso de elaboración tuvo una «falta total de transparencia» con solo un debate a fondo y afirmó que el documento no refleja las posiciones de varios miembros del

[24] La última resolución del Consejo que fue adoptada con dos o más votos en contra fue la resolución 688 de abril de 1991, que fue utilizada por Francia, el Reino Unido y los Estados Unidos para establecer zonas de exclusión aérea Iraquís para proteger las operaciones humanitarias en Irak. Resolución 688 fue aprobada con 10 votos a favor, 3 en contra y 2 abstenciones. <http://www.whatsinblue.org/2016/04/western-sahara-mandate-extended-for-12-months.php>.

Consejo. Opiniones similares fueron expresadas por Angola, Malasia y Nueva Zelanda. Angola y Venezuela también expresaron su descontento por el supuesto doble rasero, declarando que si no hubiera sido por el apoyo del Grupo de Amigos en el Consejo, se hubieran podido imponer medidas a Marruecos, como se ha hecho con otros países africanos.

Uruguay mostró su preocupación por que el texto es casi idéntico al que se ha adoptado en años anteriores, como «si no hubiera pasado nada», incluso a pesar de la decisión de Marruecos de expulsar al personal civil de la MINURSO. Angola, Nueva Zelanda, Uruguay y Venezuela, dijeron que la resolución debería haber exigido el retorno inmediato del personal expulsado. Rusia señaló que al incluir una referencia a «los serios y creíbles esfuerzos marroquíes para avanzar en el proceso» se enviaba un mensaje político equivocado. Uruguay, junto con Venezuela, opinaron que 90 días era un plazo excesivo. Uruguay también criticó el hecho de que no hubiera indicación en el texto sobre cómo la MINURSO podría volver a la plena operatividad, o quién sería responsable de ello. También, señaló el deficiente compromiso transmitido al emplear la frase «expresando su intención» en relación con las consideraciones del Consejo de cómo facilitar el retorno a la plena operatividad, si no sucede durante los 90 días de plazo.



Naciones Unidas S/RES/2285 (2016)

Consejo de Seguridad

Distr. general
29 de abril de 2016

Resolución 2285 (2016)

Aprobada por el Consejo de Seguridad en su 7684ª sesión, celebrada el 29 de abril de 2016

El Consejo de Seguridad,

Recordando y *reafirmando* todas sus resoluciones anteriores sobre el Sáhara Occidental,

Reafirmando su decidido apoyo a los esfuerzos del Secretario General y de su Enviado Personal por aplicar las resoluciones 1754 (2007), 1783 (2007), 1813 (2008), 1871 (2009), 1920 (2010), 1979 (2011), 2044 (2012), 2099 (2013), 2152 (2014) y 2218 (2015),

Reafirmando su compromiso de ayudar a las partes a alcanzar una solución política justa, duradera y mutuamente aceptable, que prevea la libre determinación del pueblo del Sáhara Occidental en el marco de disposiciones conformes a los

Otro tema común planteado por los miembros disidentes fue que la resolución no abordó el conjunto del proceso político. Venezuela criticó al Consejo por querer olvidar «arbitrariamente» el mandato inicial de la MINURSO de realizar un referéndum para la autodeterminación del pueblo saharaui, un sentimiento del que se hizo eco Uruguay. Nueva Zelanda hizo hincapié en que el Consejo debería haber tenido en cuenta el asesoramiento del secretario general de que había llegado el momento de comprometerse en negociaciones serias sin condiciones previas y de buena fe «a fin de lograr una solución política justa, duradera y mutuamente aceptable que conduzca a la libre determinación del pueblo del Sahara Occidental».

Muchos de los países que votaron a favor de la resolución reconocieron las dificultades del proceso de negociación, pero también hicieron hincapié en que la renovación del mandato era crucial para la continuación de la importante labor de la MINURSO. Reino Unido, Estados Unidos y España instaron a Marruecos y al secretario general a trabajar para superar la crisis actual. Francia, Senegal y Estados Unidos describieron el plan de autonomía de Marruecos como una base seria y creíble para una solución. El Reino Unido y los Estados Unidos señalaron que el Consejo tiene la responsabilidad de proteger la integridad de los mandatos que autoriza. Estados Unidos también expresó que el Consejo tiene obligación de garantizar la efectividad y seguridad del personal de las Misiones de mantenimiento de la paz en todo el mundo, incluyendo a aquellos que trabajan en la MINURSO. Asimismo, indicó que el Consejo debe responder con rapidez y proactivamente en cualquier situación en la que un gobierno requiera marcharse rápidamente al personal de una misión de mantenimiento de la paz[25].

Conclusiones

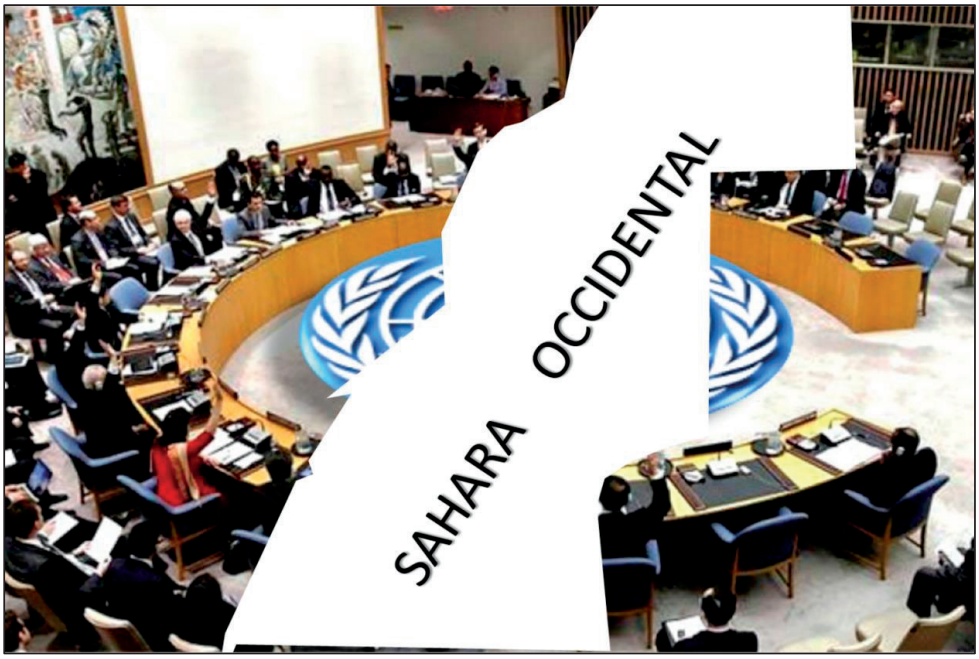
Comienza una nueva e inédita etapa en la historia de este largo conflicto (más de 40 años). En efecto, el proceso de negociaciones previas a la votación de la resolución de extensión del mandato de la MINURSO llevado a cabo en el Consejo de Seguridad durante el mes de abril ha estado marcado por la controversia entre el Reino de Marruecos y el secretario general de la ONU, que tuvo como consecuencia la expulsión

[25] http://www.un.org/press/en/2016/sc12346.doc.htm

del componente político-civil de la MINURSO por parte de las autoridades marroquíes el 16 de marzo de 2016.

Se podría afirmar que Marruecos ha ganado una importante baza política al conseguir que se suavizaran, incluso se eliminaran, algunas expresiones del primer borrador redactado por Estados Unidos, principalmente las citas relativas a dicha expulsión. Pero, aún está por ver el alcance de las heridas abiertas durante las negociaciones previas (ej.: relación EE.UU.-Marruecos, Marruecos-ONU, etc.) y que han llevado a dividir, más que nunca, al Consejo de Seguridad en la toma de decisiones sobre el Sahara Occidental.

Aún es pronto para valorar el alcance que la nueva línea emprendida por Marruecos para diversificar sus alianzas, tanto en el ámbito económico como estratégico y que incluye miembros permanentes del Consejo de Seguridad (China y Rusia), pueda tener en la evolución del contencioso del Sahara Occidental. Es en esta reorientación hacia el Este, donde hay que enmarcar los recientes viajes del rey Mohamed VI (Rusia, Países del Golfo y China)[26].



[26] Visitas a Rusia (marzo 2016), países del Gofo (abril 2016)l y China (mayo 2016).

La resolución política de este conflicto sigue siendo clave para la paz y la seguridad en la región. No se podrán construir estructuras de seguridad y defensa, y por ende de desarrollo, en la región mientras persista este enfrentamiento endémico entre Argelia y Marruecos como consecuencia del contencioso del Sahara Occidental. Es evidente que la comunidad internacional no desea más problemas en esta región que ya atraviesa una situación muy complicada. Por eso, ha concedido 3 meses a Marruecos para que vuelva al *status quo* anterior, y se estima que así sucederá, aunque es probable que no regrese el cien por cien del componente civil.

Tras esta intensidad en las negociaciones, las idas y las venidas de reuniones y borradores…, se puede afirmar respecto al Sahara Occidental, (ver en anexo I la tabla comparativa de las resoluciones) que «nada ha cambiado, pero ahora… todo es diferente». Lo que suceda cuando se cumplan los 3 meses del plazo concedido para que la MINURSO recupere su plena operatividad (28 julio), tendrá importancia capital en el resultado del pulso iniciado entre el Reino de Marruecos y el Consejo de Seguridad.

Juan Alberto Mora Tebas
COR. ET. DEM
Analista del IEEE

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

35/2016 24 de mayo de 2016

Ignacio José García Sánchez

Taiwán, la isla hermosa y su inexorable dialéctica hacia el «fin de la historia»

Visitar la WEB Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO

Taiwán, la isla hermosa y su inexorable dialéctica hacia el «fin de la historia»

Resumen:

El pasado viernes, 20 de mayo, Tsai Ing Wen (蔡英文) juró el cargo de presidenta de la República de China y pronunció el discurso inaugural, en el que estableció su visión de los principales desafíos a los que se enfrenta Taiwán, una sociedad instalada en la continua dialéctica de la modernidad y el reconocimiento personal, que pretende trascender los principios westfalianos del reconocimiento estatal. Un primer discurso de 3.700 palabras en el que la voz democracia se repite hasta 14 veces, paz 11, economía y juventud 10, justicia 9, *cross-strait* y mundo 6, seguridad 3, Estados Unidos, Japón, Europa, India y ASEAN 1, y la República Popular de China con su nombre y el vocablo independencia ninguna.
Con relación a la utilización del nombre Taiwán y la República de China para referirse al país, el primero aparece en 45 ocasiones, mientras usa el nombre oficial en 5 ocasiones, una respecto al juramento como 14º presidente de la República de China, tres en relación con la constitución como el fundamento político básico, y la última reafirmando su responsabilidad como presidenta con la soberanía e integridad del territorio.

Abstract:

Last Friday, May 20, Tsai Ing-wen (蔡英文) was sworn in as president of the Republic of China, pronouncing the inaugural speech, in which she established his vision of the main challenges for Taiwan, a society installed in the modernity, facing the continuous dialectic of personal dignity, which seeks to transcend the Westphalian principle of state recognition. A first speech of 3,700 words in which democracy voice is repeated up to 14 times, peace 11, economy and youth 10, justice 9, "cross-strait" and World 6, security 3, United States, Japan, Europe, India and ASEAN 1, and the name People's Republic of China and the term independence none.
Regarding the use of the name Taiwan and the Republic of China to refer to the country, the first appears 45 times, while the official name is used on 5 occasions, regarding the oath as the 14th president of the Republic of China, three times in relation to the constitution as the basic political foundation, and once reaffirming her responsibility to safeguard the sovereignty and territory of the Republic of China.

Palabras clave:

República de China, República Popular de China, Taiwán, relaciones, paz, seguridad, democracia, economía, justicia, juventud, independencia.

Keywords:

Republic of China, People's Republic of China, Taiwan, relationships, peace, security, democracy, economy, justice, youth, independence.

«Deng describió esta estrategia[1], resaltando que: No importa si la cuestión es dejada de lado durante algún tiempo, por ejemplo diez años. Nuestra generación no está preparada para encontrar un lenguaje común en esta materia. La siguiente generación estará más acertada y encontrará una solución aceptable para todos»[2].
«Los dos gobiernos a ambos lados del Estrecho deben dejar a un lado el legado de la historia y entablar un diálogo positivo en beneficio de sus ciudadanos»[3].

Introducción

EL pasado viernes, 20 de mayo, la presidenta de Taiwán[4], Tsai Ing Wen (蔡英文), junto con su vicepresidente, Chen Chien Jen, juraron su cargos, los decimocuartos en la historia de la República de China (RC), 20 años después de la primera elección directa de presidente en 1996.

El relevo de presidente supone también la tercera transición política entre el Partido Nacionalista –Kuomitang (KMT)– y el Partido Democrático Progresista (DPP por sus siglas en inglés), cuatro meses después de que el 16 de enero de 2016 venciera en las elecciones generales, en la que –al estilo norteamericano– se eligen el presidente y el vicepresidente. En la citadas elecciónes Tsai Ing Wen obtuvo cerca de 7 millones de votos, el 56,1%, mientras que su dos rivales, el nacionalista Eric Chi Li Luan[5], consiguió cerca de 4 millones de votos, el 31%, y James Soon, del Partido del Pueblo, logró más de un millón y medio de votos, el 12,8%. En las mismas elecciones se eligieron los 113 diputados del Congreso (Yuan), única cámara legislativa, en la que el DPP obtuvo la mayoría absoluta con 68 escaños, seguido del KMT con 35, el Partido del Nuevo Poder con 5, el Partido del Pueblo 3 y la Unión Solidaria 1. Estas elecciones confirmaron el cambio de tendencia política iniciado en la elecciones locales, celebradas dos años

[1] La paciencia estratégica, que refleja la máxima de Deng Xiao Ping: «dejar a un lado los conflictos [y] perseguir desarrollo conjuntos».
[2] M. Taylor Fravel: «Strong Borders Secure Nation: Cooperation and Conflict in China's Territorial Disputes» (2008), Princeton University Press. New Jersey, págs. 269, 270. Traducción del autor.
[3] Full text of President Tsai's inaugural address. 20 de mayo de 2016. Traducción del autor <http://focustaiwan.tw/news/aipl/201605200008.aspx>.
[4] Tsai Ing Wen es profesora de universidad, doctora por la Escuela de Economía y Ciencia Política de Londres. Es de origen chino y aborigen taiwanés de la etnia hakka –un subgrupo de los Han al que también pertenecía Deng Xiao Ping– y de familia humilde, siendo la primera mujer que en Asia llega a ser presidenta sin tener un ascendiente masculino poderoso.
[5] El presidente saliente Ma Ying Yeou que había cumplido dos mandatos –2004/2008 y 2008/2012– no se podía volver a presentar por estar limitado constitucionalmente a dos términos.

antes, en las que el DPP había obtenido cerca de 6 millones de votos con 13 alcaldías, mientras el KMT se acercó mucho a los 5 millones, y bajó de 14 a 6 alcaldes.

Después de la toma de posesión, la presidenta entrante Tsai Ing Wen
y el presidente saliente Ma Ying Yeou saludan desde el palacio presidencial

El diagnóstico de la situación

> «El pueblo ha elegido a una nueva presidenta y un nuevo gobierno con una única expectativa: solucionar los problemas».

Después de alabar el tesón y la determinación democrática del pueblo que había optado por el cambio y el inicio de una nueva era en defensa de la libertad y la democracia como forma de vida, la nueva presidenta pasó a hacer la diagnosis de la situación que calificó de difícil, enumerando los principales problemas, fiel muestra de los que acucian a las sociedades desarrolladas:

- El riesgo de quiebra del sistema de pensiones si no se reforma.
- Un marco educativo rígido, alejado del contacto con la sociedad.

- La escasez de recursos energéticos.
- Un economía estancada que precisa de un nuevo modelo de desarrollo[6].
- Una población cada vez más envejecida que requiere un sistema de atención progresivamente más extenso[7].
- Una tasa de natalidad muy baja.
- Una severa contaminación medioambiental.
- Una pesimista situación fiscal.
- La pérdida de confianza en el sistema judicial.
- La seguridad alimentaria salpicada de escándalos.
- El aumento de la brecha entre pobres y ricos.
- Una seguridad social llena de agujeros.
- Y su mayor preocupación, una juventud confusa y sin esperanzas, que le lleva a decir: «cuando la juventud no tiene futuro, el país, con toda seguridad tampoco lo tiene».

La transformación de la economía

> «Lo principal es transformar la estructura económica de Taiwán. Esta es la tarea más formidable que la nueva Administración debe acometer».

El primer punto de su discurso, lógicamente, lo dedicó a la economía. Después de enumerar las fortalezas del país: su sector marítimo, la alta preparación y calidad de sus recursos humanos, una cadena industrial muy desarrollado con un sector PYMES muy emprendedor y ágil, y un espíritu empresarial resiliente, abordó lo que consideró

[6] Los datos macroeconómicos son: PIB, 1,05 (2013), 1,091 (2014) y 1,097 billones de $ (2015), el 23º del ranking mundial; Crecimiento, 2,2% (2013), 3,9% (2014) y 0,8% (2015), el 186º del mundo; La Renta Per Cápita, 44.800 (2013), 46.500 (2014) y 47.500 (2015), el 28º del mundo; El Desempleo, 4% (2014) y 3,8% (2015), el 33º del mundo; Deuda Pública, 33,4% (2014) y 32,8% del PIB (2015), el 136º del mundo; Inflación, 1,2% (2014) y -0,3% (2015), el 27º del mundo; Equilibrio de la Balanza Comercial de 65.420 (2014) y 76.170 mil millones de dólares (2015), el 6º del mundo; y una Reserva de Divisas de 419.000 (2014), 426.000 millones de dólares (2015), el 6º del mundo. Visitada el 22 de mayo de 2016. <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/tw.html>.

[7] La edad media de la población de acuerdo con The World Factbook es 39,7 años, el 49º del ranking mundial, con un crecimiento vegetativo del 0,23%, el 181º mundial, y una esperanza de vida de 79,98 años, el 40º mundial. Los valores medios mundiales son, respectivamente: 29,9 años, 1,08% y 68,7 años.

una completa transformación de la economía y que denominó «nuevo modelo para el desarrollo económico».

Con la vista puesta en las críticas a la anterior administración sobre la excesiva dependencia económica de la República Popular China (RPC), abogó por fortalecer la «vitalidad y autonomía» de la economía «reforzando la conexiones a nivel global y regional», favoreciendo los acuerdos económicos de cooperación tanto bilaterales como multilaterales[8], así como los acuerdos de libre comercio. En este sentido mencionó el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP, por sus siglas en inglés) liderado por Estados Unidos y la Asociación Económica Integral Regional (RCEP, por sus siglas en inglés) que promociona China[9].

Otra importante línea económica trazada en el discurso inaugural es la «nueva política hacia el sur» con un claro objetivo, «decir adiós a nuestro pasado de dependencia en un mercado único[10]» y que pretende aumentar el alcance y la diversidad del comercio. Aunque, de acuerdo con los datos que aporta The World Factbook[11], las exportaciones de Taiwán disminuyeron de 317.800 millones de dólares en 2014 a 284.900 en 2015, figurando en la 18ª posición del ranking mundial, con una distribución que en 2012 era la siguiente: RPC (27,1%), Hong Kong (13,3%) –ambos suponían un total de 40,4%[12]–,

---

[8] «La vigésima segunda Conferencia Mundial de Empresarios y Comerciantes Taiwaneses acaba de reunir en Madrid a más de 600 empresarios de este país que se encuentran repartidos por todo el mundo. El encuentro organizado por la World Taiwanese Chambers of Commerce, organismo presidido por el empresario afincado en España Yao Shiung Lee, tenía por objetivo estimular el interés de los empresarios taiwaneses por nuestro país y la búsqueda de nuevas oportunidades de inversión entre ambos mercados, cuyos intercambios comerciales alcanzaron los 1.780 millones de dólares en 2015». <http://cincodias.com/cincodias/2016/03/09/empresas/1457523278_982747.html>. Visitada el 21 de mayo de 2016.

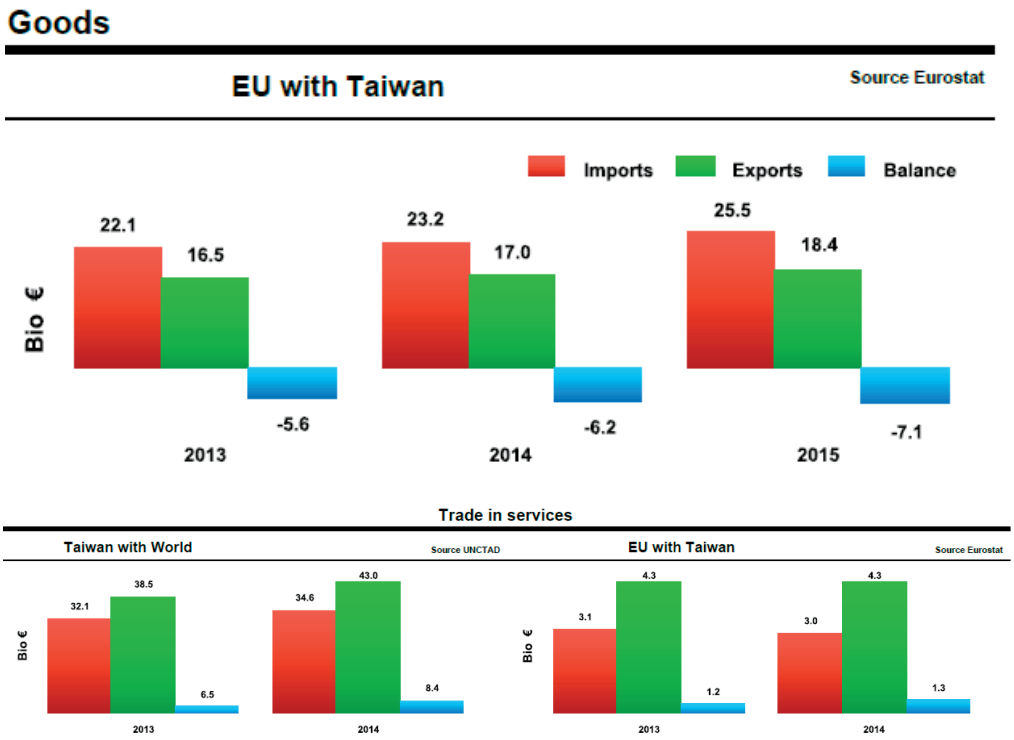
[9] Un estudio de Peter A. Petri señala que en el horizonte del año 2025, el RCEP podría incrementar el PIB mundial en 600.000 millones de dólares, mientras que el TPP generaría la mitad, 300.000 millones. Y que los dos juntos, si pudiesen integrar a todos los miembros de la APEC, generaría un incremento de 1,9 billones de dólares. <http://www.brookings.edu/~/media/events/2013/4/23-china-taiwan-us/china-taiwan-us-relations-panel-3-transcript.pdf>. Visitada el 22 de mayo de 2016.

[10] De acuerdo con el Mainland Affairs Council (Taiwán), el intercambio comercial durante 2015 fue de 115.400 millones de $, 71.220 millones en exportaciones y 44.190 en importaciones, lo que supone un superávit de la balanza comercial de Taiwán de 27.030 millones de $. Los visitantes de Taiwán al continente totalizaron las 5.498.000 personal y los visitantes continentales a la isla los 4.143.800. La cifras desde 1987 son: 87.680.700 y 20.001.200 respectivamente. Visitada el 22 de mayo de 2016. <http://www.mac.gov.tw/public/Data/6216141702.pdf>.
Con relación a Hong Kong las cifras de intercambio comercial son de 39.509 millones de $, de los que 38.073 son exportaciones y 1.436 son importaciones, lo que suponen un superávit para Taiwán de 36.637 millones de $. <http://www.mac.gov.tw/public/Data/6591085571.pdf>.

[11] <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/tw.html>. Visitada el 21 de mayo de 2016.

[12] Como ejemplo de dependencia económica entre vecinos, el intercambio comercial de Canadá, de acuerdo a los datos The World Factbook fueron: EEUU 76,7%, China 3,9% (2014) para la exportaciones; y EEUU 53,3%, China 12,3%, México 5,8% (2014) para la importaciones.

Estados Unidos (10,3%), Japón (6,4%), y Singapur (4,4%)[13]. Las importaciones, que también disminuyeron de los 274.000 millones de 2014 a los 228.600 de 2015, sitúan a Taiwán en el 19º puesto del ranking mundial con un superávit de 56.300 millones y una distribución que en 2012 era: Japón (17,6%), RPC (16,1%) y Estado Unidos (9,5%)[14].



<http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_111573.pdf>

Otras ideas trazadas en este apartado fueron: la responsabilidad con el medioambiente, la economía circular –conversión de los residuos en recursos renovables–, el cambio climático, la conservación de la tierra y la prevención de desastres, «después de todo, tenemos una sola tierra, y tenemos un único Taiwán».

[13] Datos estimados de 2012.
[14] Datos estimados de 2012.

Otros asuntos de interés

> «La segunda tarea que el nuevo gobierno debe acometer es elevar el umbral de seguridad de la sociedad».

«La tercera área... es la equidad social y la justicia..., para alinear las políticas con los valores de la diversidad, igualdad, apertura, transparencia y derechos humanos, y así, profundizar y transformar la instituciones democráticas».

Antes de acometer las relaciones internacionales y de seguridad, resaltó dos puntos de gran importancia relativos a la política interna y que, según la mayoría de los analistas, suponen una nueva transición política.

En primer lugar el objetivo de «fortalecer el umbral de seguridad de la sociedad» en el que incluyó la violencia y el crimen, sobre todo contra la infancia y la juventud; la necesidad de evitar de forma inmediata los agujeros en el sistema público en relación a la seguridad interior, la educación, la salud mental y el trabajo social; la reforma del sistema de pensiones, donde reconoció el esfuerzo hecho por la anterior administración; y el sistema de seguridad social sobre el que advirtió, «no podemos dejar el cuidado de los mayores en su totalidad al mercado libre», y la necesidad de prepararse adecuadamente para el advenimiento de una sociedad «híperenvejecida».

Tras enunciar estos asuntos, hizo un llamamiento a la reconciliación social con tres objetivos específicos: la justicia transicional, los pueblos aborígenes y el sistema judicial.

Las relaciones con la RPC, y la paz y estabilidad regional[15]

> «Si Taiwán no usa con eficacia sus fortalezas y las aprovecha para participar de forma proactiva en los asuntos regionales, no solo llegará a ser insignificante,

[15] Para una visión de Taiwán desde la perspectiva de la China continental leer a Ignacio García Sánchez: «El anillo interior chino. ¿Fortaleza o Debilidad?» [Perteneciente al *Panorama Geopolítico de los Conflictos 2013*] (2013) Ministerio de Defensa. Madrid. Y, «China y su vecindario próximo. La prueba de fuego del desarrollo pacífico» [Perteneciente al *Panorama Geopolítico de los Conflictos 2014*] (2014) Ministerio de Defensa. Madrid.

sino que puede quedar marginada y perder la capacidad de decidir su propio futuro».

La presidenta Tsai Ing Wen considera la crisis económica, como una gran oportunidad que Taiwán debe aprovechar para construir un nuevo modelo de desarrollo económico, que fortalezca la cooperación e integración de la región y permita extenderla hacia el Pacífico. «Juntos con otros miembros de la región forjaremos un profundo sentimiento de "comunidad económica"». Esta nueva visión, la nueva política hacia el sur lanza un guiñó, no solo a los países de la ASEAN, sino también a la India, con una propuesta de intercambios, más allá de los puramente comerciales, que abarcan también aspectos culturales y tecnológicos.

Pero, aparte de esta petición de reconocimiento mutuo, el elemento fundamental, como reconoce, de la paz y estabilidad regional se fundamenta en sus relaciones con el otro lado del Estrecho. Mientras que, durante toda la campaña, el mantenimiento del *statu quo* ha sido un elemento fundamental del programa del DPP –algo perfectamente comprensible ya que todas las encuestas[16] constatan un apoyo que se mueve en un orden de magnitud del 70% al 80%, mientras los partidarios de la independencia varían alrededor del 20% y los de la integración en el 10%– en el discurso no aparece ninguna mención al *statu quo*. En mi opinión esto obedece a la intención de superar la actual situación para profundizar en la dialéctica hegeliana, tal y como la desarrolla Francis Fukuyama en el «fin de la historia»: el «reconocimiento» y la reafirmación de la concepción del *thymos* platónico de la «autoestima» como los principales y verdaderos motores de la historia.

En este sentido sería necesaria la superación de las barreras de la concepción westfaliana del Estado como actor único en las relaciones internacionales. Sin embargo, su primera y contundente afirmación es: «yo he sido elegida presidenta de acuerdo con la constitución de la RC, por lo que mi responsabilidad es salvaguardar la soberanía e integridad territorial de la RC».

[16] «Más del 80% de los encuestados se manifiestan en apoyo del *statu quo* en la relaciones con la RPC y la política de los tres no: «no unificación, no independencia y no utilización de la fuerza», siempre dentro de marco constitucional».<http://www.mac.gov.tw/ct.asp?xItem=114591&ctNode=6337&mp=3>. Visitada el 21 de mayo de 2016.

Su segunda afirmación es que continuará manteniendo los mecanismos de diálogo y comunicación entre ambas orillas del estrecho de Taiwán, aunque con matices, porque en ningún momento ha querido respaldar formalmente el «Consenso de 1992»[17] con una adhesión sin matices, ya que, aunque lo respeta como «hecho histórico», considera no obstante que desde 1992 se han sucedido casi 25 años de «interacciones y negociaciones» que han acumulado un progreso y permitido una evolución que ambas partes «deben de forma colectiva valorar y apoyar». En síntesis, intentaría presentar una nueva realidad conformada por unas relaciones en continua evolución, que deberían modificar los fundamentos políticos sobre los que, desde su visión, se debería enfocar el desarrollo pacífico y estable de las relaciones.

De esta forma, en el discurso establece esos fundamentos políticos de la relación, basados en cuatro elementos fundamentales:

1. Las conversaciones de 1992 entre la Asociación para la Relaciones a través del Estrecho de Taiwán (ARATS, por sus siglas en inglés) y la Fundación de Intercambios del Estrecho (SEF, por sus siglas en inglés) representando a ambos lados del estrecho, consiguieron una postura común dejando a un lado las diferencias y buscando los elementos que les unían.
2. El reconocimiento de un orden constitucional en la República de China.
3. Los resultado de más de veinte años de negociaciones e interacciones a través del estrecho.
4. La prevalencia de la voluntad de pueblo de Taiwán y los principios democráticos.

[17] El «Consenso de 1992» es un comunicado por el que ambas partes respetan el principio de «Una China» pero con diferentes interpretaciones. El «Consenso» fue el resultado de varios meses de negociaciones en Hong Kong entre la Asociación para la Relaciones a través del Estrecho de Taiwán (ARATS, por sus siglas en inglés) perteneciente a la RPC y la Fundación de Intercambios del Estrecho (SEF, por sus siglas en inglés) establecida en la isla de Taiwán, que culminaron con el comunicado hecho público en noviembre de 1992.

De esta forma declara formalmente que las relaciones con la RPC tendrán como ejes fundamentales la Constitución[18], el Acta que gobierna las relaciones entre los ciudadanos del área de Taiwán y el área continental[19], y cualquier otra legislación relevante. En este orden de pensamiento, destacó su deseo de que «las dos partes gobernantes a ambos lados del estrecho deben dejar a un lado el pesado legado de la historia y entablar un diálogo positivo en beneficio de sus ciudadanos».

Diplomacia y globalidad

«Llevaremos a Taiwán más cerca del mundo, y al mundo más cerca de Taiwán».

En el último apartado antes de las conclusiones finales, la presidenta Tsai Ing Wen hizo un llamamiento a la alianza universal de los que comparten los valores de la paz, la libertad, la democracia y los derechos humanos. Valores que Taiwán ha ido progresivamente –desde la primera elección directa de presidente hace ya veinte años– asumiéndolos como auténtico modelo de ciudadanía dentro de la nueva aldea global. Y así, se propone profundizar en las relaciones con las «democracias amigables» entre las que destaca, y en este orden, a Estados Unidos, Japón y Europa.

Se compromete a revisar de forma regular los objetivos de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, de acuerdo con lo negociado en París dentro de la Conferencia de las Partes, COP 21[20]. Al mismo tiempo, se ofrece para participar en asuntos de cooperación internacional y emergencias globales como: ayuda humanitaria, asistencia médica, prevención de pandemias, operativos de búsqueda y rescate y, en la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado de carácter transnacional. El objetivo será convertir a Taiwán en «un socio indispensable para la comunidad internacional».

[18] <http://www.taiwandocuments.org/constitution01.htm>.
[19] <http://www.mac.gov.tw/ct.asp?xItem=90541&ctNode=5914&mp=3>.
[20] En la página web de <http://cait.wri.org/pledges/#/map> donde se exponen las aportaciones de todos los países al acuerdo de París, Taiwán no se puede seleccionar. Visitada el 22 de mayo de 2016.

Conclusiones

«Siempre que creamos, la nueva era llegará. Siempre que nuestros líderes muestren una fe inquebrantable, la nueva era nacerá de las manos de nuestra generación».

El discurso finaliza con una alusión a lo que considera el comienzo de la historia de Taiwán con las primeras elecciones presidenciales directas en 1996, hace «exactamente 20 años», justo cuando Francis Fukuyama finalizaba la de la humanidad.

Sus últimas palabras tienen un eje básico, la democracia, como proceso político nunca garantizado y que comporta una gran responsabilidad social porque, igual que se pude mover en un proceso de avance de los valores que la comportan, del mismo modo puede retroceder en todos aquellos aspectos que defiende. «Para nosotros, el retroceso no es una opción».

Así, establece su visión de ese avance democrático, «si antes la democracia significaba ganar o perder elecciones; ahora, democracia se refiere al bienestar de las persona. Si antes la democracia era la confrontación entre valores contrapuestos; ahora, democracia es el diálogo entre muchos y diversos valores».

Para finalizar con una propuesta, una nueva democracia, que esté «unida» para que no pueda ser secuestrada por las ideologías, que sea «eficiente», para responder a los problemas de la sociedad y la economía, y «pragmática», que atienda a la gente.

De esta forma Taiwán inicia un nuevo ciclo político en busca de su propia identidad, reconocimiento y autoestima. En una búsqueda constante del sentido dialéctico de la historia según la «tradición hegeliana» que el diccionario de la Real Academia de la Lengua nos define, como el «proceso de transformación en el que dos opuestos, tesis y antítesis, se resuelven en una forma superior o síntesis». Un proceso que se genera en su interior, con la dignificación de sus aborígenes, el reconocimiento de su pasado, y la identificación de su juventud, alienada por momentos e indignada ante la injusticia,

representada en el movimiento estudiantil de los girasoles[21]. Pero que se manifiesta en la globalidad e intensidad de sus relaciones internacionales trascendiendo el yugo del sistema westfaliano[22], con su mirada otra vez puesta en el levante y el mediodía de su geografía, que equilibre la visión de un occidente pujante y cercano a través de un, cada vez más estrecho, que le separara.

Ignacio José García Sánchez
CN. Subdirector del IEEE

[21] http://internacional.elpais.com/internacional/2016/01/15/actualidad/1452880478_238837.html

[22] «Asia ha emergido como uno de los herederos más importantes del sistema westfaliano... En Asia mucho más que en Europa, por no hablar de Oriente Próximo, las máximas de orden internacional del modelo westfaliano han encontrado su expresión contemporánea —incluidas las doctrinas cuestionadas por muchos en Occidente por considerarlas excesivamente focalizadas en el interés nacional o insuficientemente atentas a la protección de los derechos humanos—... La meta de la política estatal no es trascender el interés nacional —como proponen los conceptos de moda en Europa o en Estados Unidos—, sino perseguirlo enérgicamente y con convicción. Kissinger, Henry. «Orden Mundial» (marzo 2016, Tercera edición) Penguin Random House. Barcelona, pp. 180, 181.

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

37/2016 31 de mayo de 2016

Federico Aznar Fernández-Montesinos

Estados Unidos. Cooperación y Seguridad

Visitar la WEB Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO

Estados Unidos. Cooperación y Seguridad

Resumen:

La reciente demanda del Departamento de Estado norteamericano para ubicar en Rota una veintena de aeronaves da pie a reflexionar sobre el marco de relación con este país, su peso y relevancia en el esquema defensivo hispano. España es un aliado preferente de Estados Unidos y el vínculo entre ambas naciones estratégico.

Abstract:

The recent demand of the US State Department to locate twenty aircraft in Rota leads to reflect on both the framework of relations with this country and their weight and relevance in the Spanish defensive scheme. Spain is a preferred ally of the United States and the link between the two nations is strategic.

Palabras clave:

España, Estados Unidos, convenio hispano norteamericano, Rota, Morón.

Keywords:

Spain, United States, US Spain Convention, Rota, Moron.

«Esta república federal nació pigmea, por decirlo así y ha necesitado del apoyo y fuerza de dos Estados tan poderosos como España y Francia para conseguir su independencia. Llegará un día en que crezca y se torne gigante, y aun coloso temible en aquellas regiones. Entonces olvidará los beneficios que ha recibido de las dos potencias, y solo pensará en su engrandecimiento... El primer paso de esta potencia será apoderarse de las Floridas a fin de dominar el golfo de México. Después de molestarnos así y nuestras relaciones con la Nueva España, aspirará a la conquista de este vasto imperio, que no podremos defender contra una potencia formidable establecida en el mismo continente y vecina suya».
Carta dirigida a S.M. Carlos III por el conde de Aranda en 1783

Introducción

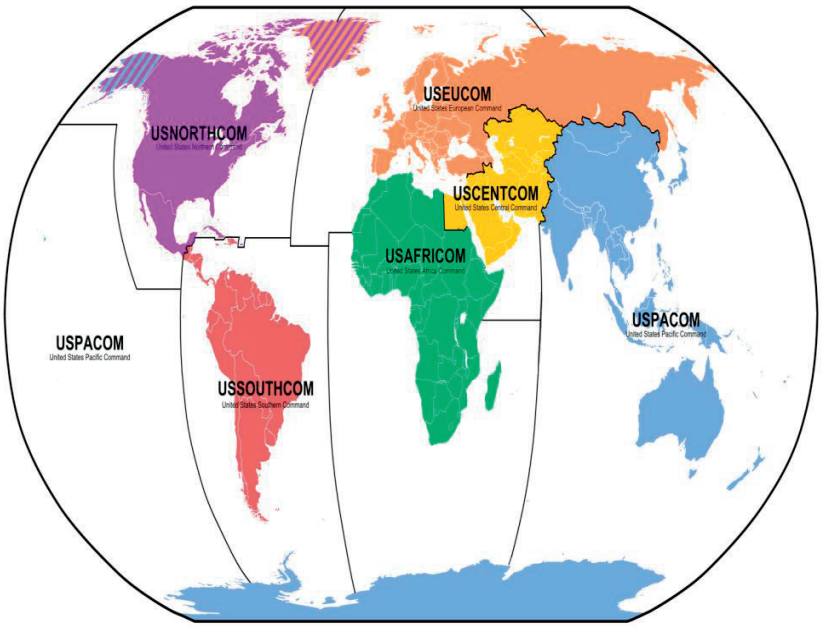
El Departamento de Estado de los EE.UU. ha solicitado recientemente ubicar en Rota una veintena de aeronaves. No se trata propiamente de una fuerza militar sino de elementos adscritos al Departamento de Estado, en este caso procedentes de Afganistán, y que está previsto presten apoyo a distintos gobiernos en materia de lucha contra el terrorismo, narcotráfico, control de fronteras… No sería su emplazamiento definitivo sino un estadio intermedio y logístico en su reubicación que se efectuaría en países africanos del norte del Mediterráneo y de la costa atlántica. España se ocuparía de cuestiones logísticas y de reparación. La solicitud excede de los márgenes previstos en el actual Convenio y está pendiente de decisión.

En fin, la globalización es el gran fenómeno del siglo XXI. Estamos en un mundo complejo; lo que define al siglo que nos ocupa son las interrelaciones –nada ya resulta del todo ajeno– y la aceleración, que no el sentido de avance. Adivinar este se torna crítico, máxime cuando la globalización, si por una parte ha maximizado los beneficios, por otra ha supuesto la desaparición de los compartimientos estancos de las sociedades e incrementado su vulnerabilidad al tiempo que lo hacía con sus beneficios.

Los riesgos, por graves, deben absorberse conjuntamente. Y es que, dada la naturaleza compleja y global de los problemas del siglo XXI, las soluciones también han de serlo y obligan a la concertación de voluntades, al acuerdo entre muchos, para poder afrontarlos.

España se define como una potencia media con intereses por todo el mundo. Pero España es algo más que eso. Es la cabeza de un antiguo imperio y una referencia para los países que fueron parte de él. Casi 470 millones de personas tienen el español como lengua materna; el 6,7% de la población mundial es hispanohablante. España es, por su historia y pasado, representa a una modelo cultural, por mucho que este se sitúe actualmente en la semiperiferia estratégica.

Estados Unidos, por su parte, es una superpotencia que acumula en torno al 20% del PIB global, un porcentaje similar al conjunto de la Unión Europea. Por su posición geográfica, instalados en un continente distante de Eurasia y África, se mantiene protegido, a resguardo de conflictos, como lo estaba el Reino Unido, y ejerce desde esta posición de ventaja y, con una base económica sólida –a diferencia de aquel país– el liderazgo del mundo occidental, escogiendo los conflictos de su interés en los que, llegado el caso, intervenir, eso sí, de la mano de la Unión Europea. El escenario que se presenta es el de un mundo desordenado, a semejanza de lo que fue el siglo XIX europeo en el que se modifica el *status quo* con la emergencia de otros actores y, aun, por las sombras de la guerra fría.



- Distribución geográfica de los mandos militares norteamericanos

Estados Unidos y España tienen una historia compartida que conviene no olvidar. Casi dos tercios del territorio norteamericano formaron parte de los dominios españoles; la primera ciudad europea de Estados Unidos es San Agustín fundada en 1565 por Pedro Méndez de Avilés. Luego están las gestas de Ponce de León, Cabeza de Vaca y Hernando de Soto, en Florida y el Misisipí; de Vázquez de Coronado, el padre Kino y Juan de Oñate, en Tejas, Arizona, Nuevo México y Colorado; o de Fray Junípero Serra y las expediciones españolas, en California[1]. Fueron españoles los primeros en explorar el Cañón del Colorado (Vázquez de Coronado), el Misisipi, (Hernando de Soto) y en navegar y tocar los puertos de Nueva York y Virginia más de setenta años antes que el Mayflower.[2]

Aún es más, el apoyo de España fue decisivo para la independencia del país; este se materializó primero en forma de asistencia militar y después mediante el envío de tropas de combate, destacando el papel de Bernardo de Gálvez.

En 2009 unos investigadores descubrieron en el Archivo de Indias una carta de 1783 del presidente del Congreso Continental Elias Boudinot al secretario de Bernardo de Gálvez –amigo de George Washington y a quien le hubiera gustado que desfilara a su lado en el desfile de la victoria–, Oliver Pollock en que le solicitaban un retrato del general para colgarlo en el lugar en que se reúne el Congreso de los Estados Unidos como justo reconocimiento a su mérito. En 2014 se cumplía ese deseo al tiempo que se le concedía la ciudadanía norteamericana, honor que comparte con ocho personas más en la historia.

Tuvieron que pasar 231 años para eso, aunque ningún momento es malo para hacer justicia; no obstante, merece reseñarse que no fueron investigadores norteamericanos los artífices del hallazgo, sino españoles y es este un fragmento de la historia más importante para ellos que para nosotros.

[1] Ander Aspiroz: «El legado de España en Estados Unidos llega a internet». <http://www.abc.es/cultura/20131116/rc-legado-espana-estados-unidos-201311160725.html>.
[2] Sociedad geográfica Española. «La huella de España en Estados Unidos» <http://www.sge.org/sociedad-geografica-espanola/publicaciones/boletines/numeros-publicados/boletin-no-28/la-huella-de-espana-en-estados-unidos.html>.

En el ámbito no biológico no hay determinismo, y cada quien escoge los padres que quiere. Y la España débil y sin pulso del siglo XIX y de la primera mitad del XX era, ciertamente, un mal padre para quien quiere ser imperio. Además España es líder histórico, lo quiera o no, de toda una poderosa cultura que, ni más ni menos, rivaliza con la anglosajona liderada a su vez por Estados Unidos por mucho que se sitúe actualmente en la semiperiferia estratégica; España, por si fuera poco, se opuso a la nación fundadora, el Reino Unido, precisamente en el momento fundacional (Isabel I).

Con todo, la contribución española a lo que son hoy los Estados Unidos merece ser reconocida y valorada. Estados Unidos no arranca con Ivanhoe o los Tudor, tiene otras muchas herencias que reclamar: polaca, irlandesa…. Por más que se haya unificado en torno a la lengua inglesa, pero ese no es el debate de este artículo.

Con todo, la herencia española, diluida e ignorada a veces en beneficio de otras, sigue ineludiblemente presente. Hoy la población hispana de los Estados Unidos ronda los 52 millones de personas.

Alianzas militares. La arquitectura de seguridad de España[3]

El espacio de la seguridad y defensa agrupa intereses vitales que son constantes en el tiempo y cuentan con una vocación de largo plazo; el camino emprendido en común fortalece estos intereses y lima las asperezas.

Y es que los acuerdos militares implican la existencia de un marco de valores compartidos, una visión similar del mundo, esto es, sin graves incompatibilidades e intereses comunes, cuando no de una amenaza o un enemigo que afrontar. A su vez estos acuerdos, por su carácter nuclear, tienden a expandirse a otros ámbitos: comerciales, tecnológicos, industriales… Son, o deben ser, políticas de Estado que trascienden la coyuntura interna del país que los adopta.

Piénsese que cuando se construye una base, si el diseño es adecuado y no se modifica esencialmente el paradigma estratégico, su existencia se prolonga durante

[3] Este apartado es desarrollo de las teorías previamente expuestas en el apartado titulado «Cooperación multilateral y bilateral en materia de seguridad y defensa» dentro de Federico Aznar Fernández-Montesinos: *Desorden y Rearme en Asia Pacífico,* <www.ieee.es>.

mucho tiempo. En el caso de los arsenales navales españoles (Cádiz, Ferrol y Cartagena), 300 años. Cuando se hace una transferencia de tecnología armamentística, no se hace para que, con el tiempo, se utilicen en contra de quien la facilita. Estamos en procesos de largo plazo, de confianza.

Como requisito básico precisan que no existan contenciosos entre las partes. Eso entre vecinos resulta difícil, pues basta que alguno de ellos los perciba. Pero Estados Unidos y España son geográficamente distantes, y resuelto el contencioso con Cuba de forma desfavorable para España en 1898, pocos son los diferendos que pueden darse.

Así, como señala Ángel Viñas: «No ha habido otra asociación de España con ningún otro país que se haya mantenido protocolizada a lo largo de tantos años. Ha habido, eso sí, orientaciones de mayor o menor significado hacia los tres grandes países cuya acción ha constreñido, de una u otra manera, los márgenes de maniobra de la política exterior española (es decir, Francia, el Reino Unido y Alemania) pero en ningún caso ello condujo a una vinculación permanente y debidamente plasmada en una sucesión de convenios que recorren el período comprendido entre 1953 y la actualidad, un período en el que España, los Estados Unidos y el sistema internacional han registrado modificaciones esenciales»[4].

La naturaleza de los acuerdos bilaterales depende sustancialmente del potencial de las partes; normalmente proporcionan un mayor respaldo político, pero son más frágiles. En caso de que las partes sean manifiestamente heteropotenciales, como es el supuesto que nos ocupa, hacen que difícilmente la relación pueda ser biunívoca y se establezcan mecanismos de compensación adecuados, por lo que generan una gran dependencia del más débil. Sin embargo, hacen posible el mutuo conocimiento y facilitan la alteridad.

La cooperación multilateral al diluir las diferencias individuales pude servir como medio de contrarrestar los desequilibrios en las relaciones de poder entre las partes, ya que reduce la pérdida de soberanía implícita a cualquier relación pactada y la dota de una

[4] Ángel Viñas: «La negociación y renegociación de los acuerdos hispano-norteamericanos, 1953-1988: Una visión estructural», *Cuadernos de Historia Contemporánea* 83 2003, 25 83-108. ISSN: 0214-400X, pág. 85.
<https://revistas.ucm.es/index.php/CHCO/article/viewFile/CHCO0303120083A/6902>.

dimensión más igualitaria y, por ende, más democrática. Los acuerdos multilaterales permiten una mejor articulación de los intereses, amplían el marco para la negociación y el intercambio confiriéndole, además, un carácter estable y duradero. El espacio de la seguridad y defensa agrupa intereses vitales que son constantes en el tiempo.

Una cuestión derivada de estas relaciones es que limitan el alcance de las controversias entre las partes con intereses enfrentados como consecuencia natural de los límites impuestos por el marco. El hecho de que se amplíe el abanico de opciones de negociación da más cancha al encuentro, lo que a su vez legitima las decisiones que afecten a cualquiera de los miembros, no solo con su aquiescencia, sino también con la fuerza del concierto de voluntades de una comunidad de naciones formado a partir de los principios de diálogo y cooperación. Esto da pie a una notable práctica de intercambios de apoyos para las más diversas instancias internacionales. El apoyo de países como Estados Unidos se torna crítico en este contexto.

La existencia de un foro permanente e institucionalizado de debate convierte el acuerdo en una organización intergubernamental; sus estructuras permiten modular el conjunto del proceso, facilita la creación de canales informales ya que los militares de distintos países comparten una base cultural común, lo que facilita y no poco la relación prolongándola en el tiempo. De esta manera se contribuye al afianzamiento del sistema y de las relaciones interestados. Además son mesas permanentes y arbitradas para el encuentro político y la resolución de todo tipo de problemas comunes.

Por todo lo expuesto es un hecho empíricamente constatado que los acuerdos militares son los más estables en el tiempo, seguidos después por los de índole económica y, por último, de los regionales. Es más, puede afirmarse que los acuerdos militares no solo gozan de una gran estabilidad sino que contribuyen a la pronta recuperación de las relaciones diplomáticas interestados tras cesar la causa que ocasionó su perturbación. Ejemplos no faltan y España hasta puede ser ejemplo de ello.

Y es que han demostrado ser capaces de soportar las modificaciones en las coyunturas políticas de las partes y aun del escenario internacional, ya que, como se ha dicho, las relaciones entre las FAS de un mismo entorno estratégico afectan directamente a sus intereses vitales y requieren de una base cultural común. Y estos son estables en el tiempo, no se suelen alterar por un mero cambio de coyuntura, por lo

que la ligazón se mantiene dotando al sistema de una estabilidad que posibilita nuevos lazos en otras áreas que contribuyen a su vez al reforzamiento del sistema. Otras razones están en la cultura de los Ejércitos como organización, en el prosaísmo de la rutina castrense y su tendencia a perpetuar lo que ya está en marcha.

Las organizaciones de seguridad y defensa, como es el caso de la OTAN pueden resultar fruto del momento, de la necesidad de responder frente a un enemigo común lo que obliga a dejar aparcadas las diferencias y contradicciones y posibilita una construcción sólida y duradera. Pero una vez creadas trascienden a las causas que sirvieron a su creación e incluso a su propio éxito. Hubo hasta de modificar factualmente el área de actuación y el tipo de misiones a efectuar para preservar la unidad de acción sin, eso sí, abrir el melón y modificar su tratado fundacional.

En el ámbito bilateral, el caso de las relaciones entre España y Portugal es de libro. El balance global de las relaciones hispano-lusas de los últimos treinta años es muy positivo. Tras siglos de relaciones bilaterales complejas, con períodos de acercamiento y otros de hostilidad, en las últimas tres décadas se ha verificado un rápido acercamiento entre los dos países y sus respectivas sociedades[5].

La entrada de ambos Estados en la Unión Europea y su permanencia en el núcleo duro de la arquitectura europea de relaciones internacionales –con múltiples mesas de negociación que posibilitan el encuentro y hasta el *fórum shopping* (la búsqueda del marco más favorable de entre los distintos posibles para la concertación)– ha permitido diluir las diferencias y la rivalidad al tiempo que abría nuevos espacios para la cooperación, la concertación de actuaciones y el mantenimiento de una postura común, mientras mantenía el nivel de relaciones con una saludable tensión, esto es, limitada permanentemente por el marco de convivencia internacional.

La arquitectura de seguridad y defensa española se construye sobre cuatro pilares que se superponen entre sí y se complementan con otros (OSCE, Iniciativa 5+5…) sin entrar en contradicción y reforzándose mutuamente. Los pilares de la arquitectura española de seguridad se situarían en la pertenencia a la Unión Europea y la OTAN, los acuerdos hispano-norteamericanos y una amenaza no compartida.

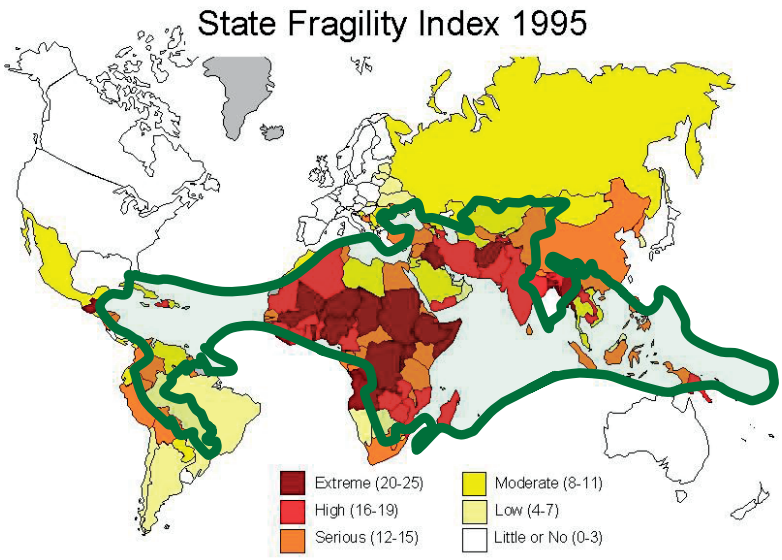
[5] <http://www.exteriores.gob.es/documents/fichaspais/portugal_ficha%20pais.pdf>.

La *Estrategia de Seguridad Nacional de 2013* define el vínculo transatlántico como «uno de los pilares clave en la gestión del espacio euro–atlántico y uno de nuestros principales activos en la dimensión internacional de nuestra seguridad». Este acuerdo bilateral, de este modo, refuerza y se convierte en uno de los pilares que afecta a otros multilaterales.

Consideraciones geopolíticas. La posición estratégica de España

El destino de un hombre está escrito en su carácter y el de una nación en su geografía. En la historia de España, sus éxitos no son casuales sino que se encuentran en relación con este hecho. No se descubrió América por casualidad, sino y ante todo, porque se daban las condiciones objetivas para ello.

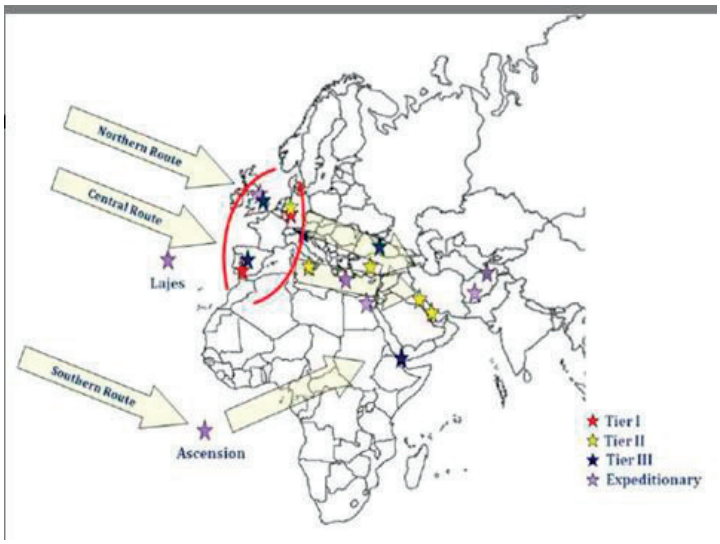
Y es que España es el apéndice de Europa, un flanco del Mediterráneo –este mar pivota entre nuestro país y Turquía, y no por casualidad tampoco, son dos crisoles culturales– y un puente a África y América. El estrecho es un cruce de caminos y la península dispone de capacidad de proyección independiente a dos mares, escapando así a cualquier intento de control o limitación geográfica. España es uno de los *Key Choke Points* en el mundo.



Como puede verse en el gráfico, España se sitúa en la periferia inmediata del área de desconexión de Barnett caracterizada por su conflictividad; es pues una posición avanzada, ajena a los conflictos desde la que se tiene capacidad tanto para

monitorizar como para intervenir.

De este modo ofrece una proximidad inmediata y segura a ellos (en todas las dimensiones del término, desde la seguridad ciudadana hasta la fiabilidad de su compromiso), con estándares de vida occidentales y con una meteorología benigna que permite operar durante todo el año (a diferencia de lo que sucede en el Reino Unido y los países del norte de Europa) y capacidad para acceder directamente al norte de África y a su costa atlántica sin quedar constreñida al Mediterráneo, como le sucede, por ejemplo, a Italia (este país contaba con 113 instalaciones estadounidenses en 2014) instalada en su centro; o verse imposibilitada de entrar en él.



- Rutas de transporte desde EE.UU.[6]

España se situaría en una posición intermedia de la ruta central de acceso desde Estados Unidos a Oriente Medio, lo que le confiere la posibilidad de bascular en cualquier momento cualquiera de las otras dos; y también desde el norte de Europa al poniente y norte africano. El país es pues una encrucijada estratégica a caballo de las zonas de interés para los Estados Unidos y también para España.

[6] «Base Aérea de Morón "joya" oculta del despliegue mundial del Pentágono», *Defensa.com* 3 de septiembre de 2013. <http://www.defensa.com/frontend/defensa/base-aerea-moron-joya-oculta-despliegue-mundial-pentagono-vn9978-vst169>.

Aún es más, los intereses son convergentes. España está comprometida con la estabilidad del norte de África y la región saheliana y también con Oriente Medio. Por eso apoya las acciones que Estados Unidos ha emprendido buscando la estabilidad en la región: forma parte de la coalición contra el ISIS, ha desplazado tropas a Afganistán… hay concurrencia de intereses y voluntad de prevenir eventuales problemas.

Las pretensiones de Estados Unidos en su relación con España han estado ligadas, además de al espacio geográfico y de proyección, a la búsqueda de la estabilidad en el área, el mantenimiento del *status quo* en la región y al reforzamiento del sistema de alianzas establecido.

Perspectiva histórica de las relaciones entre España y EE.UU.

Las relaciones entre España y Estados Unidos arrancan, como ya se ha visto, desde su guerra de independencia. En el puerto de Mahón (Menorca) aún se conserva un cementerio en el que se hayan sepultados marineros norteamericanos fallecidos a principio del siglo XIX en la campaña contra el corso argelino.

En el artículo primero del tratado de Washington suscrito el 22 de febrero de 1819 se establece: «Habrá una paz sólida e inviolable y una amistad sincera entre Su Majestad Católica, sus sucesores y súbditos, y los Estados Unidos y sus ciudadanos, sin excepción de personas ni lugares»[7].

Pero la historia moderna de las relaciones entre ambos países arranca el 26 de septiembre de 1953 con la firma de los Pactos de Madrid. Se trataba de tres acuerdos: uno de defensa que implicaba la construcción y uso de bases militares; uno segundo referido a ayuda económica, que solo se mantuvo en vigor hasta 1956; y un tercero sobre defensa mutua. Originalmente el convenio defensivo tenía una vigencia de diez años, estando previstas prórrogas sucesivas por dos períodos de cinco años.

[7] Discurso del ministro de Defensa en Sevilla de fecha de 27 de marzo de 2014. Universidad Méndez Pelayo «España-EE.UU. 60 años de relaciones (1953-2013)». <http://docplayer.es/4811862-Universidad-internacional-menendez-pelayo-eeuu-espana-60-anos-de-relaciones-1953-2013.html>.

Estos pactos junto con los acuerdos con la Santa Sede constituyeron el acervo de la política exterior del régimen y posibilitaron su retorno a un escenario internacional marcado por la guerra fría.

No obstante, para no pocos historiadores estos pactos fueran desiguales en la medida en que introducían un elemento legitimador para una de las partes y comportaban, a la contra, un precio político implícito que no explícito, en términos de soberanía. Y a diferencia de la presencia norteamericana en otros países europeos, amparada bajo la OTAN, el caso español destaca por haberla albergado a través de un acuerdo bilateral que no implicó ni una alianza militar ni, tampoco, un compromiso de defensa mutua[8]. Además y por si fuera poco, la práctica desbordó, a juicio de los historiadores, lo acordado en el tratado.

Con el tiempo, los intereses españoles fueron modificándose y las sucesivas renegociaciones de unos acuerdos fueron reequilibrando la situación. Las necesidades económicas, de apoyo político y reconocimiento perdieron su carácter sustancial y de supervivencia y los acuerdos se hicieron más igualitarios. También, a lo largo de los distintos procesos negociadores se fueron cerrando brechas y plasmando las lecciones aprendidas del despliegue de lo acordado.

En 1970 se suscribió un Convenio de Amistad y Cooperación con el que las instalaciones norteamericanas de las bases militares españolas pasaron a ser propiedad del Estado español, quien autorizaba a EE. UU. al uso de ciertas facilidades en ellas. Y, el oleoducto Rota-Zaragoza, fundamental hoy en día desde la perspectiva de la seguridad energética de nuestro país, pasaba a ser propiedad española.

La renovación de estos acuerdos en 1976, elevados a la condición de tratado internacional y dotados de un carácter más igualitario fue un auténtico espaldarazo a la democracia española, entre sus previsiones se encuentra la creación del Consejo Permanente Hispano-norteamericano[9].

[8] Ángel Viñas: «La negociación y renegociación de los acuerdos hispano-norteamericanos, 1953-1988: Una visión estructural», *Cuadernos de Historia Contemporánea* 83 2003, 25 83-108. ISSN: 0214-400X, págs. 85 y ss.
<https://revistas.ucm.es/index.php/CHCO/article/viewFile/CHCO0303120083A/6902>.

[9] En esa búsqueda de la igualdad, se introdujo el artículo XX, cuyas previsiones, obviamente, jamás llegaron a desplegarse: **«**La sentencia de muerte impuesta a un miembro del personal de los Estados

En julio de 1982 se abre una nueva etapa con la firma del «Convenio de Amistad, Defensa y Cooperación»[10] entre los dos países cuando España ya es parte de la OTAN. Este convenio se desarrolla en siete convenios complementarios y se extiende a otros ámbitos: económicos, científicos, culturales, defensivos, científicos, industriales… En él se reconoce «que la seguridad y plena integridad territorial de España y los Estados Unidos de América contribuyen al mantenimiento de la paz y a la seguridad de Occidente. Afirman que su cooperación para la defensa está basada en el pleno respeto a la igualdad soberana de cada país y comporta obligaciones mutuas y un reparto equitativo de cargas defensivas...».

Se establece a sí mismo que la bandera española, conforme a su soberanía, será la única que ondee, teniendo el jefe de las fuerzas norteamericanas la responsabilidad sobre sus hombres y medios.

Estas eran las Bases aéreas de Morón, Torrejón de Ardoz y Zaragoza, la Base naval de Rota, los polvorines y depósitos de combustible de Cartagena, las estaciones de comunicaciones de Humosa, Inogés, Menorca y Sóller, la Red de comunicaciones de Estaca de Bares, la Estación LORAN de Estartit, la Estación de comunicaciones de Guardamar del Segura y la Estación meteorológica y sismológica de Sonseca.

La falta de un acuerdo de Estado sobre la posición de España en materia de seguridad y defensa durante la Transición quedó zanjado tras el Referéndum de 1986 en el que se confirmaba la pregunta sometida a refrendo:

> «El Gobierno considera conveniente, para los intereses nacionales, que España permanezca en la Alianza Atlántica, y acuerda que dicha permanencia se establezca en los siguientes términos: 1.º La participación de España en la Alianza Atlántica no incluirá su incorporación a la estructura militar integrada. 2.º Se mantendrá la prohibición de instalar, almacenar o introducir armas nucleares en territorio español. 3.º Se procederá a la reducción progresiva de la presencia militar de los Estados Unidos en España. ¿Considera conveniente para España permanecer en la Alianza Atlántica en los términos acordados por el Gobierno de la Nación?».

Unidos en España por las autoridades españolas, en un caso sobre el cual ejerza jurisdicción España, de acuerdo con las disposiciones de este Acuerdo, podrá ser ejecutada tan solo por un método de ejecución utilizado tanto según el Derecho de España como según el de los Estados Unidos».

[10] *Boletín Oficial del Estado nº. 106* de 6 de mayo de 1989. <http://www.boe.es/diario_boe/xml.php?id=BOE-A-1989-10178>.

Como resultado de la aprobación de este Referéndum se renegociaron los acuerdos de 1982 alcanzándose en 1989 el «Convenio de Cooperación para la Defensa entre España y los Estados Unidos». Este dejó la presencia norteamericana reducida exclusivamente a las bases de Rota y Morón con un intenso control sobre el régimen de permisos y autorizaciones (sobrevuelo, preposicionamiento…), dejando lo acordado exclusivamente dentro del marco de la defensa y eliminando todos los demás factores (tecnológicos, económicos, industriales…).

Tras la caída del Muro la sociedad internacional se alteró y las circunstancias cambiaron sensiblemente. En 1999 España se incorporó a la estructura militar de la OTAN y en 2001 España y Estados Unidos realizaron una Declaración Conjunta en la que ambos países «subrayan su compromiso con el Convenio de Cooperación para la Defensa de 1988 y los principios básicos que lo inspiran», al tiempo que apuntan a que «las dos partes iniciarán pronto conversaciones para su revisión técnica, a la luz de su estrecha y creciente relación bilateral»[11].

Eso trae el Protocolo I lo que supone una revisión profunda del Convenio 1989 y un movimiento claro de retorno hacia el Convenio de 1982 en una España integrada ya, y por si fuera poco, en la estructura militar de la OTAN. Así, en 2002, se recuperan cuestiones de cooperación industrial que junto con otras medidas políticas, culturales, científicas, etc. que se eliminaran en el Convenio de 1982. Se introducen las nuevas necesidades de la lucha contra el terrorismo u otros aspectos como la enseñanza del español.

El Protocolo II fue negociado por el gobierno Zapatero y firmado por el gobierno Rajoy en 2012 lo que muestra el carácter intrínseco de política de Estado de las relaciones con los EE.UU. y en ella se persevera en el movimiento de retorno iniciado con la Declaración Conjunta en respuesta a la proliferación (se ha pasado de 9 países con misiles balísticos en 1972 a 30 en 2011) y cambios del entorno estratégico. Este acuerdo supone la integración España en el escudo de defensa antimisil OTAN con la instalación de 4 destructores Aegis en la Base Naval de Rota.

[11] Ángel Viñas: «La negociación y renegociación de los acuerdos hispano-norteamericanos, 1953-1988: Una visión estructural», *Cuadernos de Historia Contemporánea* 83 2003, 25 83-108. ISSN: 0214-400X, págs. 85 y ss.
<https://revistas.ucm.es/index.php/CHCO/article/viewFile/CHCO0303120083A/6902>.

El Protocolo III supuso, tras el asesinato en 2012 en Bengasi del embajador norteamericano en Libia, la ampliación de las capacidades norteamericanas asentadas en Morón con una fuerza dependiente del Mando para África capaz de proyectarse en menos de 9 horas a 1.500 kilómetros de distancia –el radio alcanza el Mediterráneo Occidental, Magreb y Sahel– para acciones tales como acometer el refuerzo de embajadas, la evacuación de no combatientes, la recuperación de aeronaves, la asistencia humanitaria o la respuesta frente a desastres. Mediterráneo Occidental, Magreb y Sahel pretenden satisfacer una variada gama de contingencias.

Así se pasa de 500 militares a un máximo de 2.200, de 75 civiles a 500 y de 21 aeronaves a 36, incrementándose los 850 infantes de marina, hasta un máximo de 1.100 en los períodos de rotación. Los medios aéreos ascenderán a doce aeronaves de transporte MV-22, cuatro aeronaves de repostaje aéreo KC-130 y una aeronave de apoyo.

Las Bases Españolas de utilización conjunta

España es, como se ha visto es, una posición estratégica en la ruta central atlántica que une Estados Unidos, Europa y Oriente Medio; y se integran dentro del eje Estrecho-Baleares-Canarias. Rota y Morón son bases de soberanía española y utilización conjunta que proporcionan una salida al océano y permiten el control del Estrecho sin quedar confinados en el Mediterráneo haciendo redundantes para los aliados e irrelevantes las capacidades militares de la colonia británica de Gibraltar. La Base Naval de Cartagena complementa el control del lado mediterráneo del Estrecho asegurando el despliegue de una fuerza naval española en este mar.

En 2009, un informe del Mando de Movilidad Aérea del Pentágono recomendaba otorgar a la Base Naval de Rota la máxima prioridad, junto a las de Ramstein y Hickman (en Pearl Harbour, Hawai), mientras concedían a la de Morón un tercer nivel de importancia; de esta manera, el Pentágono se asegura poder dividir los

6.000 vuelos anuales que atravesaban la península para quedar a resguardo de posibles contingencias[12].

- Plano de la Bahía de Cádiz y su entorno

La presencia de la Armada en la Bahía de Cádiz, en la que se encuentra Rota, es secular. En San Fernando se encuentra el Arsenal de la Carraca (con los astilleros de NAVANTIA), el Tercio de Armada (la unidad más importante de la Infantería de Marina), los astilleros civiles de Puerto Real y la Estación Naval de Puntales en Cádiz.

La base aeronaval de Rota construida en 1953, ocupa una superficie de 24.280.800 m^2, dispone de tres muelles activos con capacidad para el atraque de hasta 24 buques, 426 edificios y 806 casas residenciales[13].

En ella operan diariamente –bajo mando directo del Cuartel General de las Fuerzas Aéreas en Europa– un tercio de los vuelos con aviones de transporte estratégico C-

[12] Alfonso Izquierdo: «Base Aérea de Morón "joya" oculta del despliegue mundial del Pentágono», *Defensa.com*, 3 de septiembre de 2013, <http://www.defensa.com/frontend/defensa/base-aerea-moron-joya-oculta-despliegue-mundial-pentagono-vn9978-vst169>.
[13] Agencia EFE. «Rota, base de uso conjunto España-EE.UU., una de las más importantes del mundo» diario *El Mundo* día 05/10/2011, <http://www.elmundo.es/elmundo/2011/10/05/andalucia/1317840127.html>.

5 Galaxy y C-17 Globemaster a nivel global, lo que indica el valor que tiene esta base en la estrategia de proyección estadounidense[14]. De hecho, en su momento y en caso de emergencia, estaba previsto el aterrizaje del transbordador espacial de la NASA hoy en desuso. El aeródromo militar que en el transcurso del último año registró un tráfico de 21.000 aeronaves[15].

La convergencia de instalaciones navales y aéreas acrecienta las posibilidades estratégicas de una base que cuenta con unos 5.000 militares españoles y mil civiles así como de unos 3.000 militares norteamericanos, 250 civiles y 1.300 civiles españoles[16].

En la Base Naval de Rota se ubica el Cuartel General de la Flota y de la Fuerza de Acción Naval, el Grupo Acción Naval 2 –base de la capacidad de proyección de la Armada (liderado por el Buque de Proyección estratégica «Juan Carlos I»)– , la 41 Escuadrilla de Escoltas (fragatas clase Oliver Hazard Perry) y la Flotilla de Aeronaves (AV-8B harrier II plus y helicópteros)[17].

Rota es, como se ha visto, la base de estacionamiento de una Fuerza Naval de Despliegue Avanzado constituida por cuatro destructores Arleigh Burke (dotados del sistema AEGIS) pertenecientes al programa European Phased Adaptative Approach que pretende dotar a la Alianza Atlántica de un sistema antimisil interoperable con la Defensa de Misiles Balísticos estadounidense, su estacionamiento en Rota permitirá mantener dos buques en patrulla permanente en el teatro de operaciones, limitar los costes de desplazamiento e incrementar la cobertura antiaérea y antimisil de nuestro país[18]. Además proporciona apoyo logístico y asistencia a los buques de la

---

[14] Alfonso Izquierdo: «Base Aérea de Morón "joya" oculta del despliegue mundial del Pentágono», *Defensa.com*, 3 de septiembre de 2013, <http://www.defensa.com/frontend/defensa/base-aerea-moron-joya-oculta-despliegue-mundial-pentagono-vn9978-vst169>.

[15] <http://www.armada.mde.es/ArmadaPortal/page/Portal/ArmadaEspannola/conocenos_organizacion/prefLang_es/04_Apoyo_fuerza--01_jal--05_organos_perifericos--01_jefatura_cadiz--04_bnavalrota_bienvenida_es>.

[16] Agencia EFE. «Rota, base de uso conjunto España-EE.UU., una de las más importantes del mundo» diario *El Mundo* día 05/10/2011, <http://www.elmundo.es/elmundo/2011/10/05/andalucia/1317840127.html>.

[17] <http://www.armada.mde.es/ArmadaPortal/page/Portal/ArmadaEspannola/conocenos_organizacion/prefLang_es/04>.

[18] «*Rota: la punta de lanza del escudo*» Diario *El País*, 09/02/2014, <http://politica.elpais.com/politica/2014/02/08/actualidad/1391882934_034605.html>.

VI Flota y a los aviones de la Fuerza Aérea en tránsito hacia otros puntos de Europa y Mediterráneo.

La Base Naval de Rota cuenta con una inusual capacidad en el entorno mediterráneo para apoyar a un grupo anfibio (Amphibious Readiness Group, grupo naval y fuerza de desembarco) así como a buques preposicionados (Maritime Prepositioning Squadron 1, dotados de capacidades logísticas para posibilitar el despliegue de una fuerza) y submarinos de propulsión nuclear[19].

Estamos ante una Base Naval plenamente operativa las 24 horas los 365 días, es un puerto de aguas profundas dotados de múltiples capacidades logística (aire mar y viceversa), en el que combustible y armamento para las aeronaves llegan por mar (de esta forma se reduce el gasto y la fuerza de protección necesaria para su traslado desde un puerto alejado de la base) y además cuenta con una pista de aterrizaje alternativa en Morón[20].

El despliegue norteamericano en España contaba originalmente con tres bases aéreas: Torrejón, Zaragoza y Morón, siendo Morón la menos importante de las tres. Para los Estados Unidos, durante la Guerra Fría, la principal base de operaciones fue Torrejón de Ardoz. Tras ella, en 1991, durante la guerra del Golfo, se desplegó un ala de bombarderos B-52 Stratofortress. En 1994 la reducción de fuerzas en Europa dejó a Morón la responsabilidad de apoyar a las unidades de la USAF en España, Italia y Grecia. En 1998, durante las operaciones en Kósovo, la base acogió a la mayoría de los aviones de reabastecimiento. Las operaciones en Afganistán primero e Irak después la revalorizaron nuevamente, por el nivel de uso alcanzado tanto en el transporte de efectivos como en el de material, el despliegue de aviones de combate o el reabastecimiento en vuelo. En 2003, más de 7.000

[19] Guillem Colom Piella: «La geopolítica de las bases militares (i): Rota, Morón, Sebastopol, Hainan, Golfo de Adén», <www.ieee.es>.
[20] «Global En Route Strategy, el documento del Pentágono que confirma la apuesta de Estados Unidos por Rota», <ElConfidencial.com>.

soldados pasaron por sus instalaciones, el tránsito más grande de militares desde la Segunda Guerra Mundial. Actualmente gestiona un tercio del tráfico a nivel global[21].

La base aérea de Morón, construida en 1941, dispone de una de las pistas de aterrizaje más larga de Europa, 3.600 metros; cuenta con una zona de almacenamiento material y aviones de más de 48,7 millones m^2, lo que la convierte en un importante *hub* logístico. La base se encuentra en una zona completamente llana, sin obstáculos para operar con aeronaves, poca contaminación lumínica, suficientemente alejada de grandes núcleos de población, sin restricciones por ruidos por tal motivo ni congestiones aéreas y buenas condiciones meteorológicas[22].

En la base se encuentra el Escuadrón 496 de mantenimiento y supervisión dependiente Grupo Operativo 96º basado en Ramstein; incluye unidades del Mando de Movilidad Aérea y del Mando Espacial así como del Mando para África (AFRICOM). Estas fuerzas ocupan el 80% de la Base[23].

Utilizada tradicionalmente por España para la defensa aérea y la patrulla marítima del flanco sur, esta base recibe de promedio en torno al 30% del tráfico de transporte aéreo norteamericano en la región. Además cuenta con el único centro operativo instalado fuera de los Estados Unidos, del Sistema de Vigilancia Electro-Óptica del Espacio Profundo Basado en Tierra (GEODSS) cuya finalidad es la vigilancia y el control de satélites, objetos y basura espacial, representando los logros a principios de esta década el 6,8% de todos los objetos localizados en el espacio profundo y el 8,7% satélites geosincrónicos[24].

---

[21] Alfonso Izquierdo: «Base Aérea de Morón "joya" oculta del despliegue mundial del Pentágono», *Defensa.com*, 3 de septiembre de 2013, <http://www.defensa.com/frontend/defensa/base-aerea-moron-joya-oculta-despliegue-mundial-pentagono-vn9978-vst169>.

[22] Guillem Colom Piella: «La geopolítica de las bases militares (i): Rota, Morón, Sebastopol, Hainan, Golfo de Adén», <www.ieee.es>.

[23] Guillem Colom Piella: «La geopolítica de las bases militares (i): Rota, Morón, Sebastopol, Hainan, Golfo de Adén», <www.ieee.es>.

[24] El Centro del Control del Espacio, dependiente del Mando Estratégico de Estados Unidos. Es responsabilidad del Escuadrón de Vigilancia Espacial 18º de la USAF, que cuenta con telescopios instalados en cuatro centros operativos en las bases de Socorro (Nueva México), Maui (Hawai), Diego García (Oceánico Índico) y Morón. Alfonso Izquierdo: «Base Aérea de Morón "joya" oculta del despliegue mundial del Pentágono», *Defensa.com*, 3 de septiembre de 2013, <http://www.defensa.com/frontend/defensa/base-aerea-moron-joya-oculta-despliegue-mundial-pentagono-vn9978-vst169>.

Las unidades españolas instaladas en la base de Morón son el Ala 11 formadas por cazas Typhoon, el 211 Escuadrón dotados de aviones de Patrulla Marítima P-3 Orión, como apoyo a la fuerza un 2º Escuadrón Despliegue Aéreo. Además está basado un Destacamento Servicio Vigilancia Aduanera y el 2º Batallón de la UME[25].

En Morón se encuentra, como ya se ha señalado, la SP-MAGTF, una Fuerza Especial de Respuesta a Crisis del Cuerpo de Marines que ha sido antes aludida; una fuerza que contaba con 550 efectivos en 2013 que se incrementó hasta los 850 un año después. A mediados de 2015 se aprobó que esta fuerza –compuesta por un máximo de 2.200 militares, 500 civiles y 26 aeronaves, entre las que se hallan convertiplanos (aviones-helicópteros) MV-22 Osprey y transportes KC-130 Hércules– pudiera desplegarse de manera permanente en Morón[26]. Esto ha hecho posible a su vez un incremento de oportunidades de adiestramiento conjunto, habiéndose celebrado más de 80 ejercicios bilaterales tan solo en los dos últimos años[27].

En conclusión, la base de Morón no solo es fundamental para garantizar la defensa del flanco sur de la península ibérica y proyectar el poder aéreo más allá de nuestras fronteras; sino que también constituye un *hub* logístico de primer nivel en la estrategia de proyección estadounidense y uno de los pilares para la respuesta a crisis en África. El binomio Rota-Morón vuelve a ser un pilar estratégico en el mundo actual y es necesario explotar las posibilidades que ello brinda. Desde estas bases se hace posible el ejercicio de la soberanía en el espacio marítimo y aéreo en todo el Estrecho, el control de las líneas marítimas así como las operaciones de interdicción, proyección del poder, gestión de crisis o mando y control de operaciones conjunto-combinadas.

[25] Guillem Colom Piella: «La geopolítica de las bases militares (i): Rota, Morón, Sebastopol, Hainan, Golfo de Adén», <www.ieee.es>.
[26] Guillem Colom Piella: «La geopolítica de las bases militares (i): Rota, Morón, Sebastopol, Hainan, Golfo de Adén», <www.ieee.es>.
[27] Nota Informativa de la Embajada de los Estados Unidos de América. «Enmienda del Convenio sobre Cooperación para la Defensa entre España y Estados Unidos».

Conclusión

La reciente solicitud norteamericana para instalar una veintena de aeronaves no militares en Rota es una buena prueba de la naturaleza estratégica y vertebral del acuerdo entre ambas naciones.

Y es que, los acuerdos militares gozan, tradicionalmente, de una gran estabilidad. La razón es que su firma requiere no solo que no existan conflictos entre las partes, sino también de una comunidad de valores, de intereses vitales, de una visión compartida y hasta de una amenaza común. Además, los acuerdos militares tienden a expandirse y alcanzar nuevos ámbitos: económicos, industriales, sociales, tecnológicos… La reciente solicitud es palmaria.

Y resisten mejor que ningún otro los envites y avatares que sufren las relaciones comunes ayudando eficazmente a su recuperación tras su tensionamiento. Y el tensionamiento regular con lo que parezca es bueno; la sumisión a la larga, mala, muy mala para todos.

Son, a fin de cuentas, expresión de políticas de Estado lo que garantiza su continuidad en el tiempo y están por ello ligados a la fiabilidad. Se trata pues de proyectos a largo plazo: nadie dota de bases o de tecnologías a un país que pueda, a corto o medio plazo, volverlos en su contra.

La alianza estratégica entre España y Estados Unidos se prolonga por 63 años y ha superado todas las coyunturas nacionales e internacionales, constituyéndose en una de las piedras angulares de la arquitectura de seguridad y defensa española. Ello es resultado de la concurrencia de los intereses de ambos países y su encuadre dentro de diferentes organizaciones intergubernamentales.

Suscritos en 1953, sirvieron entonces para la legitimación del régimen anterior posibilitando su retorno a la esfera internacional. Su renovación se produjo en 1976 con rango de tratado internacional tras la instalación de la monarquía y fueron reformulados nuevamente como acuerdo en 1982 después del ingreso de España en la OTAN; se incluía en este último y por primera vez una relación de instalaciones norteamericanas en nuestro país.

En 1989 fueron nuevamente renegociados conforme al mandato recibido tras el

referéndum de 1986 con el que se confirmaba la presencia española en la OTAN y que implicaba en paralelo una reducción de la presencia norteamericana en nuestro país. Esta quedó consignada a las bases de Morón y Rota, bases de soberanía española en las que las autoridades norteamericanas son responsables de las fuerzas a su cargo. Sin embargo, sucesivos protocolos adicionales, incrementan el rango de actividades revirtiendo la situación aunque sin incrementar sus instalaciones en la península.

A finales de 2002, 5.871 personas se encontraban bajo mando de EE.UU. en las bases españolas. De ellos, 2.621 eran militares, 1.419 pertenecían al servicio civil y 1.831. La plantilla de las bases estadounidenses en España tuvo su momento álgido en 1963, cuando en ellas llegaron a estar destacadas 13.148 personas. En 1954 el personal ocupado en las bases era de 5.895 personas.[28] Hoy en día algo más de 4.000 norteamericanos conviven con las Fuerzas Armadas españolas, sensiblemente menos con todo que en otros países europeos[29].

Esta relación ha permitido la modernización y democratización de las Fuerzas Armadas mediante su inserción en la realidad internacional y el conocimiento de otros Estados, lo que les facilitó salir fuera de nuestro país antes que muchos otros sectores sociales; ello posibilitó a su vez que conocieran otros regímenes políticos lo que ayudó a la larga a la implantación del Estado social y democrático de derecho. Ha tenido, pues, consecuencias tanto en el ámbito de la política interior como de exterior.

Estas políticas también ayudaron al desarrollo industrial y a la transferencia de tecnologías, pero sobre todo confirieron un cauce de comunicación ágil y el respaldo político de una gran potencia en las muchas organizaciones políticas de las que ambos Estados son miembros.

Un acuerdo entre dos Estados no puede medirse en términos económicos y menos aún hacer un balance en esa clave. No se trata de un «alquiler», al menos desde aun antes del advenimiento de la democracia; no tiene como propósito conseguir una contraprestación económica. Esta alianza por, ejemplo, mejora la capacidad

[28] Pilar Marcos: «Medio siglo de cooperación militar», diario *El País* ,viernes 26 de septiembre de 2003.
[29] Nota Informativa de la Embajada de los Estados Unidos de América 17/06/2015. «Enmienda del Convenio sobre Cooperación para la Defensa entre España y Estados Unidos».

negociadora de España al ampliar el espectro de opciones y el equilibrio de fuerzas con Alemania, Francia o el Reino Unido[30].

Así, se está ante un acuerdo político y de largo plazo, algo que trasciende y supera con creces lo meramente económico; es más, una «victoria» en un proceso negociador, será apreciada y moderada en el tiempo. Estamos ante una alianza estratégica que para perdurar debe proporcionar ventajas comparablemente similares en términos políticos a todos los actores. Por eso tampoco es posible la «captura» de los intereses españoles ni su alineamiento al margen de cualquier situación, lo que genera ciclos de un saludable tensionamiento que quedan limitados por las organizaciones internacionales de que ambos países forman parte.

España, por su posición y las condiciones de seguridad con que cuenta –de fiabilidad en clave exterior y socieconómicas (estado de bienestar, de seguridad física y desarrollo tecnológico que facilita la logística y el apoyo) en clave interior– ofrece desde la mismísima Europa una excelente plataforma de proyección al Mediterráneo y al Atlántico así como un estadio intermedio en el tránsito desde el continente americano. Sus capacidades son para el mutuo beneficio.

Es más, el movimiento hacia la reducción de tropas norteamericanas que se está produciendo en Europa (con reducciones de unidades de unidades y efectivos en Italia y Francia) tras el fin de la Guerra Fría y aun con el giro de su política hacia Asia Pacífico, no son seguidos en España donde por el contrario, se incrementan.

Como puede apreciarse el binomio Rota-Morón es un pilar estratégico en la defensa de Occidente, punto intermedio para los desplazamientos norteamericanos al Mediterráneo y plataforma de proyección situada en un entorno seguro y con estándares de calidad occidentales en los mismísimos aledaños de África, que sin afrontar condiciones meteorológicas adversas que limiten su operatividad ni quedar consignada en aquel mar, también lo protege y permiten proyectar fuerzas a lo largo del norte y poniente del continente africano haciendo que otras bases de la zona como Gibraltar pierdan relevancia e interés.

[30] Ángel Viñas: «La negociación y renegociación de los acuerdos hispano-norteamericanos, 1953-1988: Una visión estructural», *Cuadernos de Historia Contemporánea* 83, 2003, 25 83-108. ISSN: 0214-400X, pág. 85.

Durante la segunda mitad de 2015, las visitas del secretario de Estado Kerry y del secretario de Defensa Hagel a nuestro país y las del rey a Estados Unidos son pruebas de la vigencia y relevancia de la alianza así como de la buena sintonía existente entre ambas naciones.

Federico Aznar Fernández-Montesinos
Analista del IEEE

Bibliografía

Agencia EFE. «Rota, base de uso conjunto España-EE.UU., una de las más importantes del mundo», diario *El Mundo,* día 05/10/2011, <http://www.elmundo.es/elmundo/2011/10/05/andalucia/1317840127.html>.

ASPIROZ, Ander. «El legado de España en Estados Unidos llega a internet». <http://www.abc.es/cultura/20131116/rc-legado-espana-estados-unidos-201311160725.html>.

AZNAR FERNÁNDEZ-MONTESINOS, Federico. «Desorden y Rearme en Asia Pacífico». <www.ieee.es>.

«Base Aérea de Morón "joya" oculta del despliegue mundial del Pentágono», *Defensa.com*, 3 de septiembre de 2013, <http://www.defensa.com/frontend/defensa/base-aerea-moron-joya-oculta-despliegue-mundial-pentagono-vn9978-vst169>.

Boletín Oficial del Estado nº. 106 de 6 de mayo de 1989. <http://www.boe.es/diario_boe/xml.php?id=BOE-A-1989-10178>.

BORDAS MARTÍNEZ, Federico. «Constantes en la política de seguridad y defensa de España. Los acuerdos hispano norteamericanos. Del pacto de Madrid 1953 al escudo antimisiles 2013». Comunicación para I Congreso Internacional de Estudios Estratégicos y Militares. CIEEM 2014.

COLOM PIELLA, Guillem. «La geopolítica de las bases militares (i): Rota, Morón, Sebastopol, Hainan, Golfo de Adén». <www.ieee.es>.

Discurso del Ministro de Defensa en Sevilla de fecha de 27 de marzo de 2014. Universidad Méndez Pelayo «España-EE.UU. 60 años de relaciones (1953-2013)». <http://docplayer.es/4811862-Universidad-internacional-menendez-pelayo-eeuu-espana-60-anos-de-relaciones-1953-2013.html >.

<http://www.armada.mde.es/ArmadaPortal/page/Portal/ArmadaEspannola/conocenos_organizacion/prefLang_es/04>.

<http://www.armada.mde.es/ArmadaPortal/page/Portal/ArmadaEspannola/conocenos_organizacion/prefLang_es/04_Apoyo_fuerza--01_jal--05_organos_perifericos--01_jefatura_cadiz--04_bnavalrota_bienvenida_es>.

<http://www.exteriores.gob.es/documents/fichaspais/portugal_ficha%20pais.pdf>

IZQUIERDO, Alfonso. «Base Aérea de Morón "joya" oculta del despliegue mundial del Pentágono», *Defensa.com* 3 de septiembre de 2013 <http://www.defensa.com/frontend/defensa/base-aerea-moron-joya-oculta-despliegue-mundial-pentagono-vn9978-vst169>.

MARCOS, Pilar. «Medio siglo de cooperación militar» diario *El País* viernes 26 de septiembre de 2003.

Nota Informativa de la Embajada de los Estados Unidos de América 17/06/2015. «Enmienda del Convenio sobre Cooperación para la Defensa entre España y Estados Unidos».

Nota de Prensa del Ministerio de Defensa de 27/07/2015. «*España y Estados Unidos refuerzan su cooperación*».

«Rota: la punta de lanza del escudo», diario *El País,* 09/02/2014 <http://politica.elpais.com/politica/2014/02/08/actualidad/1391882934_034605.html>.

Sociedad Geográfica Española. «La huella de España en Estados Unidos», <http://www.sge.org/sociedad-geografica-espanola/publicaciones/boletines/numeros-

publicados/boletin-no-28/la-huella-de-espana-en-estados-unidos.html>.

VIÑAS, Ángel. «La negociación y renegociación de los acuerdos hispano-norteamericanos, 1953-1988: Una visión estructural» *Cuadernos de Historia Contemporánea* 83 2003, 25 83-108. ISSN: 0214-400X, pág. 85.
<https://revistas.ucm.es/index.php/CHCO/article/viewFile/CHCO0303120083A/6902>.

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

38/2016 01 de junio de 2016

Ignacio Fuente Cobo

El fenómeno yihadista en Marruecos: desde sus orígenes hasta los atentados de Casablanca de 2003

Visitar la WEB Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO

El fenómeno yihadista en Marruecos: desde sus orígenes hasta los atentados de Casablanca de 2003

Resumen:

La implicación de marroquíes en la mayor parte de los grandes atentados perpetrados en el mundo en los dos últimos años ha empañado la imagen que tenía Marruecos de monarquía moderada en proceso de democratización. Aunque la forma tradicional del islam practicada en el reino está alejada de la visión más radical practicada por los grupos yihadistas, la creciente participación de ciudadanos de origen marroquí en redes de terrorismo internacional resulta preocupante. Si bien el contexto internacional aporta una explicación, son las propias políticas internas de Marruecos y sus propias contradicciones sociales las que explican principalmente las raíces de este problema. Por ello resulta necesario estudiar desde sus orígenes el fenómeno yihadista en el reino alauita, como la mejor forma de entender porqué se ha llegado a la situación actual y cuáles son las pautas que puede seguir el yihadismo marroquí en el futuro.

Abstract:

Moroccan involvement in most of the major jihadist attacks in the world over the past two years has tarnished the image of Morocco as a moderate monarchy in process of democratization. Although the traditional form of Islam practiced in the kingdom is far from the most radical vision favored by jihadist groups, the increasing involvement of citizens of Moroccan origin in international terrorism´s networks is worrying. While the international context provides an explanation are the internal policies of Morocco and its own social contradictions that mainly explain the roots of the problem. It is therefore necessary to study the jihadist phenomenon in the Alawite kingdom from its origins as the best way to understand why has it reached the current situation and what are the guidelines Moroccan jihadism might follow the in the future.

Palabras clave:

Marruecos, yihadismo, Maliki, Afganistán, wahabismo, takfirismo.

Keywords: Morocco, jihadism, Maliki, Afghanistan, Wahhabism, Takfirism.

Los orígenes del radicalismo

Hasta comienzos de la década de los setenta del pasado siglo, el islamismo político era un fenómeno muy marginal en Marruecos. El reino alauita parecía ser inmune a las corrientes islamistas que se estaban generando en otros países del mundo árabe. La existencia de una monarquía marroquí desde finales del siglo XVII, que proclamaba ser descendiente directo del profeta Mohamed, con la consiguiente legitimidad religiosa que ello le confería[1], parecía erigirse en un muro infranqueable para los grupos islamistas que quedaban privados del suficiente espacio de maniobra en el que desarrollarse y prosperar. La única opción viable que se les presentaba a los movimientos militantes islámicos, en esos años iniciales de activismo político, pasaba por la integración dentro del sistema político institucional, o bien por una marginalización absoluta que relegaba su actividad a los segmentos más desfavorecidos de la sociedad.

Pero además, la sociedad marroquí compartía la visión del islam proclamada por la escuela malikí mayoritaria en la región del Magreb. Encarnada en la figura del rey que actúa como «comendador de los creyentes» (*amir al-mu'minin*)[2], la escuela malikí[3] resulta mucho más moderada que las corrientes defendidas por escuelas como la hanbalí, cuya versión moderna conocida como wahabismo se había consolidado fundamentalmente en la península arábiga desde el llamado pacto de Dariya en 1744 entre la casa de Saud y el líder religioso Muhammad ibn Abd al-Wahhab at-Tamimi[4].

---

[1] La legitimidad religiosa de la monarquía marroquí venía claramente expresada por el artículo 19 de la Constitución de 1962, cuyo preámbulo afirmaba que Marruecos era un Estado musulmán cuya religión oficial es el islam.

[2] Christopher Evan: «Naṣīḥa and ideology: evolution in religious authority in post-colonial morocco». Thesis submitted to the Queen's School of Religion. Queen's University of Kingston (Canadá), 2010.

[3] Esta escuela jurídica mayoritaria en el Magreb es defensora del Corán y la sunna como fuentes primordiales, aunque admite el uso de las analogías y, sobre todo, de la opinión personal, si con ello se llega a una solución que propicie el bien público. Acepta también el consenso sobre cuestiones determinadas y la preferencia, si bien de manera muy restringida. Juan Martos Quesada: «Islam y derecho: las escuelas jurídicas en al-Andalus«, en *ARBOR Ciencia, Pensamiento y Cultura* CLXXXIV 731 mayo-junio (2008). Pág. 438.

[4] Nawaf E. OBAID: «The Power of Saudi Arabia's Islamic Leaders», *Middle East Quarterly*, volumen 3: number 3, septiembre 1999, págs. 51-58.

Hay que esperar al año 1972 para ver aparecer el primer movimiento islamista en Marruecos que con el nombre de Juventud Islámica (Shabiba al-Islamiya) fue creado por el, hasta entonces, nacionalista Abdelkarim Moutiî, un antiguo inspector de lengua árabe[5]. Se trataba de una asociación suní violenta, clandestina y extremista cuyo objetivo era el establecimiento de un Estado islámico en Marruecos. Sus filas estaban llenas de profesores y estudiantes a quienes Moutiî impartía una educación «islámica» fuertemente radicalizada, siguiendo la estela ideológica de Hassan al-Banna y Sayyid Qutb, los fundadores de los Hermanos Musulmanes en Egipto, cuyas ideas se habían propagado en Marruecos de la mano de líderes políticos como Allal El Fassi, el fundador del partido nacionalista marroquí Istiqlal[6]. Su nacimiento se corresponde con una época en la que el nasserismo, que tanto predicamento había tenido en el mundo árabe en los años sesenta, había comenzado a agotar todas sus reservas y las nuevas corrientes islamistas comenzaban a hablar más abiertamente.

El Movimiento de la Shabiba nació como una alianza objetiva entre el islamismo y el poder, en el que las autoridades marroquíes optaron deliberadamente por «diseñar una política religiosa basada en la promoción del islamismo para contrarrestar la dimensión nacionalista árabe expresada por el nasserismo»[7]. La Shabiba se benefició de la exacerbación de las contradicciones internas en los partidos de la izquierda tradicional, que habían favorecido la aparición de una izquierda radical revolucionaria, la cual pasó a convertirse en su objetivo prioritario. Consecuentemente, los militantes islamistas comenzaron a reclutar estudiantes en las escuelas y universidades a los que transmitieron un discurso ideológico basado en la consideración de los marxistas-leninistas como «bandas de ateos».

En estas condiciones, Moutî, el fundador de la Shabiba, buscó adoptar una táctica de doble rasero que le permitiera, por una parte, evitar una reacción negativa de las

[5] Después de haber sido acusado de estar implicado en el asesinato el 18 de diciembre, 1975 de Omar Benjelloun un líder de izquierda y periodista, Moutia huyó a Arabia Saudita, donde participó en el asalto a la Gran Mezquita de La Meca durante noviembre de 1979. Posteriormente huyó de nuevo a Libia, donde se cree que vive ahora en el exilio. Ver Abdellatif El Azizi: Qui a tué Omar Benjelloun?, MarocHebdo, 16/ 03/ 2001. <http://www.maghress.com/fr/marochebdo/45610>.

[6] Mohamed Darif: «L'expérience de la Chabiba Islamiya», *La Gazette du Maroc*, (16/06/2003). Disponible en <http://www.maghress.com/fr/lagazette/2780>. Fecha de consulta 21/05/2016.

[7] Ibídem.

autoridades y, por otra, incorporar un número considerable de militantes salidos de los medios estudiantiles a través de un mensaje antisistema. Esta táctica y la adopción de la ideología de Sayyid Qutb que incluía la consideración del poder como Jahiliya[8] produjo un crecimiento considerable de la organización entre los años 1972 y 1975, pero también la ruptura de la alianza con el poder a partir de 1975[9].

Esta formación militante, cuyos miembros pasaron a oponerse al régimen alauita, contaba con una rama política conocida como la Dawa (llamada al islam, la educación espiritual, la práctica de ritos religiosos, etc.) y también con una rama militar creada en 1981 por el propio Moutiî con el nombre de Facción Combatiente[10], un grupo que se mostró muy activo a principios de los años ochenta en la organización de protestas contra la monarquía alauí, así como en el tráfico ilegal de armas y explosivos. Este grupo fracaso en la comisión de dos atentados en 1983 y 1984 por lo que su líder Moutiî renunció a la violencia, siendo sustituido por Abdelaziz Noumani a partir de 1984 y la organización terrorista pasaría a denominarse efímeramente Organización de los Muyahidines Magrebíes (Harakat al-Muyahidin al-Magariba) hasta su disolución por las autoridades marroquíes en octubre de 1985[11].

Contando con cierta tolerancia por parte de las autoridades marroquíes que, en opinión de diversos observadores[12], utilizaron esta organización para combatir solapadamente contra los izquierdistas, sus principales adversarios fueron los partidos nacionalistas de izquierdas, principalmente la Unión Socialista de Fuerzas Populares (USFP) considerado un partido de «paganos que practicaban secretamente el ateísmo»[13]. Su principal acción terrorista sería el asesinato de Omar

[8] La *Jahiliya* es un término árabe que puede traducirse como «edad de la ignorancia» (del árabe *jahil*, «ignorante») y se refiere al tiempo y la sociedad anterior al nacimiento del profeta Mahoma y del islam en la Arabia del siglo VII. William E. Shepard: «Sayyid Qutb's Doctrine of "Jāhiliyya"», *en International Journal of Middle East Studies*, vol. 35, nº. 4, noviembre 2003, págs. 521-545.
[9] Mohamed Darif: *op. cit.*
[10] Gerardo Settecase: *Desiertos no tan lejanos: la trama canaria del 11-M*, Santa Cruz de Tenerife, IDEA, 2008, pág. 65.
[11] Max Spiegel: *Young Islam: The New Politics of Religion in Morocco and the Arab World*, Princeton University Press, 2015, pág. 216.
[12] Okacha Ben Elmostafa, *Les mouvements islamistes au Maroc: leurs modes d'action et d'organisation*, L'Harmattan, París, 2007, págs. 37-38.
[13] Abdessamad Dialmy: *L'Islamism Marocain: Entre Révolution et Intégration*. EHESS, Archives de Sciences Sociales des Religions, 110. April-June 2000.

Benjelloun, líder de la USFP, el 18 de diciembre de 1975, un socialista partidario de un Marruecos laico, una visión totalmente opuesta a la de los islamistas de la Shabiba[14].

Aunque la participación de esta organización sería negada años después por los asesinos, la desaparición de un líder tan destacado supuso un duro golpe para la izquierda marroquí y fue aprovechado como pretexto por las autoridades marroquíes para acabar con la organización a la que acusaba de intentar derrocar al régimen (1985)[15]. Ello provocó que algunos de los elementos más extremistas partieran para Irán buscando cobijo al amparo de la revolución islámica de los ayatolás o, incluso, fueron a combatir a Afganistán[16].

La Shabiba contaba con reproducir el escenario de Oriente Medio, es decir, la confrontación directa con el régimen. Sin embargo, la represión policial y la falta de éxitos estratégicos llevaron a que los restos de la organización se fragmentaran en una serie de organizaciones yihadistas de pequeño tamaño. Un número significativo de los miembros supervivientes disintieron de la organización y, para marcar la ruptura, fundaron un movimiento más político que activista bajo el nombre de «Asociación de Jamaa Khayria» para convertirse después en Reforma y Renovación (Al Islah wattajdid)[17]. Los disidentes contaban con integrarse en la vida política oficial, de acuerdo a la legalidad constitucional, lo que suponía la renuncia a cualquier actividad armada. En los años noventa, se produce un nuevo cambio de nombre, pasando a denominarse Unidad y Reforma (Attawhid Wal Islah), cuyos

[14] Junto a Noumani estaban implicados en los ataques otros tres teóricos: Miloudi Zakaria, de 37 años, jefe de la asociación prohibida Assirat al-Mustaqim; Abdelkrim Chadli, de 45 años, doctor en filosofía; y Omar Haddouchi, de 44 años, un vendedor ambulante. Zakaria fue condenado a cadena perpetua, los otros dos a 30 años. Ignace Dalle: «L´assassinat del Omar Benjelloun», *Les Trois Rois: La monarchie marocaine de l'indépendance à nos jours*, Fayard 2004, google play. <https://books.google.es/books?id=IvN66tlPmv4C&pg=PT243&lpg=PT243&dq=Abdelaziz+Noumani&source=bl&ots=RjyphSINJi&sig=dDhwr-Fk9SvHV9SpRi2pKG8GGU0&hl=es&sa=X&ved=0ahUKEwjG8ZernsPMAhUB1BoKHQiMDqQQ6AEIMDAD#v=onepage&q=Abdelaziz%20Noumani&f=false>.

[15] Avi Max Spiegel: *Young Islam: The New Politics of Religion in Morocco and the Arab World*, Princeton University Press, 1975, pág .288.

[16] Alison Pargeter: «The Islamist Movement in Morocco», en *Terrorism Monitor,* volume: 3, Issue: 10. Mayo 2005. Disponible en <http://www.jamestown.org/single/?tx_ttnews%5Btt_news%5D=483#.Vytmf01f1ok>. Consultado el 22/05/2016.

[17] «La nébuleuse extrémiste», en Aujourd´hui Le Maroc, 30/08/2002. Disponible en <http://aujourdhui.ma/focus/la-nebuleuse-extremiste-19827>. Consultado el 26/05/2016.

miembros se unirán al partido Movimiento Popular Democrático Constitucional (MPDC) creado en 1967 por el médico Dr. Abdelkrim Al Khatib para terminar desembocando a partir de 1998, en la corriente moderada del Partido de Justicia y Desarrollo (Hibz al-Ahdala wa tanmia) dirigido por el actual primer ministro Abdelilah Benkirane[18].

Otros grupos yihadistas aparecieron en el norte y en el este de Marruecos durante los años ochenta[19] como fueron la Asociación para la Investigación Islámica (Jam´iyyat al-Ba´th al-islami) en Oujda y Tetuán, la Llamada al Bien y a la Elevación del Alma (Da´wa ila al-Khayr wa al Tannazûh) en Oujda, la Gente de la Bandera (Alh al-Liwâ) en Nador, o el Partido de la Liberación Islámica (Hizb al Tahrir al-Islami) en Tánger. Algunos de estos grupos crearon pequeñas células yihadistas en las ciudades de Berkane y de Nador donde cometieron varios asesinatos[20]. Sus líderes más conocidos fueron Mohamed El Guerbouzi y Abdelaziz Habouch a quienes la presión policial y la llamada de la Yihad terminarían por llevarles hasta Afganistán a luchar contra los soviéticos y que años después serían implicados en los atentados de Casablanca de mayo de 2003[21].

Puede decirse que los años ochenta constituyen un período muy importante en la consolidación de una conciencia islamista por parte de determinados sectores de la sociedad marroquí. A ello contribuyó en buena medida el éxito de la revolución iraní que llevó a muchos marroquíes a creer, al igual que ocurrió en otros países del norte de África, que era posible una alternativa islámica a la situación política que se vivía en Marruecos.

[18] Mohamed Benkhallouk: «La genèse extrémiste: l'itinéraire marocain», *Aujourd'hui le Maroc*. 12/09/2003.
[19] Ahmed Chaarani: *La mouvance islamiste au Maroc: du 11 septembre 2001 aux attentats de Casablance de 16 mai 2003*, Karthala, 2004, pág. 49.
[20] Como fue el caso del asesinato en Nador de Lahbib Oudaîf, un informador de la policía. Ibid. Pág. 49.
[21] Olivier Guitta: «Alive and Well and Living in London. Why won't Britain extradite Islamic extremists?». The Weekly Standard. 07/05/2007. Disponible en <http://www.weeklystandard.com/article/14697>. Consultado el 22/05/2016.

El movimiento de justicia y caridad

Un factor importante en la formación del pensamiento islamista en Marruecos lo constituye el predicamento y creciente popularidad que adquirió en esa época el jeque sufí marroquí Abdessalam Yassine[22]. Se trataba de un personaje carismático que se atrevió a enviar una carta en 1974 al rey Hassan II en la que, bajo el título de «Islam o diluvio», cuestionaba su legitimidad como comendador de los creyentes, lo que le valió una pena de prisión. No obstante, lejos de suponer el fin de su protesta, el encarcelamiento produjo un movimiento de simpatía entre los sectores más radicalizados. Ello se tradujo en un movimiento subterráneo de apoyo y presión política hasta su liberación en 1979, si bien esta fue seguida de arresto domiciliario hasta mayo de 2000; en total diecisiete años. Este grupo de seguidores terminaron agrupándose en el movimiento denominado Justicia y Caridad (Jami'at al-'Adl wal-Ihsan) cuya influencia política y religiosa en el país se ha mantenido hasta nuestros días.

El éxito de Yassine radicaba en que se presentaba como un demócrata liberal con un cierto estilo occidental –si bien «bajo una piel de jeque»[23]–, y que exaltaba las virtudes de la separación de poderes en una democracia islámica, en el convencimiento de que, en expresión de Lord Acton[24], «el poder corrompe y el poder absoluto corrompe absolutamente»; por ello, en palabras de Yassine «la organización del poder islámico tiene mucho que aprender de la manera pacífica en la que las diferencias se tratan en una democracia [...] El debate público, la expresión libre de la opinión contraria, y una prensa libre diversa, consciente de su responsabilidad, constituyen los instrumentos esenciales a ser tenidos en cuenta por una democracia»[25]. De esta manera, la islamización de la sociedad debía lograrse por medios pacíficos, a través de la persuasión y la educación.

---

[22] Clement Henry Moore y Robert Springborg: *Globalization and the Politics of Development in the Middle East* (The Contemporary Middle East) 2nd Edition, New York, Cambridge University Press, 2010, pág. 225.
[23] Bruce Maddy-Weitzman: «Islamism, Moroccan-Style: The Ideas of Sheikh Yassine», en *Middle East quarterly*, Winter 2003, págs. 43-51.
[24] Lionel Stanley Lewis: *When Power Corrupts: Academic Governing Boards in the Shadow of the Adelphi Case*. News Brunswick (New Jersey), Transaction Publisher, 2000, pág. 1.
[25] Yassine Abdessalam: *Winning the Modern World*. Iowa, Justice and Spirituality publishing Inc, 2000, págs. 163, 165.

Pero Yassine es enfático en una cosa[26]: no hay lugar en una auténtica sociedad islámica para la «religión del secularismo», o cualquier cosa que vaya en contra de la ley islámica. Para el «Nuestra democracia», (Shura), no es la democracia occidental que «comienza en la Atenas pagana y termina en las sociedades modernas "avanzadas" como una práctica secular, atea e inmoral». La Shura, por el contrario, «tiene su inicio en la pía Medina y ha quedado en letra muerta por casi catorce siglos», en espera de ser puesta en práctica por un proceso aún no formado.

La diferencia con las tesis de Ben Laden reside, sin embargo, en que Yassine rechaza la idea del «choque de civilizaciones» tan asumida por los salafistas yihadistas y su sombría predicción de un conflicto futuro entre el islam y Occidente. Para Yassine, la llamada de Huntington a las armas solo puede desembocar en un derramamiento de sangre innecesario ya que el islam terminará por triunfar inevitablemente. Sería, por tanto, mejor para Occidente aceptar el hecho de su declive y asumir que, lo que llama la era «post-post», será necesariamente islámica[27].

Puede decirse que la filosofía política de Yassine es similar a la de otros islamistas que a veces son considerados en Occidente como demócratas potenciales, sin considerar que su enfoque sufre de un defecto fundamental: se acepta un proceso democrático que sirva para establecer el islam en el poder, pero no una continuación de ese proceso que pueda eliminar al islam del poder. Por ello, el respaldo de algunos de los principios democráticos por parte de Yassine debe considerarse meramente utilitario y condicional. En el fondo de la concepción del mundo de Yassine yace una suposición básica que comparte con pensadores de todo el mundo islámico, que consiste en afirmar la supremacía de la civilización islámica y la visión de un mundo musulmán destinado a superar al Occidental. La justificación la encuentra en el Corán, que considera auténtico mensaje de Dios para todos los tiempos y para toda la humanidad.

[26] Ibid., págs. 156-65.
[27] Ibid., págs. 148-162.

La influencia del wahabismo en Marruecos

Con vistas a contrarrestar el creciente poder de los islamistas, el rey Hassan II abrió a partir de los años ochenta del pasado siglo la puerta al wahabismo procedente de Arabia Saudí, un país con el que mantenía estrechas relaciones desde la época del conflicto del Sahara Occidental cuando la monarquía saudí canalizó importantes fondos para apoyar el esfuerzo bélico de Marruecos. Finalizado el conflicto, la ayuda saudí se dirigió principalmente al desarrollo de instituciones que permitieran difundir su propia ideología religiosa de corte más radical en la sociedad marroquí. Ello incluía el establecimiento de escuelas coránicas wahabíes y organizaciones caritativas que compartían una visión salafista basada en un retorno al islam original de los tiempos del profeta Mahoma y sus compañeros. También se financiaron la educación de clérigos en Arabia Saudí, produciéndose una nueva generación de predicadores radicales educados en una interpretación rígida del islam alejada de la escuela malikí propia de la región del Magreb. Fruto de esta educación fueron personajes como Omar al-Haddouci, Hassan Kettani, Ahmed al-Raffiki, Abdelkarim Chadli y Mohamed Fizazi[28] que fueron oficialmente designados imanes y enviados a Europa y Asia por la monarquía para expandir el islam.

De esta manera, y aunque ideológicamente las formas marroquíes del islam oficial y popular son incompatibles con la doctrina wahabí, por razones políticas y financieras, Marruecos permitió que personalidades religiosas sauditas financiaran hasta el 70% de las 35.000 mezquitas del reino[29] en ciudades como Tánger, Casablanca, Fez, Rabat, Marrakech y Tetuán, donde impusieron sus propios predicadores. Estos utilizaron los recintos religiosos para llamar a los musulmanes a unirse a la yihad en el extranjero en países como Afganistán, Bosnia o Chechenia.

---

[28] Abdelsalam Razzak: «From nationalist salafism to Jihadist Salafism». *Al-Jazeera.net.* 3/10/2004, citado por Alison Pargeter: *The New Frontiers of Jihad: Radical Islam in Europe*, Philadelphia, University of Penssilvania Press, 2008, pág. 225.

[29] Abdeslam Maghraoui: «Tras la conexión terrorista marroquí: políticas estatales y wahabismo saudí», *ARI* nº. 63/2004, Real Instituto Elcano, 07/04/2004. Disponible en <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/mediterraneo+y+mundo+arabe/ari+63-2004>. Consultado el 19/05/2016.

La apuesta de la monarquía alauí por la promoción de una visión tan estricta del islam se iba a mostrar contraproducente tras la primera guerra del Golfo (1990-91) cuando un cierto número de estos predicadores comenzaron a separarse de la línea oficial del salafismo quietista, que aceptaba la legitimidad de las monarquías árabes, para aproximarse a la visión mucho más violenta del salafismo yihadista propugnada por los líderes de Al Qaeda, Osama Ben Laden y Ayman al-Zawahiri. Estos rechazaban al régimen saudí al considerar que había roto el compromiso histórico establecido entre la monarquía y el estamento religioso de comportarse de acuerdo con la visión radical del islam propugnada por los clérigos wahabíes, a cambio de que estos reconocieran la legitimidad de la monarquía saudí. Al aceptar la presencia de las fuerzas norteamericanas, consideradas por los salafistas como «cruzados» enemigos del islam, en Arabia Saudí sede de Medina y La Meca, las ciudades santas del islam, la monarquía saudí había perdido su legitimidad, lo cual resultaba extensivo al resto de monarquías árabes, incluida la marroquí. Estos predicadores comenzaron a criticar abiertamente a la monarquía alauí y, como consecuencia, se les prohibió predicar en las mezquitas oficiales, siendo arrestados en numerosas ocasiones[30].

Sin embargo, las medidas represivas no supusieron el final de la actividad de los clérigos, ya que trasladaron su actividad a los suburbios urbanos comenzando a levantar mezquitas improvisadas en los barrios más desfavorecidos de las grandes ciudades marroquíes. Su influencia empezó a extenderse entre los residentes pobres y entre los desencantados por la falta de acción social de las autoridades marroquíes, que vieron en su mensaje político una alternativa peligrosa para la estabilidad de la monarquía. Siguiendo con la tradición salafista, los primeros proselitistas islamistas fueron creando su propio grupo de seguidores formado por personas que se sintieron atraídos por sus enseñanzas radicales y su particular ideología religiosa basada en culpabilizar al poder de la situación en que se encontraban. Aunque se veían a sí mismos como académicos más que activistas políticos, sin embargo también se mostraron partidarios de ejercer la yihad.

[30] Alison Pargeter: *op. cit.*, págs. 115-140.

De esta manera, y bajo la apariencia de servicios de caridad (distribución de ayuda alimentaria y de vestimentas, organización de las operaciones de circuncisión de los niños de familias pobres, comida durante el mes de Ramadán, etc.), los islamistas fueron tejiendo en silencio una red extremista a través de las diversas regiones del Reino, teniendo como objetivos principales los barrios y suburbios donde la pobreza y la desesperación alcanzaban su paroxismo.

Estas fueron las semillas que germinaron en un mosaico de pequeños grupos a caballo entre la delincuencia y la religión con denominaciones tales como «Salafia Yihadia», «Attakfir Wal Hijra», «wattabligh Addaâwa», «Assirate Almoustaqime»[31]. La mayoría de sus líderes, a pesar de su supervisión académica por parte de los predicadores autodesignados, eran ignorantes o contaban con un nivel de instrucciones muy limitado y se encontraban vinculados ideológicamente, en mayor o menor medida, con los postulados que defendía la organización terrorista Al Qaeda.

Entre los predicadores destacaría por su influencia Mohamed Fizazi, uno de los marroquíes formado en Arabia Saudí, quien con el tiempo se convertiría en el líder espiritual de la Salafía Yihadia[32]. Progresivamente radicalizado llegaría a finales de los años noventa a apoyar a Osama Bin Laden refiriéndose a él como «un jeque a quien Dios debía guardar» e incitar en términos muy extremos al asesinato de los laicos como fue el caso de Farag Foda, el intelectual egipcio asesinado por islamistas en junio de 1992, de quien llegó a decir «¡Dios bendiga a los que lo mataron!»[33].

---

[31] «La nébuleuse extrémiste». *Aujoud´hui Le Maroc*. 30/08/2002. Disponible en <http://aujourdhui.ma/focus/la-nebuleuse-extremiste-19827>. Consultado el 24/05/2016.

[32] Mohamed Fizazi fue una de las 87 personas, la mayoría de ellos miembros Salafia-Jihadia, condenado en Marruecos en agosto de 2003, por los atentados de Casablanca. Recibió una sentencia de 30 años por predicar el islam radical en las mezquitas y por reunirse con los responsables del ataque. Tras ser amnistiado en abril de 2011, Fizazi llegaría a ser predicador en la mezquita Tarik Ibn Ziyad de Tanger desde julio de 2013. Gabriel G. Tabarani *Jihad's New Heartlands: Why The West Has Failed To Contain Islamic Fundamentalism*, AuthorHouse UK Ltd, 2011, pág.161.

[33] Hamid Barrada: Maroc. «Mohamed Fizazi, le salafiste de Sa Majesté», en *Jeune Afrique*, 11/04/2014. Disponible en <http://www.jeuneafrique.com/133820/politique/maroc-mohamed-fizazi-le-salafiste-de-sa-majest/>. Consultado el 17/05/2016.

La aparición del salafismo Takfir

Hasta finales de los años ochenta, los islamistas marroquíes estaban escasamente estructurados y eran bien conocidos de las autoridades marroquíes. Pero después de la desaparición de la Unión Soviética, comenzó a surgir un nuevo modelo de fundamentalismo representado por los llamados salafistas takfiríes. Se trataba de un movimiento radical de origen egipcio, Excomunión y Exilio (Takfir wal-Hijra)[34], que había surgido en los años setenta como una escisión violenta de los Hermanos Musulmanes sobre la base de tres principios: la incredulidad, u obligación de luchar contra todos los que no se someten al islam; la migración o necesidad de aislarse de la sociedad ignorante o impía y la Taqiyya o disimulación[35], es decir, la posibilidad de ocultar su condición de musulmán cuando se encontraran en ambientes hostiles (como podría ser el caso de las sociedades europeas, o las sociedades árabes secularizadas). Este movimiento cuyo principal defensor fue el ingeniero egipcio Sukri Mustafá, un seguidor de las doctrinas qutubistas, inspiró una de las principales ideologías de la violencia del mundo musulmán, especialmente activa desde los años noventa y que fue conocida como el «salafismo takfirista». La principal diferencia con otros grupos islamistas radicaba en que los takfiríes no estaban dispuestos a comprometerse con las autoridades nacionales en la actividad política legal que les permitiera el establecimiento de un Estado islámico a través de las urnas. Para ellos, este objetivo tenía que ser alcanzado por medio de la violencia.

En este sentido, y con el fin de financiar su lucha contra los que consideran infieles, también se les permite la realización de hechos delictivos, lo que favoreció una convergencia simbiótica relativamente frecuente entre terrorismo yihadista y crimen organizado a través de comportamientos oportunistas como eran la confluencia, la

[34] Óscar Pérez Ventura: «Takfir wal-hijra, entre la doctrina radical y el terrorismo yihadista», en *Documentos de Opinión*. IEEE (09/01/2013).
[35] La taqiyya o kitman no está recogida específicamente en el Corán, pero se basa en un versículo que libera de la ira divina al musulmán que reniega de su fe bajo coacción: «Sobre quien reniega de Dios después de su profesión de fe (se exceptúa quien fue forzado, pero cuyo corazón está firme en la fe), y sobre quien abre su pecho a la impiedad, sobre esos caerá el enojo de Dios y tendrán un terrible tormento» (Corán, Sura de las Abejas, 16, 106).

mutación/hibridación o la cooperación[36].

La importancia de la doctrina Takfir en Marruecos radicaba en que su implantación reflejaba una profunda brecha entre esta visión extrema del islam y la religiosidad tradicional practicada en un país donde el rey estaba considerado como un descendiente directo del Profeta y, por tanto, la máxima autoridad religiosa. Los takfiríes pasaron, de esta manera, a formar parte de una nueva generación de fundamentalistas islámicos que arraigaron en las zonas de suburbios de las ciudades marroquíes donde la acción del Estado era prácticamente inexistente y donde se había ido instalando en los años transcurridos desde la independencia en 1956 –en comunidades conocidas como al-karyan–, una masa social empobrecida víctima del éxodo rural[37].

Pero las diferencias entre estos takfiríes y otros islamistas convertidos a la actividad política o el activismo social, no se reducían simplemente a una cuestión de tácticas; era fundamentalmente sociológica. No se trataba de jóvenes procedentes de los barrios de clase trabajadora abandonados por los partidos políticos y los sindicatos, o de izquierdistas convertidos al islamismo. Se trataba de verdaderos marginados, restos de grupos sociales que no habían conocido nada mejor que el entorno de la miseria y que proyectaban su frustración contra el orden establecido a través de la aceptación de la violencia[38]. La extrema violencia que predicaba el takfirismo favorecía esta narrativa al fomentar la fractura entre la población desintegrada socialmente de los suburbios marginales y el conjunto de la sociedad marroquí.

El profundo resentimiento hacia el resto del mundo, creó el marco ideológico común necesario para que confluyeran los intereses de los predicadores takfiríes con los de los marginados. La destrucción del *derb*, el distrito tradicional de la clase trabajadora, se convirtió en un factor principal para la propagación en estos barrios

[36] Luis de la Corte: «¿Convergen el terrorismo global y la criminalidad organizada?», ponencia en el Seminario Permanente de Estudios de Terrorismo de la Fundación Ortega-Marañón, *Terrorismo Global: Continuidad y Cambio* (15/11/2012).
[37] En el 2003 alrededor del 10% de la población urbana vivía en chabolas. En Casablanca, el número se acercaba a 300.000, lo que suponía un 8,6% de la población. <www.bladi.com>. Consultado 17/05/2016.
[38] Selma Belaala: «Morocco: slums breed jihad». en *Le Monde Diplomatique,* edición en inglés, (04/11/2004).

del yihadismo takfir, una ideología que, en menos de una década, fue capaz de movilizar a una parte de la juventud de las áreas marginales, sacándola de su aislamiento y comprometiéndola en la violencia política contra las autoridades del país.

De esta manera, el salafismo takfirista pasó a ser un movimiento popular con sus propias formas de vida y lugares de adoración, y profundamente hostil a las instituciones tradicionales, tales como los *habous* (mezquitas controladas por el Estado), las madrazas (escuelas religiosas tradicionales), o las hermandades. A partir de 1999, el movimiento Takfir marroquí apostó por pasar a la violencia política con la aparición de grupos como Rebaa en Mequinéz, o El Recto Camino (Assirat al-Mostakim) en Casablanca. Estos grupos se beneficiaron del desmantelamiento de la red de seguridad policial establecida por el régimen de Hassan II, como consecuencia de las medidas liberalizadoras aprobadas con el advenimiento al trono de su hijo y sucesor Mohamed VI. La destitución del Driss Basri, el hombre fuerte del régimen durante los anteriores veinte años, supuso «haber estremecido los cimientos del todo el sistema» [39], sin que se produjera ningún tipo de adaptación real de la estructura de seguridad, a la nueva situación.

Puede decirse que, la creación de los grupos takfiríes, se produjo en unas circunstancias en las que se estaba debilitando la estructura policial, que se fue retirando de barrios y distritos vulnerables, convertidos así en terreno abonado para el reclutamiento de milicias fundamentalistas. La limitada red de seguridad proporcionada por el Estado fue sustituida por grupos locales armados los cuales, de una manera gradual, comenzaron a integrarse en redes internacionales. La consecuencia de esta situación se tradujo en una mayor coacción sobre los habitantes de los distritos más pobres, así como una oleada de ataques, inicialmente contra los *mokadems* (una especie de policía de proximidad) y los funcionarios, pero que terminó extendiendo a otras profesiones y al conjunto del tejido social.

[39] Mohamed Tozy: «Nouveau règne ou nouveau régime: les enjeux de la succession», en *Les Cahiers de l'Orient*, París, 2000.

Esta situación presenta cierta similitud con el conflicto que, en esos años noventa, tenía lugar en Argelia en lo que se refiere al liderazgo ideológico. Pero ahí acaban los parecidos. Si la matriz ideológica de los takfiríes marroquíes es la misma que la que mostraba en esa época el Grupo Islámico Armado (GIA) argelino, transformado a partir de 1997 en Grupo Salafista para la Predicación y el Combate (GSPC), los yihadistas marroquíes mostraban unos signos de debilidad mucho mayores. No solo estaban organizados en facciones autónomas sin un liderazgo único sino que, además, el número de activistas marroquíes era mucho menor. Mientras los salafistas argelinos del GIA eran capaces de reclutar en1994 hasta 500 hombres jóvenes por semana[40], los activistas marroquíes no llegaban a unos centenares, aunque este número era mayor si se contaba a los simpatizantes[41].

También existía una profunda diferencia en lo referido a los procesos políticos. Mientras en Argelia la prohibición del Frente Islámico de Salvación tras la suspensión del proceso electoral en 1992, alimentó la resistencia a las autoridades canalizada a través del GIA, en Marruecos, las alianzas tácticas entre la monarquía y el principal partido islamista, el PJD, y su subordinación a la autoridad real, supuso un muro de contención muy importante al terrorismo yihadista. El Partido de Justicia y Desarrollo (PJD) se convirtió en una forma autorizada, si bien limitada, de canalizar las aspiraciones de las áreas populares más vulnerables, lo que evitó un posible asalto al poder por parte de los grupos afiliados al salafismo takfir.

La relación entre el islamismo y el crimen organizado

Algunas de estos grupos actuaban más como organizaciones criminales que como instituciones islamistas. El principal de ellos fue La Comunidad del Recto Camino (jamâ´ata al-Sirât al-mustaqîm), una organización que empezó a tener relevancia a partir del 2002 como consecuencia del asesinato de rivales considerados infieles. Los seguidores de La Comunidad estaban convencidos de que se podía justificar teológicamente el asesinato de infieles, e incluso de no practicantes, al igual que la

[40] Lauren Vriens: Armed Islamic Group (Algeria, Islamists). Council on Foreign Relations (27/04/2009). Disponible en <http://www.cfr.org/algeria/armed-islamic-group-algeria-islamists/p9154>. Consultado el 27/05/2016.
[41] Selma Belaala: *op. cit.*

falta de legitimidad de las instituciones «impías» del Estado marroquí, por lo que actividades como el robo o el tráfico de drogas estaban autorizadas siempre que los beneficios se utilizaran para impulsar los objetivos políticos del movimiento. Si bien se consideraban una parte del movimiento takfir, su visión ideológica, mezcla de pensamiento religiosa extremo, activismo político y simple actividad criminal, resultaba especialmente atractiva para los delincuentes, por lo que terminó afincándose en los suburbios de Casablanca, Sale, Tánger, Nador, Oujda, Fez y Marraquech[42].

La Comunidad del Recto Camino, inspirada por los clérigos ya mencionados Omar al-Haddouci, Hassan Kettani, Ahmed al-Raffiki, Abdelkarim Chadli y Mohamed Fizazi, terminó englobando a toda una nebulosa de pequeños grupos sin coordinación centrales, pero unidos por la idea de que Marruecos constituía un Estado corrupto que debía ser purificado antes de poder centrarse en la lucha contra los infieles. Su facilidad para predicar en un árabe clásico que la población tenía dificultad en entender, les dotaba de un aura de erudición que emplearon para ganarse el apoyo y la obediencia de sus partidarios utilizando para ello un estilo autoritario. Su principal ideólogo en Marruecos fue Khamlî Dâoud, un licenciado en lenguas modernas, quien fundó el grupo en Douar Sekouila. Tras un tiempo en prisión a mediados de la década de los noventa, se asentó en Nador como vendedor de productos herbolarios y cintas de vídeo, hasta que su proclamación como infieles de las instituciones y las autoridades marroquíes e, incluso, de todos aquellos ciudadanos que usaran documentos legales, le llevaría nuevamente a prisión[43].

La Comunidad del Recto Camino terminó produciendo dos grupos diferentes, si bien relacionados[44]. El primero estaba dirigido por Zakaria Miloudi[45], natural de Casablanca, de familia humilde y formación salafista, quien convirtió a su grupo en una verdadera secta controlando cada aspecto de la vida de sus miembros, lo que le

[42] Thomas K. Park y Aomar Boum*: Historical Dictionary of Morocco*. Scarecrow Press, (16/01/2006), pág. 191.
[43] Ibid, pág.192.
[44] David Martin Jones, Ann Lane, Paul Schulte: *Terrorism, Security and the Power of Informal Networks*, Edward Elgar Publishing, Massachussets, Edward Edgard Publishing Ltd. (01/01/2010), pág. 81.
[45] Taieb Chadi: «L'ange de la mort». MarocHebdo (23/05/2003). Disponible en <http://www.maghress.com/fr/marochebdo/55909>. Consultado el 27/05/2016.

garantizaba su obediencia ciega, y utilizando este férreo control para imponer una interpretación estricta del islam a la población local. El segundo grupo tenía muy escasa entidad (nunca contó con más de treinta miembros divididos en células de cinco componentes) pero se mostró especialmente activo durante los años noventa. Estaba controlado por Youssef Fikri natural de Safi quien también terminaría por asentarse en Casablanca donde sería finalmente arrestado por la policía en julio de 2002 por sus lazos con el crimen organizado[46]. Fikri se vio involucrado en un total de seis ejecuciones «islámicas» y, al igual que Miloudi, sería condenado a muerte por su participación en los sangrientos atentados de Casablanca de 2003.

Fue de este contexto de marginalidad social y radicalidad islámica unida a crimen organizado, de donde surgirían los responsables de los atentados de Casablanca de mayo de 2003.

El papel de los veteranos afganos

Mientras las anteriores organizaciones estaban actuando dentro de Marruecos, algunos militantes de la Shabiba Islamiya se encaminaron hacia Afganistán (1979-88) como parte del contingente de más de 20.000 combatientes árabes que decidieron unirse a la yihad contra la ocupación soviética[47]. Ahora bien, el número de marroquíes «afganos» que llegaron a comprometerse con la yihad en Afganistán fue muy escaso y, aunque algunos de ellos se adiestraron en el manejo de armas y explosivos, la mayor parte de ellos actuaron como no combatientes. Muchos eran trabajadores humanitarios que llegaron a Kabul con el conocimiento de las autoridades marroquíes, aunque sin tener un estatus especial. Entre los primeros en llegar estaban Ahmed Rafiki, también conocido como Abou Houdaïfa[48] considerado

[46] «Je tue et je découpe les corps des mécréants», Maroc Hebdo, (03/08/2002). Disponible en <http://www.bladi.net/je-tue-et-je-decoupe-les-corps-des-mecreants.html>. Visitado 22/05/2016.
[47] Dina Temple: «Western Fighters Answer Mideast Extremists' Clarion Call», NPR, (28/06/2014). <http://www.npr.org/2014/06/28/326313364/western-fighters-answer-mideast-extremists-clarion-call>. Consultado 26/06/2016. Otras fuentes elevan este número hasta los 35.000 combatientes. David Commins: *The Wahhabi Mission and Saudi Arabia*. London. I.B.Tauris & Co. Ltd., 2006, pág. 174. También Ahmed Rashid: *Taliban: Militant Islam, Oil and Fundamentalism in Central Asia.* New Haven. Yale University Press, 2000, pág. 129.
[48] Mohamed Darif. «The Moroccan Combat Group», *ARI* nº. 51/2004. Real Instituto Elcano, (30/03/2004). Disponible en <http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/465/ARI-51-2004-I.pdf>. Consultado 19/05/2016.

por muchos el padre de los yihadistas marroquíes[49].

Tras la retirada soviética, la situación cambió sustancialmente produciéndose una creciente hostilidad de los afganos hacia los combatientes árabes, a los que acusaban de interferir negativamente en los esfuerzos locales para lograr la reconciliación nacional. A ello se unió la fuerte presión del gobierno de Pakistán para lograr su retirada inmediata de sus sedes y centros de operaciones en Peshawar (Paquistán). El resultado fue que los combatientes árabes se vieron obligados a trasladarse a Yemen, un país donde, a partir de 1992, establecieron lo que desde entonces se conoce como el movimiento de los «árabes afganos». Algunos de ellos, no obstante, prefirieron permanecer en Afganistán uniéndose al líder chií Hekmatyar. Los marroquíes no participaron directamente en esta fase ya que sus tareas estaban centradas principalmente en la acción humanitaria. Esto explica por qué algunos se quedaron en Afganistán, mientras que otros optaron por desviarse a Bosnia para participar como parte de la nebulosa yihadista en la guerra étnica y religiosa que allí tenía lugar en esos años (1991-95). Finalmente, los más, siguiendo los pasos del veterano salafista Ali Alam[50], prefirieron volver a casa.

Estos antiguos simpatizantes y combatientes muyahidines formaron la organización Harakat al-Islamiya al-al-Maghrebiya Mukatila (HASM)[51] centrada en la instigación de la violencia con vista a lograr un cambio político en el país en el que el rey fuera sustituido por un gobierno islámico. Sin embargo, su capacidad de actuación fue muy limitada y se dirigió principalmente a asegurar una cierta solidaridad y apoyo social hacia los antiguos combatientes en Afganistán retornados a Marruecos.

---

[49] Ahmed Rafiki era un enfermero convertido al wahabismo lo que le llevó a Afganistán donde participó en la luchas internas posteriores a la retirada soviética. Sería declarado culpable en 2003 acusado de combatir a los estadounidenses en Afganistán, lo que le llevaría a la prisión de Oukacha en Marruecos de donde saldría en marzo de 2008. Michael Moss y Souad Mekhennetdec: «Jihadists in Jails Win Leverage Over Their Keepers». *New York Times* (31/12/2007). Disponible en <http://www.nytimes.com/2007/12/31/world/africa/31prison.html>. Consultado el 27 de mayo del 2016.

[50] Sanaa Karim: *Party Politics for Morocco's Salafis?*. Carnegie Endowment for international Peace (2/10/1012). Disponible en <http://carnegieendowment.org/sada/?fa=49544>. Consultado el 26/05/2016.

[51]

El limitado número de voluntarios marroquíes que se quedó en Afganistán hizo que se decantasen por unirse, al principio, al grupo más numeroso de los yihadistas libios agrupados en el Grupo Islámico Combatiente Libio (GICL). Las tensiones con sus socios hicieron, no obstante, que los marroquíes decidieran finalmente establecer su propio germen de organización que con el tiempo pasaría a constituir, a semejanza libia, el Grupo Combatiente Islámico Marroquí (GICM). De esta manera, puede decirse que los orígenes de esta organización terrorista específicamente marroquí se localizan en esta época y, más concretamente, en Peshawar (Paquistán) en el año 1998, en torno a figuras como Mohamed el Guerbouzi, Abdellatif Mourafik y Meknassi Saâd Houssaini.

La razón de la fundación de estas organizaciones específicamente magrebíes hay que buscarla en la idea del fundador y líder de Al Qaeda, Ossama Ben Laden de organizar grupos armados magrebíes que, a diferencia del Grupo Islámico Armado argelino (GIA), le fueran leales y le permitieran la instauración de un emirato islámico en la región del Magreb[52]. Esto suponía la culminación de un proceso que había comenzado a finales de los años ochenta cuando el Grupo Islámico Combatiente Libio, mucho más numeroso y mejor organizado, comenzó a reclutar a combatientes salafistas marroquíes que vivían en Europa en un intento de establecer una incipiente red norteafricana de organizaciones yihadistas[53].

De esta manera, y una vez que los muyahidines veteranos de la lucha en Afganistán fueron progresivamente volviendo a Marruecos buscaron, siguiendo el ejemplo afgano, un cambio político similar y una movilización social tan eficaz como había hecho los talibanes[54]. En Afganistán, los combatientes marroquíes, al igual que muchos de los restantes correligionarios árabes, se impregnaron de la doctrina takfir importada desde Egipto, por lo que consideraban necesario luchar, no solamente contra los Estados Unidos o Israel como propugnaban los salafistas, sino hacer

[52] Ahmed Chaarani: *op. cit.,* pág. 50.
[53] Mohamed Darif: *op. cit.,* pág. 3.
[54] «Moroccan Islamic Combatant Group», Institute for the Study of Violent Groups. Disponible en <http://vkb.isvg.org/Wiki/Groups/Moroccan_Islamic_Combatant_Group_(GICM)>. Consultado el 25/05/2016.

extensiva esta lucha a los líderes musulmanes y a sus partidarios considerados infieles (*Kafir*[55]) y a los que había, por tanto, que combatir como apóstatas.

Sin embargo, su reducido número hizo que su capacidad de acción política fuera muy reducida hasta mediados de la década de los noventa cuando, inspirados por los predicadores radicales e impulsados por una corriente yihadista creciente dentro de Marruecos, un número cada vez mayor de marroquíes empezó a encaminar sus pasos hacia Afganistán. Alentados por la toma del poder por los talibanes en 1996 y por la vuelta a este país de Ben Laden, esta nueva hornada de combatientes dieron lugar a lo que podría denominarse la «segunda generación» de yihadistas marroquíes en Afganistán. Así, si únicamente «78 marroquíes tomaron parte en la primera guerra afgana contra los soviéticos… desde 1999 en adelante, hubo semanas en las cuales docenas partían hacia Afganistán»[56].

Muchos de estos voluntarios marroquíes «afganos» de segunda generación fueron captados por la idea del Emirato islámico que propugnaban los talibanes y establecieron estrechos lazos con sus correligionarios procedentes de países del golfo a través de alianzas matrimoniales. Estos naturales sobre todo de Tetuán y Tánger donde habían sido aleccionados por predicadores como Mohamed Fizazi y Youssef Fikri[57], se involucraron mucho más en la comisión de atentados terroristas de carácter internacional, dejando la acción local en manos de los grupos procedentes de los barrios marginales de ciudades como Casablanca o Fez.

Conclusiones

Si lo comparamos con la situación en países como Argelia y Egipto, el islamismo marroquí ha sido casi siempre pacífico, rechazando la violencia como una

[55] Kafir (plural kuffar) es una palabra árabe que significa «rechazar». En la doctrina islámica, este término se refiere a una persona que no reconoce a Dios (Allah) y la profecía de Muhammad (es decir, cualquier no musulmán), u ocultar, negar, ni la verdad. Culturalmente, es visto como un término despectivo usado para describir a los creyentes, los no musulmanes, apóstatas del islam, e incluso entre los musulmanes de diferentes corrientes. Es habitual que sea traducido como «infiel» o «no creyente». Cyril Glasse: *The New Encyclopedia of Islam,* (revised 2001 ed.), New York, Altamira Press, pág. 247.

[56] *Le Fígaro*, (22/03/2004). Las cifras para el primer período se contradice con otras fuentes, que elevan el número de marroquíes «afganos» hasta 600 en 1990.

[57] Ahmed Chaarani: *La mouvance islamiste au Maroc: du 11 septembre 2001 aux attentats de Casablanca du 16 mai 2003.* Karthala Collection Tropiques, 2004, págs. 49-51.

herramienta para la islamización de la sociedad. Ello no quiere decir que no se hayan producido importantes acciones terroristas desde su aparición, ni que su actividad no haya supuesto un desafío para las políticas de seguridad de las autoridades marroquíes, aunque esta nunca ha sido especialmente preocupante[58].

Ello se debe al predicamento que tiene entre la población de Marruecos la figura del rey como descendiente directo del Profeta y, por tanto, como principal figura religiosa del reino. Esta capacidad de condicionar el comportamiento religioso de los ciudadanos marroquíes ha servido para paliar, en buena medida, la creciente influencia de las corrientes wahabíes mucho más radicales en su visión del islam que la escuela malikí mayoritaria en el país. No obstante, al amparo de la asistencia económica y política por parte de los países del Golfo, a partir de los años ochenta del pasado siglo, empezaron a asentarse en Marruecos grupos de predicadores islamistas que empezaron a ejercer su influencia en el tejido social marroquí especialmente entre los sectores más desfavorecidos, que se fueron progresivamente encaminando hacia el radicalismo político.

Por otra parte, el eficaz enfoque respecto a los movimientos islamistas por parte de las autoridades marroquíes durante los años que preceden al comienzo del presente siglo, combinando la política del «palo y la zanahoria», permitió atraer, cooptar, reprimir y/o suprimir a los grupos y organizaciones islamistas que fueron apareciendo durante estos años en función de las circunstancias particulares y de la disposición de los propios grupos islamistas a llegar a acuerdos con el poder político. En líneas generales, el régimen alauí se mostró un adversario inteligente en su lucha contra el radicalismo yihadista y su estrategia tuvo éxito en cuanto a la contención de las corrientes islamistas más extremistas.

En cuanto a la presencia de marroquíes en Afganistán durante los años que preceden al presente siglo, los datos que se disponen indican que su número siempre fue limitado en relación al de otras nacionalidades árabes y, quizá más importante, ninguno de ellos desempeño un papel relevante dentro de la numerosa

[58] Mohamed Tozy: *Les Pronostics de Mohamed Tozy: Les Islamistes ne peuvent pas gagner*, Arabies, feb. 2001, pág. 23.

comunidad de combatientes árabes afganos, cuyos líderes fueron fundamentalmente egipcios y ciudadanos procedentes de los países de Oriente Medio. Para Al Qaeda, los marroquíes no pasaron de ser meros ejecutantes al servicio de la yihad. Esto hizo que los yihadistas marroquíes de primera y segunda generación se encontrasen fuertemente desorganizados y en una situación de dependencia absoluta de la organización terrorista, situación que se mantendría hasta el diseño de la nueva estrategia de yihadismo global que pondría Al Qaeda en práctica poco después de la llegada de los talibanes al poder en 1996.

En definitiva, habrá que esperar al cambio en el poder político con el ascenso al trono del nuevo monarca Mohamed VI para asistir a un debilitamiento de las medidas de seguridad, lo que unido a la puesta en libertad de un gran número de activistas islamistas, muchos de ellos veteranos de Afganistán, favorecerán el fortalecimiento de las redes terroristas y la creación del adecuado caldo de cultivo que desembocará en el 2003 en los atentados de Casablanca.

Ignacio Fuente Cobo
COR. ET. ART .DEM
Analista del IEEE

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

39/2016 7 de junio de 2016

Emilio Sánchez de Rojas Díaz

Las fronteras «porosas» de Sudamérica: ¿líneas divisorias o áreas de cooperación?

Visitar la WEB

Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO

Las fronteras «porosas» de Sudamérica: ¿líneas divisorias o áreas de cooperación?

Resumen:

Las fronteras en Sudamérica se mueven entre su linealidad clásica y una «zonalidad» necesaria para su integración económica y social. La globalización, lejos de facilitar la integración actúa de forma devastadora sobre las poblaciones fronterizas, su cultura y las formas de organización y relación social; la economía fronteriza está poco preparada para competir en un esquema de economía abierta. La mala situación de los pasos de frontera en la región de Sudamérica, está estrechamente vinculada al bajo nivel de desarrollo de las fronteras, la ausencia de una adecuada coordinación entre las autoridades de los países fronterizos y la ausencia de planes, programas y proyectos que permitan espacios socio-económicos con niveles de desarrollo humano más elevado. Además son pasos de mínima resistencia para la delincuencia transnacional organizada.

Abstract:

Borders in South America move between classical linearity and the "zonality" necessary for their economic and social integration. Globalization, far from facilitating the integration acts in devastating form on the border towns, culture and forms of organization and social relationships; the border economy, is unprepared to compete in an open economy scheme. The bad situation of border crossings in the LA region is closely linked to its low level of development of borders, the absence of proper coordination between the authorities of neighboring countries and the absence of plans, programs and projects to socio-economic areas with higher levels of human development. They are also ways of least resistance for Transnational Organised Crime.

Palabras clave:

Frontera, linealidad, zonalidad, área fronteriza, zona fronteriza, región fronteriza.

Keywords:

Border, linearity, zonality, border area, border zone, border region.

Introducción

Algo que sorprende al estudiar Sudamérica, una región cuyos líderes presumen de favorecer una integración regional a espaldas de los Estados Unidos, es la prevalencia de sus conflictos y crisis fronterizas. Por otro lado, se achaca la escalada de violencia en muchas zonas del subcontinente, entre otros factores, a la existencia de una delincuencia trasnacional organizada, y a unos tráficos ilícitos, que se aprovechan de la porosidad de la frontera, mientras no existe apenas coordinación regional en cuanto a las políticas de respuesta. Nos encontramos ante una aparente paradoja: los países que dicen estar en un proceso de integración, mantiene disputas por zonas de terreno que –de hecho– son incapaces de controlar. Obviamente la cuestión no es tan simple.

América Latina se siente dueña de su destino, y parece querer emanciparse de los «hermanos mayores» del norte[1], complaciendo –al menos en apariencia– a Spykman, cuando proponía diferenciar claramente la América anglosajona del resto. La «Cumbre de la Unidad» celebrada en Cancún en 2010 supuso un paso en la evolución geopolítica en Iberoamérica, cuando treinta y tres países se reúnen para crear la CELAC[2], una nueva organización regional, que excluye tanto a Estados Unidos como a Canadá[3]. Pero como afirma Mesa Gisbert:

«Un continente en el que las instituciones se inventan cada lustro, se descuartizan cada década y no funcionan bien la mayor parte del tiempo difícilmente puede alcanzar sus metas. El hilo de Ariadna es en esta historia el mayor dolor de todos, lo tejido en el día se desteje en la noche y lo que se vuelve a tejer tiene un punto diferente»[4].

Y que debería despojarse, en opinión del autor «de la lógica pendular, de la retórica ideológica de extremos, de la tentación del año cero de la Revolución y, sobre todo, del mesianismo...».

[1] Estados Unidos y Canadá.

[2] Comunidad de Estados Latinoamericanos y caribeños.

[3] Johanna Mendelson Forman: *Hemisphere Highlights,* 2010.

[4] Carlos Mesa Gisbert: *América latina, dentro del péndulo*. FP *Edición española*. Febrero-marzo 2010.

América Latina y el Caribe son un espacio regional individualizado, rico en recursos naturales, con gran diversidad social y cultural, que ha sido testigo en los últimos años de un fuerte crecimiento económico producto de la globalización que, sin embargo, no ha permitido salvar las profundas asimetrías estructurales, ni mejorar sensiblemente la cohesión social. Esto es especialmente cierto en el caso de las fronteras internas del subcontinente[5].

A pesar de las simetrías aparentes, el tratamiento de la integración fronteriza en la región de América latina tiene poca relación con el de la Unión Europea (UE). En la UE, las fronteras son territorios periféricos al conjunto de la Unión, por tanto, limítrofes con terceros países, mientras que en América Latina y el Caribe (ALC) las fronteras son territorios de menor desarrollo relativo, que se ubican en el mismo corazón del continente, cuya población está afectada –en muchos casos– por situaciones de pobreza extrema[6] (SELA, La Integración Fronteriza en el Marco del Proceso de Convergenciade América Latina y El Caribe, 2012, pág. 68).

Mercado Jarrín[7] (1988, p. 93) opinaba a finales de la década de los años ochenta que en América Latina se producen tres clases de conflictos interestatales: los territoriales (limítrofes), los políticos y los antihegemónicos. Las disputas limítrofes interestatales representan un tercio de todos los conflictos, y tienden a ser más prolongados y latentes que cualquier otro tipo de disputa (Pfetsch & Rohloff., 2000)[8].

Pero Federico Merke destaca ciertos hechos diferenciales de América Latina, que se acentúan en el caso de Sudamérica:

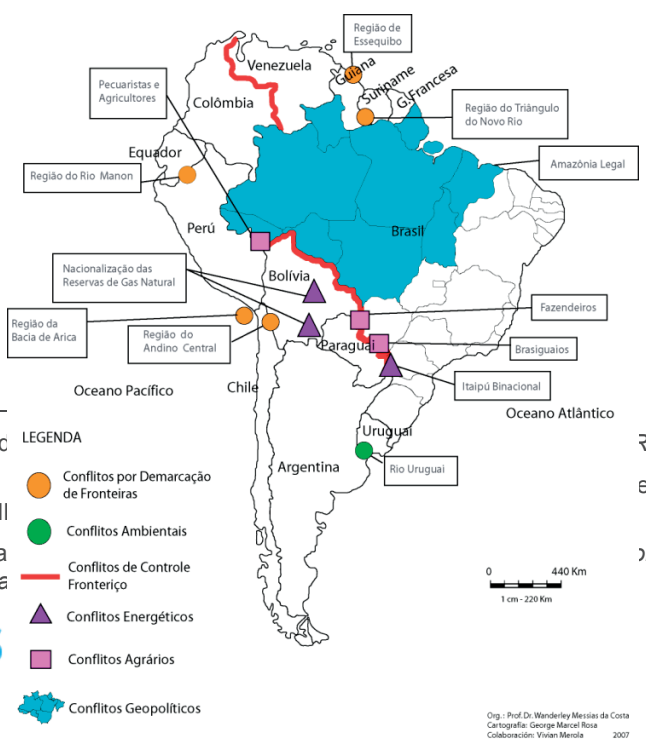
- Ningún estado ha desaparecido en doscientos años.

[5] SELA. *La Integración Fronteriza en el Marco del Proceso de Convergenciade América Latina y El Caribe*, 2012, pág. 65.
[6] SELA. *La Integración Fronteriza en el Marco del Proceso de Convergenciade América Latina y El Caribe.* Obra citada, pág. 68.
[7] Edgardo Mercado Jarrín: *The Impact of World Crisis on Geopolitical Conflicts*, pág. 93.
[8] Frank R. Pfetsch y Christoph Rohloff: *National and International Conflicts*, 1945-1995.

- El principio de Uti Possidetis (como poseías, continuarás poseyendo) se aplicó tras las independencia de Portugal y España, lo que permitió delimitar las fronteras estatales de forma mucho más pacífica que en Europa.
- América Latina es la región que dispone de un mayor número de acuerdos bilaterales y multilaterales relacionados con la solución pacífica de los conflictos, así como de acuerdos resueltos por medio de la adjudicación y el arbitraje[9] (Merke, 2011.).

«Muchos conflictos son legado de disputas coloniales o de delimitaciones no resueltas durante la conformación de los Estados» opina Andrés Serbin[10]: «Los más inmediatos suelen resolverse en la región, por la intervención de otros países. Pero las disputas que implican argumentaciones jurídicas complejas son llevadas a La Haya». Algunas de estas últimas disputas son muy recientes:

- Como consecuencia de la guerra del Pacífico y la firma del Tratado de Paz de 20 de octubre de 1904, celebrado entre Chile y Bolivia, este último país perdió sus 400 km de costa y 120.000 km^2 de superficie, y se convirtió, de esta manera, en un país mediterráneo[11] (Namihas, 2013). En 2013, el gobierno de Evo Morales cambió su posición tradicional y pidió ante la Corte Internacional de Justicia (CIJ), en La Haya, y que «obligue a Chile a negociar de buena fe un acuerdo pronto y efectivo». El 24 de septiembre del año 2015 la CIJ se declaró competente para evaluar el caso.



- El territorio del Esequibo de 159.500 kilómetros cuadrados perteneció hasta 1966 al Imperio británico, aunque Venezuela lo reclamó siempre como propio. En 2015, a pesar del Acuerdo de Ginebra, y el Reino Unido le

9 Fec ...*Regional Interstate Society*, 2011.

10 ...estigaciones Económicas y Sociales (CRII

11 Sa ...*orte Internacional de Justicia de La Haya*

cedió la administración a Guyana, a la vez que reconocía las reclamaciones venezolanas. El descubrimiento de un yacimiento de petróleo en la zona fue la excusa perfecta para reavivar un conflicto congelado, que ha escalado y ambos países han retirado sus embajadores[12].

- Un caso grave fue el enfrentamiento entre Colombia y Nicaragua por la delimitación marítima. Tras muchas décadas de protestas y negociaciones infructuosas, Managua se presentó el 6 de diciembre de 2001 ante la CIJ. 11 años después, la Corte corrió 531 kilómetros hacia el este la línea que demarca su superficie marítima, ampliando así la de Nicaragua. El gobierno de Juan Manuel Santos decidió abandonar el Pacto de Bogotá de 1948 que otorga jurisdicción a la CIJ en la resolución de conflictos[13] (Mizrahi, 2015).

Aunque en los conflictos por el territorio parezcan más simbólicas que reales, ahora son tan importantes como en el pasado, pero con otro carácter. En las zonas fronterizas, que tienen diferentes leyes y subsidios a determinados productos, aparece el contrabando. En la frontera entre Colombia y Venezuela, la base de la actividad económica es la venta ilegal en Colombia de bienes que están subsidiados en Venezuela, igualmente ocurre con la venta ilegal en Colombia de bienes subsidiados en Bolivia, como la gasolina. En estas zonas fronterizas, controladas a veces por grupos armados, apoyados por funcionarios corruptos, está en el origen de muchos de los problemas que sufre Sudamérica: narcotráfico, violencia criminal y desvío de recursos públicos.

Los límites del territorio estatal

Las anteriores consideraciones nos llevan a preguntarnos donde termina la frontera a partir del derecho internacional, ya que el territorio estatal tiene unos límites precisos y

[12] Acuerdo para resolver la controversia entre Venezuela y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte sobre la frontera entre Venezuela y Guayana Británica. Artículo V (2) «Ningún acto o actividad que se lleve a cabo mientras se halle en vigencia este Acuerdo constituirá fundamento para hacer valer, apoyar o negar una reclamación de soberanía territorial en los territorios de Venezuela o la Guayana Británica, ni para crear derechos de soberanía en dichos territorios, excepto en cuanto tales actos o actividades sean resultado de cualquier convenio logrado por la Comisión Mixta y aceptado por escrito por el Gobierno de Venezuela y el Gobierno de Guayana. Ninguna nueva reclamación o ampliación de una reclamación existente a soberanía territorial en dichos territorios será hecha valer mientras este Acuerdo esté en vigencia, ni se hará valer reclamación alguna sino en la Comisión Mixta mientras tal Comisión exista».

[13] Dario Mizrahi: «El regreso de las disputas territoriales en América Latina». *Infobae.* [En línea] 03 de 10 de 2015.

fijos, en los que el Estado ejerce sus poderes y competencias, lo que a su vez requiere una delimitación del mismo con el trazado de las fronteras. Como apunta Nilo Meza Monge en un contexto donde la globalización parece derribar todas las barreras, los Estados nación y su base conceptual, están en franco retroceso como actores principales de las dinámicas globales. Como una de sus consecuencias:

«… estarían cobrando fuerza las regiones transfronterizas como agentes principales de la competitividad, fundamento del nuevo orden económico mundial, dándole sentido y contenido al término "glocalización" que relaciona el fenómeno mundial con los nuevos procesos que aparecen en las dimensiones regional y local»[14] (Meza Monge, 2012, pág. 26).

En ese nuevo escenario permite la «desfronterización» de los procesos económicos y sociales lo que relativiza el efecto separación de «frontera» como línea y permite la aparición de espacios regionales integrados donde los límites internacionales son parte de ellos[15] (Meza Monge, 2012, pág. 26).

El concepto de frontera como línea límite de la soberanía de un Estado en el sentido westfaliano, ya no es suficiente y conviene conceptualizar lo que entendemos por frontera de una forma más amplia.

El concepto de frontera en Sudamérica

Como ya afirmaba Frederick Jackson Turner a finales del siglo XIX, se ha escrito mucho sobre la frontera como línea divisoria y sobre la guerra fronteriza, pero se ha descuidado el análisis de la frontera desde otros puntos de vista. Turner, diferenciaba entre el significado de «frontera» para los europeos y para los americanos[16]:

«La frontera americana se distingue claramente de la frontera europea - una línea divisoria fortificada que discurre entre densas poblaciones. Lo más significativo de la frontera americana es que se encuentra en el límite del "acá" de la tierra libre. En los informes censales es tratado como el límite de los asentamientos que tienen una densidad de dos o más [habitantes] por milla cuadrada. El término es flexible, y para nuestros propósitos no necesita una definición nítida. Vamos a considerar toda la franja

[14] Nilo Meza Monge: *Espacios Regionales Fronterizos: Escenarios de Integració,* Buenos Aires: s.n., 2012, pág.26.

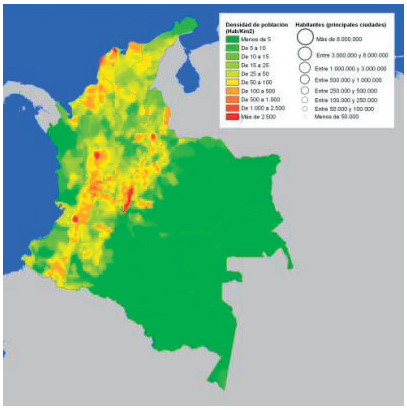
[15] Ibíd.

[16] Frederick Jackson Turner: *The Significance of the Frontier in American History*, 1893.

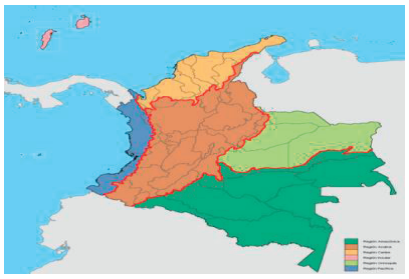
fronteriza incluyendo el país de los indios y el margen exterior de la "zona de asentamientos[17]" de los informes del censo (Turner, 1893).

Las fronteras, opina Silvia Marteles, son espacios de integración y para ello es fundamental distinguir entre límites fronterizos y áreas de frontera:

- Los límites fronterizos tienen la configuración espacial de una línea que separa dos o más países. En Sudamérica la gestión de los límites fronterizos, en su aspecto más formal, está generalmente asociada al tema de la gestión de aduanas y suele ser competencia de los gobiernos nacionales, aunque tiene repercusiones directas en las áreas de frontera. Las áreas de frontera hacen alusión a una franja y son entendidas como espacios territoriales que incluyen dos o más zonas que se asoman al límite fronterizo y cuyo desarrollo territorial se da en un marco que va más allá de la división político administrativa entre Estados, en las que además de los respectivos gobiernos nacionales, intervienen los gobiernos subnacionales y otros actores del territorio de frontera[18] (Marteles, 2009).



Un ejemplo evidente de cómo se entrelazan las competencias entre los diferentes actores nacionales y subnacionales de las áreas de frontera, es en la coordinación de los grandes proyectos ligados a los corredores bioceánicos, basados fundamentalmente en la colaboración entre países en torno a sectores estratégicos como: la energía, los instrumentos financieros, la gestión de los pasos de frontera, las tecnologías de información y comunicaciones, el transporte aéreo, marítimo y multimodal. Los corredores bioceánicos implican un concepto de integración basado en la acción conjunta entre Estados: en efecto, en los años recientes se ha difundido en toda Sudamérica la idea de que la inserción internacional y la influencia de un país en las organizaciones multilaterales o en las



[17] Es el mismo concepto que dio lugar a las denominaciones como Jerez de la Frontera o Arcos de la Frontera durante la reconquista: línea de separación entre «nosotros» y «ellos».

[18] Silvia Marteles: *Fortalecimiento de la gobernanza transfronteriza en América Latina a través de la cooperación descentralizada,* 2009.

negociaciones comerciales depende de su capacidad de actuar conjuntamente con sus vecinos como grupo regional[19] (Marteles, 2009).

El establecimiento de la CELAC, ha proporcionado a los procesos de integración subregional un respaldo político para alcanzar la consolidación del mercado común, la reducción de las asimetrías estructurales y de la pobreza, aumentando su influencia en el escenario global en los temas más importantes. Como parte de ese proceso, las fronteras internas de la región deben jugar un papel renovado como escenario de intereses comunes y resultado de la aplicación de mecanismos e instrumentos transversales que proporcionen una mayor cohesión y favorezcan una integración regional[20] (SELA, *La Integración Fronteriza en el Marco del Proceso de Convergenciade América Latina y El Caribe*, 2012, pág. 66).

Pero la amplitud del territorio sudamericano (18 millones de km^2) y la diversidad de las características físicas, biológicas, demográficas, sociales, culturales, y políticas de sus doce Estados, así como el diferente grado de ocupación humana, provoca que exista una gran diversidad de «situaciones de frontera» en la región las que sin embargo coinciden, salvo pocas excepciones, en su posición marginal respecto de otros espacios activos de los respectivos países de que hacen parte, y en el hecho de que todavía predomina en ellos la pobreza y marginación de sus habitantes y actores sociales y económicos[21] (SELA, *La Integración Fronteriza en el Marco del Proceso de Convergenciade América Latina y El Caribe*, 2012, pág. 66).

Linealidad y zonalidad de las fronteras

En realidad, en la percepción del fenómeno fronterizo se entrecruzan dos nociones: la de «linealidad» y la de «zonalidad»:

- Frontera y noción de linealidad. La noción de linealidad o de línea limítrofe tiene una connotación fundamentalmente jurídica que se hace perfectamente tangible con la suscripción de los tratados internacionales de límites y su consecuente ejecución.
- Frontera y noción de zonalidad. En el marco de la noción de zonalidad, frontera no

[19] Ibíd.
[20] SELA. *La Integración Fronteriza en el Marco del Proceso de Convergenciade América Latina y El Caribe.* Obra citada, pág. 66.
[21] SELA. *La Integración Fronteriza en el Marco del Proceso de Convergenciade América Latina y El Caribe.* Obra citada, pág. 66.

es un término que posea una acepción principalmente jurídica, sino más bien social y económica, en el sentido de constituir la manifestación, en una porción de territorio situado en los confines de un Estado, de fuerzas organizadas que actúan de un lado al otro del límite y cuyos vectores son la población y los acondicionamientos de todo tipo (por ejemplo, senderos, carreteras u otras vías de comunicación; líneas de transmisión de energía eléctrica; explotaciones agrícolas o pecuarias; implantaciones industriales; centros educativos o de salud; etc.), todo lo cual estimula un movimiento e intercambio de personas, bienes y servicios, procesos con base a los cuales se construyen en el tiempo solidaridades e intereses comunes que van perfilando, dentro de ciertos ámbitos espaciales, «lo fronterizo»[22] (OLIVEROS, 2002).

En un contexto internacional marcado por una interdependencia cada vez más acentuada entre países y bloques económicos, consecuencia del progreso tecnológico y del auge del comercio internacional como motor del desarrollo, las fronteras tiene gran importancia para cualquier país en las siguientes dimensiones:

- Para la superación de los desequilibrios de desarrollo regionales.
- Para el afianzamiento de los procesos de cooperación e integración económica regionales.
- Para la articulación de la región en el contexto internacional[23] (OLIVEROS, 2002).

Frontera y fronteras en Sudamérica

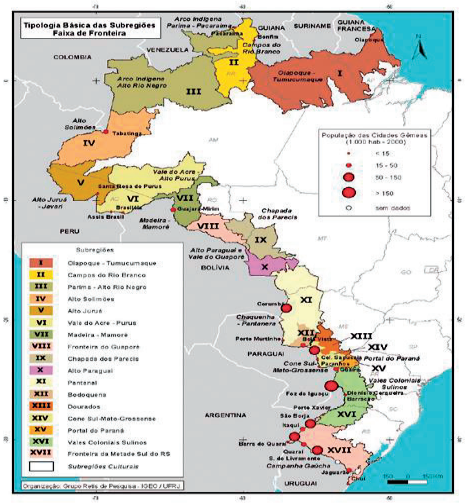
Como recogía Turner, la idea de frontera estuvo históricamente asociada a la visión europea de división característica del Estado westfaliano[24]. Así, las fronteras de Sudamérica pueden estudiarse desde el punto de vista del nacimiento de las naciones, pero también desde el punto de vista de los pueblos originarios que ya diferenciaban el «yo» del «otro». La creación de los Estados iberoamericanos representó el proceso de generación de fronteras más importante tras el fin de los virreinatos y las reformas[25] del

[22] L. OLIVEROS: *El concepto de frontera en el contexto y en la perspectiva de la integración andina*, 2002.
[23] Ibid
[24] La aparición del Estado nación con la Paz de Westfalia incorpora dos elementos centrales, la nacionalidad como identidad y la soberanía sobre un territorio dentro de unas fronteras. Además afronta la internacionalidad al transformar el «derecho de gentes» feudal, en un «derecho internacional» para regular el funcionamiento del sistema interestatal.
[25] Borbónicas y pombálicas.

siglo XVIII. Como opina Nahuel Oddone:

«Las guerras de Independencia, guerras de liberación –por un lado– y guerras de establecimiento de nuevas fronteras –por el otro–, redundaron también en la desorganización de los modelos productivos locales de las nuevas repúblicas, en la generación de zonas periféricas rezagadas que no lograrían insertarse en el sistema capitalista internacional y en la generación de fuertes cortes territoriales en donde el «yo» pasaba a ser parte del «otro», es decir, que el *in* pasaba a ser parte del *out*[26] (Oddone, 2014, pág. 130).

Las fronteras para Oddone son «espacios interestatales en donde se condensan las relaciones entre las poblaciones locales y el accionar de los diferentes niveles del Estado» esta aproximación diferencia entre líneas de frontera –competencia de los gobiernos nacionales– y las áreas



[26] Nahuel Oddone: *Cooperación Transfronteriza en América Latina: Una aproximación teórica al escenario centroamericano desde la experiencia del Proyecto Fronteras Abiertas,* 2014, pág. 130.

fronterizas, donde las competencias son compartidas entre los gobiernos nacionales y regionales, y locales[27] (Oddone, 2014, pág. 131).

Un caso interesante es el de la *Faixa de Fronteira*, que es una franja imaginaria que se compone de una banda interior de la tierra que se extiende entre 0 y 150 km, paralela a la línea de frontera terrestre del territorio nacional con otros países y desde 1955 (Ley 2.597/55) se identifica físicamente con la zona de seguridad nacional. La *Faixa de Fronteira* sirve:

- Para materializar la posesión del Estado brasileño en relación con los países limítrofes.
- Para especificar la propiedad pública federal de las tierras esenciales para la defensa del territorio nacional (seguridad nacional).
- Y más recientemente, para elegir áreas clave para el desarrollo económico.

Vamos como en este caso un concepto de zona asociada a línea de frontera, y por tanto militar en su origen, ha servido –sin perder su carácter– para definir las áreas de cooperación transfronteriza. Pero conviene diferenciar cooperación e integración.

Cooperación transfronteriza e integración transfronteriza

Trataremos de diferenciar entre los conceptos –esencialmente próximos– de cooperación transfronteriza e integración transfronteriza. Para Markus Perkmann[28] (PERKMANN, 2003) cooperación transfronteriza es «una colaboración más o menos institucionalizado entre las autoridades "subnacionales" contiguas través de las fronteras nacionales» esto no incluiría por tanto la *Faixa de Fronteira* brasileña, al ser territorio de competencia federal. Para Luis Alberto Oliveros[29] desarrollo fronterizo, integración fronteriza y cooperación fronteriza son conceptos y procesos esencialmente afines.

Desarrollo fronterizo es para Oliveros[30] (2002): «El proceso necesario e impostergable de incorporación de las fronteras al patrimonio activo de cada país, conducido mediante iniciativas nacionales que responden a objetivos y estrategias integrales de desarrollo».

[27] Nahuel Oddone: Obra citada pág.131.
[28] PERKMANN, M. *Cross border regions in Europe. Significance and drivers of regional cross – border cooperation,* 2003.
[29] Coordinador del Banco de Proyectos de Integración y Desarrollo Fronterizo de la CAN.
[30] L. Oliveros: Obra citada.

El desarrollo fronterizo se materializa en leyes, estrategias, planes, programas y proyectos, que representan la política de desarrollo fronterizo del país, donde se incluyen iniciativas tanto públicas como privadas, relacionadas con la infraestructura social y económica, la dotación de servicios básicos, la promoción de actividades productivas, o la mejora de la gestión a nivel local y regional, entre otros, siempre aplicando criterios de sostenibilidad.

Para Oliveros integración fronteriza es

«el proceso convenido por dos Estados en sus territorios fronterizos colindantes a través de acuerdos o tratados específicos, que tiene por objeto propiciar su desarrollo sobre la base del aprovechamiento conjunto y complementario de sus potencialidades, recursos y afinidades, así como de costos y beneficios compartidos, proceso que generalmente constituye un componente central del progreso y fortalecimiento de la relación bilateral en su conjunto»[31] (OLIVEROS, 2002).

Y cooperación fronteriza sería

«el conjunto de iniciativas comprometidas por dos países limítrofes en sus territorios de frontera contiguos, poco poblados y desarticulados entre sí y con el resto del territorio de cada país (fronteras no activas), para sentar las bases del desarrollo e integración futura de dichos espacios mediante la ejecución de acciones y proyectos en temas tales como evaluación de recursos naturales, protección de los ecosistemas compartidos, medidas de seguridad y confianza mutua, asistencia a las comunidades nativas, entre otros».

La definición de Oliveros ha sido recogida por SELA, si bien define integración fronteriza como el «… el proceso convenido por dos (ocasionalmente tres) Estados…»[32] (SELA, *La Integración Fronteriza en el Marco del Proceso de Convergenciade América Latina y El Caribe*, 2012); también recoge la definición de «Cooperación fronteriza» de Oliveros pero eliminado la referencia a «… (fronteras no activas)… », a la vez que propone añadir: «siempre que tales programas, proyectos y acciones no estén incluidos en iniciativas ya comprometidas de integración fronteriza» (SELA, XXIV Reunión de Directores de Cooperación Internacional de América Latina y

[31] Ibíd.
[32] SELA. *La Integración Fronteriza en el Marco del Proceso de Convergenciade América Latina y El Caribe.* Obra citada.

el Caribe. Cooperación Regional en el ámbito de la Integración Fronteriza, 2013)[33].

Las fronteras porosas en Sudamérica

Con independencia de los límites oficiales o lineales, en Sudamérica se pueden identificar multitud de situaciones que aprovechan la porosidad características de sus fronteras para fomentar intervenciones orientadas a promover y afianzar la integración fronteriza en la región. Generalmente se emplean tres clasificaciones de situaciones de frontera relacionadas con:

- Poblaciones y las dinámicas socioeconómicas
- Grado de consolidación de los procesos de interrelación
- Escala geográfica[34] (SELA, 2012).

Frontera y poblaciones fronterizas

Si la situación dominante de las fronteras en ALC es la de territorios de menor desarrollo, escasa población y afectada por situaciones de pobreza, que se ubican en el interior de un continente mal comunicado, la delimitación geográfica y los objetivos de los procesos de integración fronteriza deberían basarse en las diferentes «situaciones de frontera» que en síntesis serían:

Poblaciones indígenas aisladas: pequeños grupos étnicos muy poco numerosos y aislados, con un fuerte sentido de pertenencia étnico-cultural. Su organización social es ancestral, su alimentación se basa en la caza y la recolección, y su carácter trashumante hace que se instalen en uno u otro país fronterizo sin que ello afecte al grupo. Estos grupos habitan la determinadas partes de los ríos Amazonas y Orinoco.

Poblaciones indígenas con cierta relación con el mundo exterior: poblaciones indígenas fronterizas que mantienen relaciones ocasionales o permanentes con entidades o agentes del Estado, y otras organizaciones. Su espacio vital desborda los límites fronterizos interrelacionándose con comunidades de la misma etnia del país vecino. Aunque el sentido étnico-cultural dominaba sobre el de nacionalidad, esta característica se va perdiendo rápidamente. Ejemplo de este grupo son los wayúu en la frontera colombo-venezolana, o los awajún en la ecuatoriano-peruana.

[33] SELA. *XXIV Reunión de Directores de Cooperación Internacional de América Latina y el Caribe. Cooperación Regional en el ámbito de la Integración Fronteriza.* Caracas, 2013.
[34] Ibíd.

Comunidades campesinas con recursos agrícolas precarios: poblaciones campesinas particularmente en Bolivia, Perú, Ecuador, que se encuentran alejadas de los principales centros urbanos y ejes de comunicación y disponen de tierras de baja productividad. Mantienen vínculos con las comunidades vecinas del país limítrofe, con las que comparten identidades culturales y relaciones sociales ancestrales, lo que permite suplir carencias en materia de atenciones básicas en salud, educación o acceso a productos básicos.

Comunidades campesinas con acceso a recursos agrícolas y déficit de servicios sociales: asentadas en toda la región, cercanas a centros urbanos o a vías de comunicación, lo que facilita el acceso a los mercados. Las relaciones con comunidades fronterizas del país vecino suelen ser intensas y afectan a diversos ámbitos de la vida comunitaria (atenciones en salud, educación básica, secundaria o técnica, adquisición de bienes básicos y otros manufacturados, actividades culturales y festividades religiosas, eventos familiares y sociales, etc.). Ejemplo de esta situación es la de los municipios del departamento de Nariño, en Colombia, con los de la provincia del Carchi, en Ecuador, en plena región andina.

Frentes pioneros: Responden a un proceso que se ve favorecido por la construcción de vías de comunicación. Se presenta en zonas generalmente ubicadas al pie de los sectores montañosos fronterizos y zonas boscosas en la Amazonía, hacia donde han emigrado en búsqueda de mejores condiciones de vida campesinos procedentes de otras zonas como consecuencia de la presión demográfica, la degradación de la tierra o la violencia política. Representativo de esta situación son la frontera amazónica entre Bolivia, Brasil y Perú, en las cercanías al borde trifronterizo; o entre Brasil, Colombia y Perú (Tabatinga – Leticia – Santa Rosa), centros urbanos con funciones locales: En la mayoría de los casos, estos pequeños centros urbanos se encuentran muy alejados de las ciudades más dinámicas, por lo que funcionan como centros de servicios elementales para un entorno rural. Las relaciones con comunidades vecinas del país limítrofe suelen ser intensas, muchas veces alimentadas por sentimientos de pertenencia étnica y cultural compartida. Ejemplos de esta situación se da entre las ciudades de Zumba (Ecuador) y Namballe (Perú) o en Porto Murthino (Brasil) y Carmelo Peralta (Paraguay) en el Chaco, sobre el límite del río Paraguay.

Centros urbanos intermedios, ubicados sobre ejes de comunicación bi o tri nacional: Se

trata de ciudades intermedias, a ambos lados del límite internacional a modo de ciudades «gemelas», frecuentemente en las proximidades de un paso de frontera oficialmente habilitado. Cumplen funciones más diversificadas ero con predominio de la función comercial que deben adecuarse a vaivenes y coyunturas económicas y políticas. Muchas de estas ciudades son también punto de paso de importantes corrientes de comercio internacional. Ejemplos de esta situación de frontera abundan en la región: Foz de Iguazú (Brasil) – Ciudad del Este (Paraguay); La Quiaca (Argentina) – Villazón (Bolivia); Santa Ana do Livramento (Brasil) – Rivera (Uruguay); Arica (Chile) – Tacna (Perú).

Metrópolis regionales: supone la presencia, a ambos lados de la línea divisoria, de ciudades que ocupan un lugar privilegiado en la jerarquía urbana nacional y desempeñan, por tanto, funciones múltiples y complejas. Su particularidad se refiere básicamente a la presencia en su seno de poblaciones migrantes provenientes del país vecino que mayormente reflejan la dinámica interdependencia cultural e interacción social que se ha dado desde siempre en las comunidades fronterizas. El eje urbano formado por las ciudades de Cúcuta-Villa del Rosario en Colombia y San Antonio-Ureña-San Cristóbal en Venezuela, puede ser un caso potencialmente asimilable a esta situación de frontera[35] (SELA, XXIV Reunión de Directores de Cooperación Internacional de América Latina y el Caribe. Cooperación Regional en el ámbito de la Integración Fronteriza, 2013, pág. 3).

Frontera y comunicaciones transfronterizas

Además del factor humano, a la hora de definir los territorios objeto de los posibles acuerdos de integración fronteriza cuya realidad social, cultural y económica, de infraestructura y ambiental debe ser mejorada con un esfuerzo coordinado de dos o más países, la «cotidianidad» es una característica central para su puesta en práctica. En función de la «cotidianidad», podemos identificar:

La frontera ausente: son espacios fronterizos vacíos y no integrados en la economía y sociedad nacionales. Los proyectos conjuntos en estas zonas se refieren temas como la protección de los ecosistemas compartidos, medidas de seguridad y confianza o asistencia a las comunidades nativas.

[35] SELA. *XXIV Reunión de Directores de Cooperación Internacional de América Latina y el Caribe. Cooperación Regional en el ámbito de la Integración Fronteriza*. Obra citada, pág. 3.

La frontera embrionaria: es una frontera activa, pero predominan procesos de interrelación espontáneos sin apenas regulación por parte de los Estados. Es un tipo de frontera otrora abundante pero cada vez más raro en AL.

La frontera en construcción: una frontera activa pero con intensa cooperación entre dos Estados para mejorar el funcionamiento de los pasos de frontera, y desarrollar la infraestructura y los servicios para así intensificar la relación entre autoridades de gobierno local, y aliviar las carencias de la población.

La frontera consolidada: Incluyen centros urbanos que operan como ejes de intercambio comercial y organizaciones empresariales binacionales. Constituye el tipo de frontera al que los países de la región podrían aspirar en los horizontes a mediano – largo plazo.

La dimensión de las fronteras

Como hemos visto «hay más frontera» en aquellos lugares en donde la relación cotidiana entre actores sociales y económicos a uno a otro lado del límite es más intensa. Para Oliveros[36] (OLIVEROS, 2002), y Arciniegas Serna[37] (Arciniegas Serna, 2014, págs. 32-3). En función de la intensidad de la relación y la articulación que puede establecerse a ambos lados de la frontera, se podría definir tres escalas territoriales:

CUADRO DE CORRESPONDENCIA ENTRE LAS UNIDADES ADMINISTRATIVAS Y LA NOMENCLATURA DE LAS UNIDADES TERRITORIALES ESTADISTICAS - NUTE

PAIS	UTE O	UTE 1	UTE 2	UTE 3	UTE 4
Bolivia	País	Regiones	Departamentos	Provincias	Municipios
Colombia	País	Regiones	Departamentos	Agrupaciones	Municipios
Ecuador	País	Regiones	Provincias	Cantones	Parroquias
Perú	País	Regiones	Departamentos	Provincias	Distritos
Venezuela	País	Regiones	Estados	Municipios	Parroquias

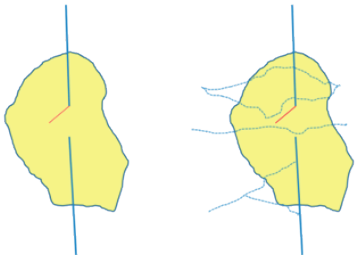
- Área de frontera: Es una franja de territorio pequeña (unos cuantos kilómetros cuadrados) y que funcionalmente está asociada a la noción de linealidad. En ella la

[36] L. Oliveros: Obra citada.
[37] Hernando Arciniegas Serna: *Desarrollo regional y local y la cooperación transfronteriza,* 2014, págs. 32-3.

manifestación del fenómeno fronterizo se produce a escala local y se asocia con el funcionamiento de los pasos de frontera habilitados oficialmente o informales. Se puede hacer una asociación de las «áreas de frontera» con las unidades territoriales estadísticas (UTE), de categoría UTE 4.

- La zona de frontera. Es un ámbito territorialmente mayor en donde pueden realizarse acciones de desarrollo de manera formal por la existencia de ciudades donde se realizan funciones urbanas diferenciadas o complementarias entre sí, que cuentan con equipamientos básicos. Probablemente cada parte nacional de una zona de frontera pueda definirse por agregación de varias UTE 3, contiguas geográficamente, y, en algunos casos, considerar una UTE 2 en forma completa.

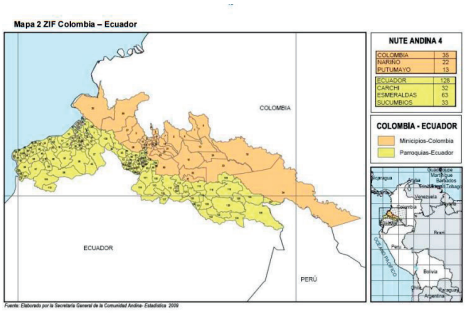
Frontera lineal y Área de frontera



- Región de frontera o región fronteriza. Una región constituye un ámbito su nacional de planeamiento y gestión del desarrollo que coincide con los límites de las unidades político-administrativas mayores, integrando por tanto más de una UTE 2 o una UTE 1, en ambas opciones, a escala de cada país[38] (OLIVEROS, 2002).

En opinión de Hernando Arciniegas Serna[39] (2014), basándose en Oliveros[40] (2002):

- Área de Frontera. Es una franja de territorio próxima al límite entre dos o tres países, donde los fenómenos fronterizos se presentan de forma profusa y a escala local, y donde existen pasos fronterizos formales o informales. Generalmente aparecen centros urbanos y ejes de comunicación a cada lado del límite fronterizo con intercambio comercial y turístico formal e informal. En las zonas rurales el área juega un papel esencia pero es poco identificable pues generalmente es totalmente informal.



[38] L. Oliveros: Obra citada.
[39] Hernando Arciniegas Serna: Obra citada.
[40] Oliveros: Ibíd.

- Zona de Frontera. En la zona fronteriza, además del área de frontera ya identificada, se incluye un territorio más amplio a ambos lados del límite. La ampliación espacial se puede hacer por agregación de varios municipios, o empleando las provincias-departamentos. Suele contener, en el último caso, ciudades que realizan funciones diferenciadas relacionadas con infraestructura, transporte, energía, comunicaciones, y cuentan con autoridades políticas y administrativas y con organizaciones de la sociedad civil.

- Región Fronteriza. Constituye un ámbito de programación y gestión del desarrollo que coincide con los límites de unidades político-administrativas mayores que funcionan como una unidad geoeconómica subnacional. Una región fronteriza binacionalmente planteada, es el escenario idóneo de relación bilateral, donde se pueden experimentar una integración bilateral que supere lo estrictamente económico[41] (Arciniegas Serna, 2014, págs. 32-3).

La integración fronteriza en Sudamérica

Las fronteras en Sudamérica representan espacios marginales, escasamente integrados en las economías y sociedades nacionales y que son el reflejo de los grandes desequilibrios regionales. La nueva visión de Sudamérica como dueña de su propio futuro hace necesario el impulso de programas de desarrollo e integración fronteriza, como parte esencial de los esquemas subregionales de integración[42] (Arciniegas, 2012, pág. 11).

La mala situación de los pasos de frontera en Sudamérica, está estrechamente vinculada al bajo nivel de desarrollo de las fronteras, la ausencia de una adecuada coordinación entre las autoridades de los países fronterizos y la ausencia de planes, programas y proyectos que permitan evaluar la participación sistemática y coordinada de los mismos, y aplicar políticas binacionales o regionales que contribuyan a la

[41] Hernando Arciniegas Serna: obra citada, págs. 32-3.

[42] Hernando Arciniegas Serna: *Visión y actividades de CAF en el desarrollo e integración fronteriza de América del Sur*, 2012.

construcción en las zonas fronterizas de espacios socio-económicos con niveles de desarrollo humano más elevado y que dinamicen la verdadera y real integración de la región[43] (Arciniegas, 2012, pág. 10).

La integración fronteriza se da cuando áreas vecinas de países con frontera común se interrelacionan, lo que incluye dos elemento básicos –área e interrelación– cuyo carácter y comprensión permiten definir los alcances de la integración fronteriza. En todas las fronteras terrestres de América del Sur existe alguna forma de integración fronteriza, desde lo espontáneo e informal, hasta las basadas en un marco legal e institucional plenamente establecido y aceptado por la comunidad fronteriza e internacional[44] (Arciniegas Serna, 2014, pág. 33).

Agenda de Implementación Consensuada

La integración fronteriza, entendida como un proceso convenido políticamente entre Estados en sus territorios fronterizos colindantes, que tiene por objeto propiciar su desarrollo sobre la base de la planeación coordinada y del aprovechamiento conjunto y complementario de los recursos locales, potenciando una mayor capacidad productiva de la región, mejorando su articulación e inserción regional, promoviendo los niveles de desarrollo social y la mayor calidad de vida de sus habitantes[45] (Arciniegas, 2012, pág. 11).

De acuerdo con Fernández Majón[46] (Fernández Majón, 2005), la cooperación transfronteriza concede a las regiones diversas posibilidades importantes: permite, por una parte, acercar cada sector territorial de los pueblos segmentados geopolíticamente;

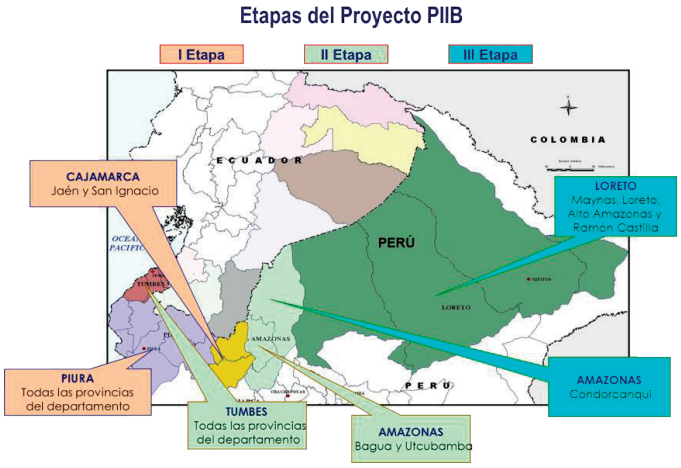
[43] Hernando Arciniegas Serna: *Visión y actividades de CAF en el desarrollo e integración fronteriza de América del Sur*, obra citada, pág. 10.
[44] Hernando Arciniegas Serna: obra citada, pág. 33.
[45] Hernando Arciniegas Serna: *Visión y actividades de CAF en el desarrollo e integración fronteriza de América del Sur*, Ibíd.
[46] D. Fernández Majón: *El papel de las regiones en las dinámicas fronterizas en Europa*, 2005.

posibilita a estos pueblos, en parte, paliar los efectos de la división artificial que han sufrido y posibilita la intensificación de los lazos en diversos planos entre los distintos sectores territoriales, así como potenciar redes de diversa índole.

Cada escenario fronterizo es único por su naturaleza, pero se pueden identificar una serie de características que dan lugar a la construcción de una tipología de actuación para el espacio o territorio fronterizo. Así por ejemplo, Perú comparte fronteras con cinco de los doce países sudamericanos: Bolivia, Brasil, Chile, Colombia y Ecuador. En opinión de Rhi-Sausi y Oddone:

«El espacio fronterizo más crítico corresponde a las regiones orientales del país, que posee la mayor extensión de límite internacional (aproximadamente el 70%). En este ámbito la articulación entre las poblaciones se realiza principalmente por vía fluvial y el traslado de un centro poblado a otro puede tomar semanas[47]» (Rhi-Sausi & Oddone, 2012, págs. 19-20).

Con el enfoque de Fronteras Abiertas, la cooperación transfronteriza se ve favorecida cuando existen tres condiciones básicas:



- que los territorios comprendidos tengan conectividad física,
- que exista un acuerdo político de alto nivel entre los países involucrados que permita desarrollar un marco institucional de ordenación de sus relaciones y,
- que se reconozca la participación de los gobiernos subnacionales fronterizos, en cuanto articuladores de los actores locales (Rhi-Sausi & Oddone, 2012, pág. 20)[48].

El Perú, por medio de la integración fronteriza, trata de conciliar criterios geoeconómicos y geopolíticos para cada una de sus fronteras. La experiencia de trabajo bilateral con Ecuador es prueba de la capacidad de conciliar los intereses

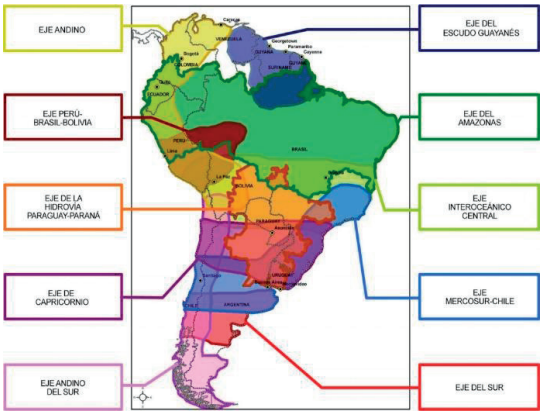
[47] José Luis Rhi-Sausi y Nahuel Oddone: *Cooperación Transfronteriza e Integración: Oportunidades para el desarrollo del Perú*, 2012, págs.19-20.
[48] Ibíd., pág. 20.

políticos y de actuar en beneficio de las poblaciones locales de frontera. Las relaciones fronterizas con Brasil, históricamente estables, pueden dar lugar a un espacio de colaboración para dos de los países que cuentan con mayor dinamismo y crecimiento de Sudamérica[49] (Rhi-Sausi & Oddone, 2012, pág. 60).

Conclusiones: Integración fronteriza y desarrollo en Sudamérica

Se está extendiendo la idea de que el desarrollo latinoamericano dependerá en buena medida de la capacidad de crear áreas de integración que promuevan procesos de convergencia y de desarrollo a nivel institucional entre los actores económicos, sociales, culturales. En Sudamérica, el rol principal en la promoción de estas áreas de integración les corresponde a los gobiernos nacionales, a lo largo de los llamados corredores bioceánicos, grandes proyectos de colaboración en sectores estratégicos como son la energía y las infraestructuras.

Los pasos de frontera son, factores fundamentales de articulación de corredores y de espacios de integración. No tiene sentido construir vías de primer nivel si los pasos de frontera que tiene que atravesar son ineficientes y precarios[50] (Meza Monge, 2012, pág. 26).



Los corredores bioceánicos implican un concepto de integración basado en la acción conjunta entre Estados. En los últimos años se ha difundido en Sudamérica la idea de que la inserción internacional y la influencia de un país en las organizaciones multilaterales o en las negociaciones comerciales depende de su capacidad de actuar conjuntamente con sus vecinos como grupo regional[51] (Conato, 2006).

Entre los procesos de integración subregional, el de la Comunidad Andina es el único que tiene en su tratado constitutivo, un mecanismo específico para la facilitar la integración fronteriza, no así otros MERCOSUR que funcionan a través de las iniciativas bilaterales o trilaterales de sus países miembros; el apoyo a los procesos de

[49] José Luis Rhi-Sausi y Nahuel Oddone: obra citada, pág. 60.
[50] Nilo Meza Monge: obra citada, pág. 26.
[51] Dario Conato: *Estudio de factibilidad para la promoción de la cooperación decentralizada italiana con los gobiernos subnacionales de los corredores bioceánicos de América del Sur,* 2006.

la UE está más desarrollado en la Comunidad Andina. Pero las ciudades fronterizas representan un factor de primer orden para el fortalecimiento de la integración bilateral y de sus procesos de integración fronteriza, particularmente en MERCOSUR, a través de la red de MERCOCIUDADES, que genera iniciativas en temas de ciudadanía, facilitación turística, etc.

La integración regional es en la actualidad más necesaria que nunca, tanto en sus dimensiones políticas como en las económica, social y cultural, para poder afrontar los impactos de la globalización. Lo cierto es que a pesar de las múltiples experiencias de integración a diferentes niveles, la falta de homogeneidad de las situaciones fronterizas sigue siendo evidente, aun en fronteras relativamente próximas, lo que supone una rémora para la integración regional. De hecho casi todas las fronteras en Sudamérica comparten unas características que son su inestabilidad, su fragilidad y su vulnerabilidad socio económica.

Por otro lado la globalización, lejos de facilitar la integración actúa de forma devastadora sobre las poblaciones fronterizas, su cultura y las formas de organización y relación social; la economía fronteriza, poco preparada para competir en un entorno de economía abierta con los bienes y servicios de otras regiones de economía «moderna»; y los ecosistemas fronterizos, que como resultado de los nuevos procesos de incorporación de las fronteras al espacio activo de los países. A ello hay que añadir el centralismo político y económico que dificulta la gobernanza y el fortalecimiento de las capacidades locales y la seguridad pública, que se ve seriamente afectada porque las fronteras porosas se han convertido en puntos de paso de baja resistencia para actores delictivos trasnacionales (tráfico de seres humanos, drogas, armas, de especies exóticas…).

Se ha andado mucho camino, pero aún queda mucho más por andar….

¡O no!

Emilio Sánchez de Rojas Díaz
Analista del IEEE

Trabajos citados

ARCINIEGAS SERNA, H. (2014). «Desarrollo regional y local y la cooperación transfronteriza». *Integración & Comercio, 38 (18)*, 31-43.

ARCINIEGAS, H. (2012). «Visión y actividades de CAF en el desarrollo e integración fronteriza de América del Sur». En MOYA MENA S. I. *OddoneLas Fronteras: Espacios de encuentro y cooperación* (págs. 9-18). San José: FLACSO.

CONATO, D. (2006). *Estudio de factibilidad para la promoción de la cooperación decentralizada italiana con los gobiernos subnacionales de los corredores bioceánicos de América del Sur.* Roma: CeSPI.

FERNÁNDEZ MAJÓN, D. (2005). El papel de las regiones en las dinámicas fronterizas en Europa. *Revista CIDOB d' Afers Internacionals n°. 69*,págs. 61-88.

FORMAN, J. M. (2010). Hemisphere Highlights. *CSIS Hemisphere Highlights, volume IX, issue 2, February 2010.*

JARRÍN, E. M. (1988). The Impact of World Crisis on Geopolitical Conflicts. En MICHELENA J. S., *Latin America peace, democratization and economía crisis.* NJ: Universidad de las Naciones Unidas.

MARTELES, S. (2009). *Fortalecimiento de la gobernanza transfronteriza en América Latina a través de la cooperación descentralizada: La experiencia del programa Fronteras Abiertas.* Arica, Chile y Tacna, Perú: CeSPI.

MERKE, F. (2011.). *The Primary Institutions of the Latin American Regional Interstate Society.* San Andrés: Department of Social Sciences, University of San Andrés.

MESA GISBERT, C. (2010). «América latina dentro del péndulo». *FP Edición española.*

MEZA MONGE, N. (2012). «Espacios Regionales Fronterizos: Escenarios de Integración», *Revista Integración & Comercio, 34(16) BID-INTAL*, págs. 25-32.

MIZRAHI, D. (03 de 10 de 2015). *El regreso de las disputas territoriales en América Latina.* Recuperado el 24 de 5 de 2016, de Infobae: <http://www.infobae.com/2015/10/03/1759854-el-regreso-las-disputas-territoriales-america-latina>.

NAMIHAS, S. (2013). «La demanda boliviana contra Chile ante la Corte Internacional de Justicia de La Haya». *Agenda Internacional, Año XX, N° 31*, 55-70.

ODDONE, N. (2014). «Cooperación Transfronteriza en América Latina: Una aproximación teórica al escenario centroamericano desde la experiencia del Proyecto Fronteras Abiertas.» *OIKOS* volume 13, nº. 2, págs. 129-144.

OLIVEROS, L. (2002). *El concepto de frontera en el contexto y en la perspectiva de la integración andina.* Lima: CAN.

PERKMANN, M. (2003). «Cross border regions in Europe. Significance and drivers of regional cross – border cooperation». *European Urban and regional studies, nº. 10*, págs. 153- 171 .

PFETSCH, F. R., & ROHLOFF., C. (2000). *National and International Conflicts, 1945-1995. New Empirical and Theorical Approache.* Londres: Routledge.

RHI-SAUSI, J. L., & ODDONE, N. (2012). «Cooperación Transfronteriza e Integración: Oportunidades para el desarrollo del Perú». En MOYA MENA S. I.: *las Fronteras: Espacios de encuentro y cooperación,* San José: FLACSO, págs. 19-64.

SELA (2012). *La Integración Fronteriza en el Marco del Proceso de Convergenciade América Latina y El Caribe.* Caracas: Secretaria Permanente de SELA.

SELA (2013). *XXIV Reunión de Directores de Cooperación Internacional de América Latina y el Caribe. Cooperación Regional en el ámbito de la Integración Fronteriza.* Caracas: Secretaría Permanente del SELA.

TURNER, F. J. (1893). «The Significance of the Frontier in American History», *The American Historical Association*, págs. 199-227.

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

40/2016 09 de junio de 2016

Francisco J. Berenguer Hernández

Faluya, nudo gordiano del Estado Islámico

Visitar la WEB Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO

Faluya, nudo gordiano del Estado Islámico

Resumen:

La ofensiva lanzada para recuperar Faluya de manos del EI se enfrenta a numerosos problemas, ya que refleja buena parte de las contradicciones de un Estado multiétnico y multiconfesional, que además pone en tela de juicio la estrategia adoptada respecto al protagonismo de las fuerzas locales para solucionar los conflictos regionales.

Abstract:

The offensive launched to recover Fallujah from the hands of the Islamic State faces problems and dificulties produced by the religious and ethnical diversity of Iraq. Moreover, the battle also puts into question the strategy adopted regarding the role of local forces to solve regional conflicts.

Palabras clave:

Irak, Faluya, Mosul, Estado Islámico.

Keywords:

Iraq, Fallujah, Mosul, Islamic State.

Introducción

Faluya era con anterioridad a 2003 una ciudad iraquí prácticamente anónima. Con una población en torno a los 350.000 habitantes, se sitúa al oeste de la capital Bagdad, a menos de una hora en coche. Sin embargo esta ciudad de la provincia de Ambar se convirtió pronto en un lugar muy conocido tras la invasión de Irak en 2003.

Efectivamente, localizada en pleno corazón de la comunidad suní del país, fue pronto protagonista de dos de las batallas más importantes de la resistencia iraquí contra los ocupantes. La conocida como primera batalla de Faluya («Operación Resolución Vigilante»), en abril de 2004, se saldó con el fracaso norteamericano en ocupar la ciudad. Para ello fue determinante el hecho de que no solo insurgentes locales defendieran sus posiciones, sino que muchos otros, procedentes de prácticamente todo el país, fueran capaces de alcanzar la ciudad y sumarse a los defensores locales.

Fue necesario un segundo, y más serio intento, en noviembre y diciembre del mismo 2004, meses en los que se desarrolló la segunda batalla de Faluya, («Operación Furia Fantasma»), que consistió en un ataque conjunto estadounidense, iraquí y británico, liderado por el Cuerpo de Marines norteamericano, que dio lugar a los combates urbanos posiblemente más duros del conflicto iraquí.

Sin embargo, a pesar de las muy numerosas bajas sufridas por la insurgencia, aún fue necesaria una tercera batalla de Faluya a finales de 2006, antes de considerar la ciudad controlada y traspasar la responsabilidad de seguridad al gobierno iraquí, trasladándose progresivamente el foco principal de la insurgencia a la capital provincial, Ramadi.

En todo el proceso descrito quedó patente la condición estratégica de Faluya, tanto por su cercanía a Bagdad, que permite amenazar a la capital y mantener un alto nivel de presión sobre el gobierno iraquí, como por el hecho de que es una parte esencial del «corazón suní» de Irak. No en vano es conocida también como «la ciudad de las mezquitas», lo que la convierte en simbólica, principalmente ante la cercana zona chií situada más al sur del país.

En la actual fase del conflicto iraquí, protagonizada en gran medida por el Estado Islámico, pero, en definitiva, una fase más del enfrentamiento étnico, sectario y político que conforman la larga guerra civil, Faluya vuelve a ser protagonista en estos días de una de las batallas principales de la guerra que, a buen seguro, marcará un punto de inflexión en la supervivencia del Estado Islámico como actor político relevante en el país.

Razones para la ofensiva contra Faluya

Los daños sufridos por la ciudad en la anterior fase de la guerra –la descrita más arriba– fueron de gran magnitud, de modo que la ciudad parece no haberse recuperado completamente de ella[1]. A estas desgracias se une el hecho de que, en estos momentos, es la ciudad iraquí que más tiempo lleva controlada por el EI, que tomó la ciudad el 31 de diciembre de 2013, en una conquista menos publicitada que la de Mosul o Ramadi, pero que puso a los milicianos yihadistas a tiro de piedra de la capital, Bagdad, donde desde entonces han sido capaces de cometer numerosos y letales atentados.

A pesar de los antecedentes descritos, lo cierto es que la recuperación de Faluya por el Gobierno iraquí se ha hecho esperar demasiado tiempo, al priorizar este y las fuerzas de la coalición internacional otros objetivos, principalmente la recuperación de Mosul, segunda ciudad del país.

Así, frente a la concentración de tropas kurdas, del parcialmente reconstituido ejército iraquí y de tropas norteamericanas, que actualmente se establecen en el norte, próximas a Mosul, el relativo abandono de Faluya está teniendo graves consecuencias para la población. De hecho un reciente informe de Human Rights Watch alerta sobre la extremada carestía de los alimentos básicos en la ciudad, que está sumiendo a la población civil en graves penurias.

Los intentos para establecer corredores humanitarios que permitieran a la población civil escapar de Faluya o, simplemente, procurarse subsistencias, han fracasado, principalmente por la oposición del EI, que ha llegado a colocar francotiradores que batieran los corredores declarados[2], con el fin de impedir esta asistencia a la ciudad y mantener a la población bajo su control.

Esta circunstancia impulsa a intentar impedir una nueva catástrofe humanitaria y episodios de hambruna generalizada. A lo que se suma el asesoramiento de expertos norteamericanos que se relacionaron con los comités militares suníes en la pasada década[3], cuyo apoyo fue determinante para la expulsión del Al Qaeda del cinturón suní iraquí y la relativa pacificación del país hasta la marcha de las tropas norteamericanas. Estos asesores han insistido en la gran significación de Faluya como nudo gordiano de la resistencia suní al gobierno de Bagdad, liderado por Al Maliki anteriormente y en estos momentos por Al Abadi, ambos chiíes. Todo ello ha motivado la necesidad de lanzar la ofensiva que en estos momentos se lanza contra

[1] Lara Jakes: *The March to Mosul Continues While Fallujah Starves*, Foreign Policy, 8 de abril de 2016.
[2] Richard Sisk: *Mission to Retake Fallujah from ISIS Delayed as Forces Focus on Mosul*, *Military.com*, 16 de mayo de 2016.
[3] Muy destacadamente el coronel Deane, interlocutor en 2006 de las fuerzas norteamericanas con los comités militares suníes a los que contribuyó a convencer para que se opusieran a las acciones de Al Qaeda en la zona.

Faluya, con el objeto de liberar la ciudad, hurtar su posesión al EI y aliviar los sufrimientos de la población de este castigado enclave.

Desarrollo de la ofensiva

Tras el inicio de los combates en la periferia de Faluya, el primer ministro Al Abadi y la cúpula militar iraquí se apresuró el pasado 23 de mayo a anunciar grandes éxitos de la ofensiva[4]. Según esta declaración, televisada, el fuerte apoyo aéreo y artillero permitió significativos avances en las zonas rurales próximas a la ciudad.

Sin embargo, inmediatamente, portavoces del Pentágono procuraron limitar la euforia inicial iraquí, informando de que estos avances no habían permitido poner pie en la ciudad, a pesar de que las estimaciones de la coalición cifraban los efectivos yihadistas en no más de 700 combatientes[5]. Igualmente se considera que buena parte de los más de 60.000 habitantes que permanecen en la ciudad pueden ser simpatizantes del EI, por lo que la capacidad de resistencia puede ser muy superior a la que cabría esperar de tan exiguo contingente de defensores. De dichas declaraciones parecía inferirse que las operaciones sobre Mosul y Faluya se estaban interfiriendo mutuamente, impidiendo al Gobierno iraquí focalizarse decisivamente en una de ellas, de modo que se estarían derivando retrasos e indefiniciones recíprocas entre ambos objetivos, por lo que poco se había logrado en Mosul desde marzo, al mismo tiempo que poco también se conseguía en Faluya desde el comienzo del ataque a mediados de mayo.

Además, como siempre en Irak, las operaciones no pueden contemplarse desde una óptica puramente militar, ya que las muy especiales características del país las mediatizan. Así, en la ofensiva, están participando la policía iraquí, milicias tribales suníes –aunque hay serias dudas acerca de la implicación de estas–, las tropas contraterroristas de elite del Gobierno y un importante contingente de milicias chiíes. Estas últimas no son, evidentemente bienvenidas en el corazón suní del país, considerando muchos de los pobladores de esta zona a estas milicias como terroristas similares o aún peores que los del EI. Una percepción que dificulta extraordinariamente el desarrollo de las operaciones y, sobre todo, la estabilidad y pacificación de la ciudad tras la futura finalización de los combates.

Desde un punto de vista estrictamente operativo, tal y como era desgraciadamente de prever, las operaciones se han visto dificultadas también por el uso de población civil como escudos humanos. Los milicianos yihadistas, según testigos locales, han concentrado a distintos grupos de civiles, principalmente familias completas, en

[4] AP. «Iraqi leader cites early success in push to retake Fallujah», *The Daily Times*, 23 de mayo de 2016.
[5] Ibídem.

torno a los principales objetivos del centro de la ciudad, con la intención de dificultar o impedir el apoyo aéreo directo a las tropas progubernamentales que se acercan a dichos objetivos, lo que daña significativamente la capacidad de acción de la principal ventaja militar en manos del bando progubernamental.

A pesar de estas dificultades, se ha informado de la presencia en la zona del general Soleimani[6], jefe de la fuerza conocida como Qods, la rama de la Guardia Revolucionaria iraní dedicada a las operaciones en el exterior, lo que indicaría el pleno apoyo iraní a la ofensiva, desarrollada en buena parte por las milicias chiíes iraquíes, en un posible intento de consolidar sus posiciones políticas y militares, e incluso avanzar la «frontera» chií en el futuro Irak posconflicto. De este modo, la presencia de una fuerza militar capaz, sin duda positiva para el desarrollo de la batalla, despierta al mismo tiempo grandes dudas acerca de la situación final a alcanzar. No es de extrañar, en consecuencia, la extremada prudencia con la que la Administración norteamericana y los líderes militares de la coalición se enfrentan al desarrollo de la ofensiva, que se traduce en la ausencia de consejeros militares e instructores norteamericanos sobre el terreno acompañando a las fuerzas iraquíes, según informa el Pentágono[7], que además sigue prefiriendo priorizar la operación contra Mosul.

Sin embargo, la aparentemente súbita decisión del gobierno iraquí relativa al intento de recuperación de Faluya puede haberse impulsado también como respuesta a los recientes ataques en la *Green Zone* de Bagdad, así como a los disturbios acaecidos en dicha zona gubernamental de la capital[8], que reflejan una importante crisis política en torno al primer ministro Al Abadi, al que podría interesar transmitir una imagen de mayor fortaleza y determinación.

Para ello, el primer ministro cada vez parece confiar más en las milicias chiíes, a pesar de que su actuación limita el apoyo recibido por parte de la coalición liderada por Estados Unidos, entre otros motivos porque parte de estas milicias son oficialmente consideradas terroristas por los propios estadounidenses, aunque estas hayan declarado su intención de no entrar en el casco urbano de Faluya y limitarse a controlar el perímetro y a combatir a los milicianos estadoislamistas que pretendan escapar del cerco.

En cualquier caso, de la conjunción de intereses y circunstancias de los diferentes actores presentes en el teatro de Faluya, se desprende fácilmente que no es sencillo intentar «cuadrar el círculo», arrebatando de las manos del EI una ciudad de

[6] Caleb Weiss: «Iranian Qods Force leader reportedly in Fallujah», *Long War Journal*, 23 de mayo de 2016.
[7] Andrew Tilghman: «No U.S. combat advisers for Fallujah invasion», *Military Times*, 23 de mayo de 2016.
[8] Missy Ryan; Mustafa Salim: «Mixed Iraqi force prepares for push into militant stronghold of Fallujah», *The Washington Post*, 24 de mayo de 2016.

mediano tamaño mediante una aglomeración de fuerzas con distintas prioridades, que autolimitan su campo de acción en consecuencia y que no pueden ser apoyadas significativamente por la principal fuerza militar presente en el país como consecuencia de su filiación, lealtad e incluso actuación pasada.

Las dificultades de la ofensiva

Una de las consecuencias de la relativa inactividad internacional contra el EI durante demasiado tiempo, es que Faluya puede convertirse en un objetivo especialmente duro. El tiempo que la ciudad ha estado controlada por el EI[9] (dos años y medio), ha sido más que suficiente para que los milicianos yihadistas organicen el terreno adecuadamente, fortificando y plagando de obstáculos el asalto a la ciudad. De este modo, las múltiples dificultades experimentadas en la recuperación de la cercana Ramadi, que estuvo en manos estadoislamistas aproximadamente la mitad del tiempo que Faluya, pueden verse incluso incrementadas en esta última.

A ello se une el a veces voluntariamente obviado gran inconveniente de uno de los pilares estratégicos adoptados por la coalición en el escenario iraquí, que es la utilización prioritaria de fuerzas locales. Así, frente a la muy plausible objeción respeto a la utilización de tropas extranjeras sobre el terreno, sobre todo occidentales, ante el temor de ser considerados «cruzados» que alimentaran las líneas principales de la ideología y la propaganda estadoislamista, se sitúan los comprobados inconvenientes del uso de fuerzas locales de un Estado multiétnico, multiconfesional y muy próximo al estatus de fallido, como es Irak.

Efectivamente, si bien la presencia de algunas brigadas occidentales fuertemente apoyadas desde el aire se consideró improcedente, principalmente por la causa descrita, actualmente se comprueba que las fuerzas locales arrojan un saldo de mayor rechazo en numerosas zonas (chiíes contra suníes), una notable ineficacia relativa respecto a aquellas (basta contemplar el desempeño del nuevo ejército iraquí, sobre todo en ausencia de sus instructores y consejeros occidentales) y la inconveniencia de que parte de ellas sean decididamente apoyadas por sus aún muy recientes enemigos norteamericanos (no apoyo aéreo norteamericano a las milicias chiíes, que son la principal fuerza en el entorno de Faluya). Todo esto debería suponer una profunda reflexión y el replanteamiento de algunos conceptos estratégicos firmemente anidados en la actual mentalidad política y militar occidental.

De hecho, no deja de crecer la percepción de que el protagonismo de las milicias kurdas y chiíes en la guerra civil, combatiendo contra una organización y una

[9] Francisco José Berenguer Hernández: *La guerra contra el Estado Islámico y el factor tiempo*, IEEE, 17 de marzo de 2015.

cosmología esencialmente suní y árabe, compartida en mayor o menor medida por buena parte de la ciudadanía de esta filiación, va a constituir una gran dificultad, si no el impedimento principal, para la reconstrucción de un Estado nación viable en Irak tras la finalización de los combates[10]. Y la batalla de Faluya puede ser, en este sentido, una piedra más en el platillo de la balanza que determine la imposibilidad de la recuperación –en el sentido más amplio de la palabra– del país.

La consecuencia de todo esto es que, como era fácil de prever, la ofensiva está resultando mucho más dificultosa de lo que el inicial optimismo de Bagdad parecía anticipar. Las bajas civiles se multiplican[11], según informaciones procedentes del interior de la ciudad, donde ya se combate, al tiempo que el EI intenta debilitar la posición gubernamental incrementando sus ataques por medio de atentados indiscriminados en la propia Bagdad y su periferia.

Obviamente, el establecimiento de pasillos humanitarios para facilitar la salida de civiles de la zona de combates o la entrada de ayuda humanitaria, aunque reclamada tanto por la ONU como por las organizaciones humanitarias sobre el terreno[12], resulta poco menos que imposible, ya que esta concesión iría en contra de los intereses del EI y, además, supondría el establecimiento de negociaciones y alcanzar un acuerdo entre los estadoislamistas y el gobierno de Bagdad. En consecuencia, se teme una nueva catástrofe humanitaria[13] que se verá incrementada en tanto en cuanto los combates se prolonguen en el tiempo.

En el momento de escribir estas palabras, la resistencia estadoislamista ha conseguido, por el momento, frenar el avance de las numéricamente muy superiores fuerzas progubernamentales, apoyados en los elementos descritos más arriba. Los pequeños pueblos y villas que rodean la ciudad ya han sido arrebatadas al EI, pero la batalla por recuperar la ciudad propiamente dicha sufre un parón, motivado en gran medida por las discrepancias de carácter táctico entre los diferentes grupos de fuerzas progubernamentales que toman parte en la batalla[14], lo que no deja de ser un reflejo de la realidad actual del Estado iraquí.

[10] Jared Malsin: «How a Victory Over ISIS in Fallujah Could Actually Hurt Iraq», *Time*, 31 de mayo de 2016.
[11] *VICE News.* «Iraqis Are Bombarding Fallujah With 50,000 Civilians Trapped Inside», 25 de mayo de 2016.
[12] Qassim Abdul-Zahra: «Amid Heavy Clashes in Fallujah, Fears Rise for Civilians», *ABC News*, 31 de mayo de 2016.
[13] *Reuters*. «The Fight for Fallujah Is Becoming Iraq's Next 'Human Catastrophe'» *Aid Official Warns*, 31 de mayo de 2016.
[14] Susannah George: «Spats Among Iraq's Security Forces Delay Advance on Fallujah», *ABC News,* 7 de junio de 2016.

Conclusiones

La decisión de intentar recuperar Faluya de manos del EI no parece proceder del pleno acuerdo de los diferentes actores progubernamentales que actúan en Irak, sino, principalmente, de una decisión propia de Bagdad con el apoyo iraní, posiblemente con objetivos también encaminados al equilibrio de poderes interétnicos e interconfesionales del Irak posconflicto.

Esta operación está sufriendo, y aún lo hará más en los próximos días, los inconvenientes de haber dejado en manos estadoislamistas la ciudad más de dos años, de modo que su zona central se encuentra fuertemente fortificada. Además, los restos de la población inicial que se encuentran encerrados en la bolsa creada están siendo usados por el EI como escudo humano para disminuir el efecto de los bombardeos previos al asalto.

Dicha población está en una situación de penuria que puede desembocar en catástrofe humanitaria, sobre todo si el cerco y los combates se prolongan en demasía.

Además, si la batalla se prolongase en exceso, supondría un inconveniente para la consecución del que debiera ser el principal objetivo de esta primavera/verano de 2016 en Irak, que no es otro que la recuperación de Mosul, hecho que quebraría la espina dorsal del poder estadoislamista en el país y facilitaría la posterior recuperación del territorio aún en manos yihadistas.

Por último, resaltar que la operación está poniendo de manifiesto que el protagonismo de fuerzas locales para solucionar un problema de tal magnitud no presenta únicamente ventajas, sino que, en Estados multiétnicos y multiconfesionales, puede llegar a ser incluso más lesiva para la estabilización del país y la situación posconflicto que contingentes foráneos.

Francisco José Berenguer Hernández
TCOL. EA. DEM
Analista Principal del IEEE

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

41/2016 15 de junio de 2016

David Ramírez Morán

La gestión de la información en el día a día de las TIC

Visitar la WEB Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO

La gestión de la información en el día a día de las TIC

Resumen:

El uso cotidiano que se hace de los sistemas de información puede dar lugar que se ponga en riesgo la seguridad de la información de las organizaciones. Existen diversas vías que no requieren ningún ataque por parte de terceros sino explotar únicamente la información que los usuarios vuelcan voluntariamente en internet. Se hace necesario despertar la conciencia acerca de la existencia de estas vías y sus diversas formas para obtener esta información, para minimizar los riesgos que pueden suponer para la seguridad de la información.

Abstract:

Common use of information systems can set the security of the information of the organizations into risk. Several ways exist that do not require any external attack but only exploiting the information users put on internet voluntarily. It is a must to wake up the conscience about the existence of these ways and the multiple forms to obtain this information to minimize the risks they can pose to the security of the information.

Palabras clave:

TIC, seguridad de la información, internet, usuarios, fugas de información.

Keywords:

ICT, information security, internet, users, data leaks.

Introducción

Las personas son consideradas en la actualidad el eslabón más débil para la seguridad de la información debido a las numerosas técnicas que se han desarrollado que aprovechan la falta de concienciación de los usuarios. La vulnerabilidad que surge de las prácticas, costumbres y, en muchos casos, falta del conocimiento de los fundamentos en que se basa el funcionamiento de los sistemas de información ha incrementado notablemente esta inseguridad. Las tecnologías de la información son herramientas indispensables cuyo ritmo de incorporación al puesto de trabajo ha ido creciendo y acelerándose, y que, a diferencia de otras tecnologías, una vez implantadas, pueden continuar siendo objeto de actualizaciones que modifican su funcionamiento. Esta característica, que constituye una virtud pues permite reducir el problema de la obsolescencia de los sistemas y, por ende, de las inversiones, se convierte, a su vez, en un arma de doble filo, pues posibilita los ataques a la seguridad de la información.

Estos ataques se pueden materializar explotando el desconocimiento de los usuarios, a los que se les pide realizar acciones cuyas consecuencias desconoce. Un usuario se enfrenta en solitario a un problema porque el *software* no hace lo que debe, no cumple las expectativas técnicas o su comportamiento se ha modificado respecto a versiones anteriores. A la vez, la dependencia de los técnicos informáticos ha llevado a que en muchos casos, todo aquello que se le pide al usuario en relación con la informática, lo realice de forma automática, siguiendo a rajatabla las instrucciones. Se facilita de este modo que surjan y hagan mella ataques como el *phishing* por el que se envía al usuario un correo electrónico haciéndose pasar por otra persona.

Técnicas de explotación de vulnerabilidades como las anteriores no son la única vía por la que la información de una organización puede verse comprometida. Todos los usuarios de sistemas de información están generando permanentemente datos que, de forma más o menos inconsciente, pueden llegar a salir de la organización a través del uso habitual que se hace de las herramientas. Abrir una página web, leer un correo electrónico o buscar un término en un buscador, además de proporcionar el servicio que esperaba el usuario, puede estar proporcionando información sobre ese usuario al dueño de la web, el remitente del correo o a la compañía que proporciona el servicio de búsqueda.

Explotación de metadatos

En 2012 el *New York Times* se hacía eco[1] de lo que le había ocurrido a un padre de

[1] <http://www.nytimes.com/2012/02/19/magazine/shopping-habits.html?_r=1>.

familia en Estados Unidos frente a la empresa Target, una gran cadena de almacenes. El padre había presentado una queja en la que acusaba a la empresa de incitar a su hija, menor de edad, a quedar embarazada debido a la publicidad de productos para bebés que le aparecía en la tienda online de los almacenes. Tuvo que retirar la queja y presentar sus disculpas al descubrir que su hija se encontraba efectivamente en estado de buena esperanza, hecho que los sistemas automatizados de segmentación de la publicidad habían detectado a partir de la navegación de la hija por la página web. Se trata simplemente de un ejemplo de cómo las tecnologías están permitiendo extraer información de fuentes sutiles.

Esta situación que entra dentro de lo que se puede considerar anecdótico constituye un ejemplo de cómo la información se puede explotar con fines de inteligencia cuando, por parte del receptor, existe un interés en sacarle el máximo partido posible. Las leyes de protección de la privacidad surgen ante la necesidad de proteger la intimidad y la seguridad de las personas aunque, en casos como este, no se ha vulnerado ninguna de ellas.

Si solo con fines comerciales se desarrolla un sistema con una complejidad tal que es capaz de detectar el embarazo de una persona, si alguien ha adquirido una consola, o si tiene un coche nuevo a partir de los patrones de navegación de los usuarios, qué no se podrá hacer cuando los fines van más allá de un exiguo margen comercial y alcanzan intereses estratégicos o de seguridad.

Por este motivo, es necesario concienciar a los usuarios de los riesgos que asumen al utilizar las herramientas que las tecnologías de la información ponen en sus manos. Es necesario hacerle consciente de que toda interacción del usuario con su ordenador puede ser información de interés para un tercero, a partir de la cual extraer inteligencia, es decir, recopilación de información que convenientemente tratada proporciona datos de interés sobre el usuario, su organización, sus intenciones…

Las redes sociales

La naturaleza de las redes sociales como trampolín de información es ampliamente conocida y no debería causar sorpresa a los usuarios la información que un tercero puede obtener a través de ellas. Es muy amplia la literatura que analiza los riesgos que pueden suponer las redes sociales para una organización. Aunque no son el objetivo de este documento, resulta imprescindible mencionarlas como una de las vías por las que pueden producirse fugas de información de la organización. Sin embargo, los usuarios, en muchos casos, no son conscientes de la cantidad real de información que están brindando con su utilización.

Para abordar los problemas de la seguridad que suponen las redes sociales se considera que una de las acciones primordiales consiste en la concienciación de los usuarios. Salía recientemente en un reportaje[2] sobre el portaviones USS Truman de la Armada de los Estados Unidos una imagen interesante en la que el «Tío Sam» se dirigía a las tropas apelando al uso apropiado de las redes sociales en un póster pegado a uno de los mamparos. En el ejército americano tienen muy presentes los riesgos que supone esta vía de fuga de información como demuestra este tipo de campañas.

Se recordaban los riesgos que entraña que tanto al enviar un mensaje como una fotografía a través de las redes sociales se pueden estar enviando también metadatos como la localización del equipo, la fecha y hora exacta de envío o la identificación unívoca del terminal desde el que se ha remitido la información. A partir de esta información no solo es posible extraer inteligencia sobre operaciones en curso o zonas de interés, sino que también se posibilitan técnicas más graves de ataque a la seguridad de la información gracias a información como los intereses de la persona que ha enviado la información, el tipo de equipo que utiliza, etc. que pueden ser usados para otros tipos de ataque informático.

Por esta vía se veían también comprometidas las versiones oficiales de Rusia sobre la participación en los conflictos de Ucrania[3] y Siria[4], con fotografías realizadas por los soldados en los que la geolocalización delataba la presencia de tropas en la zona[5] y, en algunos casos, en ubicaciones fuera de las zonas declaradas.

Los buscadores

Estas herramientas son en muchos casos el primer punto de contacto de una persona con la solución de un problema nuevo. Tan pronto como se empieza a trabajar sobre un aspecto el usuario va a recurrir a ellos para recopilar información

[2] <http://elpaissemanal.elpais.com/documentos/a-bordo-de-la-quinta-flota-estadounidense/>.
[3] <https://www.theguardian.com/world/2015/jun/03/bloggers-social-media-russian-soldiers-fighting-in-ukraine>.
[4] <http://uaposition.com/latest-news/the-russian-army-in-syria-russian-soldiers-post-their-geotagged-photos-in-social-networks/>.
[5] Enrique Fojón y Guillem Colom: «Las redes sociales y sus riesgos para las Fuerzas Armadas», <http://www.elmundo.es/tecnologia/2014/10/22/5447427cca474150258b456c.html>.

adicional sobre el tema. Los términos de búsqueda que introduzca en la página son información que está remitiendo, en primer lugar a la empresa del buscador, y en segundo lugar, a empresas que se han especializado en detectar los accesos de los buscadores para extraer estos términos de búsqueda.

Cada vez que se hace una búsqueda, se está abriendo una pequeña ventana a lo que se está gestando en el interior de la organización. Se trata de información que puede ser aprovechada cuando se cuenta con los medios necesarios para poder tratarla e integrarla. No cabe duda de que la infraestructura necesaria para poder explotar esta información es compleja aunque, con la capacidad de procesado con la que cuentan actualmente las empresas tecnológicas, no queda fuera de la potencia de cálculo instalada. Cada búsqueda, además de la información, incorpora multitud de metadatos que pueden ayudar a la integración de la información, atribuyéndola a un origen tanto de forma directa como indirecta, relacionándose con búsquedas previas.

¿Y qué tipos de asuntos pueden analizarse por esta vía? Ejemplos son muchos y diversos. Desde la interés de una empresa por la adquisición de otra hasta los intereses de un gobierno por una tecnología con la que renovar sus capacidades.

Además, los usuarios no hacen más que contribuir a estos riesgos para la seguridad de la información con prácticas que se les han ido grabando a fuego a medida que utilizan con más frecuencia los ordenadores. Una sesión de navegación actual comienza con dos pasos indisolubles para infinidad de usuarios: abrir el navegador y, en el caso de que no se abra automáticamente, invocar la página web del buscador de internet.

Toda información que se introduzca en la caja de texto del navegador está siendo recopilada por el proveedor del servicio de búsqueda y va a poder ser tratada, analizada y registrada. Es obvio que para proporcionar los resultados de la búsqueda debe tratarse esta información, pero este tratamiento solo responde a los intereses del usuario (salvando posibles intereses comerciales). El proveedor del servicio de búsqueda puede hacer tratamientos adicionales que respondan a sus propios intereses o los de terceros que usan sus servicios.

A título de ejemplo, a raíz del reciente debate entre los candidatos para las próximas elecciones generales en España, se publicaron diversos artículos[6] sobre la estadística de los términos de consulta que los internautas buscaron acerca de los candidatos durante el debate. La integración de esta información la ha elaborado el

[6] <http://www.europapress.es/nacional/noticia-debate-edades-mas-buscado-candidatos-google-debate-electoral-20160614143248.html>.

proveedor del servicio de búsqueda y constituye un servicio adicional que puede vender a costa de la información recopilada de los usuarios.

Incluso en aquellos casos en los que se conoce la dirección web de la página que se desea visitar, www.ieee.es, por ejemplo, se introducirá esta dirección en la barra de búsqueda del buscador en lugar de la propia barra de direcciones del navegador. De esta forma se está remitiendo al proveedor del servicio de búsqueda el historial completo de todas las páginas por las que se navega.

Es necesario reconocer también que esta costumbre se puede catalogar como una medida de seguridad pues el buscador, al proporcionar los resultados, priorizará aquellos de mayor fiabilidad frente a posibles páginas fraudulentas que aprovechen, por ejemplo, el uso de direcciones web similares, utilizando extensiones menos habituales como .org, .net... El precio a pagar por este filtro de seguridad son los datos que se han remitido al buscador en cuestión para que localizara la página a la que deseamos acceder.

El email

Una de las vías por las que el correo electrónico puede dar lugar a la fuga de información se basa en la funcionalidad que permite solicitar un mensaje de confirmación cuando el destinatario abra el correo. El receptor puede configurar su cliente de correo de forma que este mensaje de confirmación se envíe de forma automática, con lo que el remitente recibirá un correo de confirmación en cuanto el destinatario abra el correo. Esta información puede permitir analizar la agenda del receptor o extraer información adicional (especialmente antaño cuando la lectura del correo se hacía en un ordenador) cuándo esa persona ha vuelto a sus dependencias (oficina, domicilio, etc.) habituales. Cada vez menos usuarios activan el envío automático de las confirmaciones o autorizan manualmente su envío por lo que es un riesgo en declive. Los terminales móviles y las posibilidades de acceder al correo electrónico en cualquier momento y ubicación han reducido también este problema pues los datos de hora y ubicación ya no aportan información tan fiable o significativa.

Frente a la contramedida que supone la configuración correcta del cliente de correo, se pueden utilizar otras técnicas con fines similares. De una forma muy sencilla es posible conseguir la funcionalidad anterior de confirmación de lectura, además de la identificación del usuario y su ubicación.

Los correos electrónicos inicialmente transportaban únicamente texto plano e imágenes como documentos anexos que había que abrir con otra aplicación. Para poder enviar correos electrónicos con diferentes fuentes o con imágenes integradas,

esto ha cambiado. Actualmente un correo electrónico es a todos los efectos una página web en la que es posible incluir fuentes de letra, enlaces a contenidos y, lo que es más importante, enlaces a imágenes que serán cargadas automáticamente por el cliente de correo. Las imágenes ya no llegan al destinatario como un fichero gráfico sino que aparecen en el correo electrónico como un enlace. Cuando el programa de correo va a mostrarlo, identifica el enlace y accede a la dirección de internet indicada en el enlace para descargar la imagen. El dueño del servidor puede detectar estas peticiones y determinar así que un correo electrónico en el que aparecía un enlace a la imagen ha sido leído por el destinatario. Este es el motivo por el que se está deshabilitando en muchos entornos la carga automática de las imágenes incluidas en los correos electrónicos.

Un paso más en la monitorización de la actividad del usuario se produce con los enlaces que aparecen en los correos electrónicos. Estos enlaces pueden tener una función de monitorización. Para ello, en cada uno de estos enlaces se incluye una cadena de caracteres que identifican unívocamente al destinatario del correo electrónico. Así, además de poder determinar si un destinatario al que se había enviado el email ha abierto el correo, también es posible determinar si ese usuario distribuye correos electrónicos que recibe a otros usuarios o si varias personas consultan ese correo electrónico. De esta forma se pueden identificar grupos de interés, grupos de trabajo o personas que guardan algún tipo de relación entre sí.

Conclusiones

La capacidad de analizar información está creciendo exponencialmente por el efecto combinado de la mayor potencia de cálculo de los sistemas y el creciente interés en el análisis y fusión de datos de muy diversa naturaleza para generar información. Las estrategias comerciales cada vez hacen un uso más extensivo de estas tecnologías, lo que está dando lugar al crecimiento de la inversión en la investigación para la creación de nuevos sistemas más rápidos, más inteligentes y más automatizados.

Es necesario despertar en el usuario la conciencia de que es un generador de información y que cada acción que desarrolla puede constituir un dato a partir del cual un sistema automático puede extraer información. Por tanto, es necesario que a la hora de navegar sea consciente de cuántos de estos datos está proporcionando a terceros externos a la organización, como pueden ser empresas de buscadores, páginas web, emisores de correo electrónico…

Empiezan a percibirse señales de que las actividades de difusión y concienciación están empezando a mostrar sus efectos positivos. Recientemente, la Fiscalía francesa saltaba a la prensa porque en su labor de instrucción de un caso obligó a

utilizar un único ordenador completamente desconectado de internet para la elaboración de la documentación del caso, ante el temor de que algún tipo de información se filtrase a internet[7].

En el contexto del individuo, el uso abusivo de estas capacidades de obtención, tratamiento y explotación de información se encuentra limitada por la legislación con la que cuentan un número creciente de países en relación con la protección de datos. No obstante, con la debida anonimización de los datos, es posible obtener información estadística de gran relevancia sobre la población que incluso para las instituciones gubernamentales puede ser difícil de recabar por cuestiones legislativas o regulatorias.

Sin embargo, en lo que respecta a la información de las organizaciones, esta no se encuentra protegida por la legislación, por lo que es posible para los proveedores de servicios elaborar perfiles, por ejemplo, de los términos de búsqueda de los empleados de una organización, o de qué enlaces abren de los correos publicitarios que se les remiten.

La capacidad al alcance de los proveedores también plantea el problema de a quién se proporciona esta información. En el caso de los buscadores, por ejemplo, hay varios proveedores en el mercado entre los que destacan los de origen americano, ruso o chino. A día de hoy es el usuario el que decide unilateralmente qué buscador utilizar aunque en un futuro no sería descartable la imposición de limitaciones a cuál pueden utilizar los empleados de la organización para minimizar los riesgos de fuga de información. En esta línea es destacable que en el seno de la Unión Europea no se cuenta con ningún proveedor de este tipo de servicios por lo que existe actualmente una dependencia de proveedores externos para una funcionalidad que se está convirtiendo en imprescindible.

David Ramírez Morán
Analista del IEEE

[7] <http://www.elmundo.es/tecnologia/2016/06/01/574ee53122601d420e8b4672.html>.

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

42/2016 21 de junio de 2016

Pedro Sánchez Herráez

Comprender la guerra híbrida… ¿el retorno a los clásicos?

Visitar la WEB Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO

Comprender la guerra híbrida… ¿el retorno a los clásicos?

Resumen:

Desde los acontecimientos de Ucrania en el año 2013, de manera real o aparente una nueva tipología de conflicto, categorizado como híbrido, parece constituir el nuevo paradigma bélico.
La búsqueda de respuesta al mismo lleva la formulación de una reflexión alrededor del propio concepto de guerra, por medio de una similitud con lo acontecido tras las guerras napoleónicas. De esa reflexión nace, en gran medida, el pensamiento «clásico» occidental sobre la guerra; y este pensamiento se contrasta con el que anima a otros conflictos, aparentemente distintos y muy separados en tiempo, espacio y cultura, como son las guerras lideradas por Mao Tse Tung y el Che Guevara en la primera y segunda mitad del siglo XX.
De este contraste se puede obtener, en forma de conclusión final, que la comprensión de la guerra en sus esencias –tenga el apellido que tenga–, como se recoge en los «clásicos», es la que permite obtener la victoria.

Abstract:

Since the events in Ukraine in 2013, a new type of conflict, really or apparently categorized as hybrid, seems to be the new war paradigm.
The search response to it leads the formulation of a reflection about the very concept of the war, by a similarity with what happened after the Napoleonic wars. From that reflection is born, largely, Western «classical» thinking about war; and this thought is contrasted with what drives other conflicts, apparently different and widely separated in time, space and culture, such as wars led by Mao Tse Tung and Che Guevara in the first and second half of the twentieth century.
From this contrast can be obtained, in the form of final conclusion, that understanding of the war in their essences –has the surname that has-, as stated in the «classics», is the one that allows for the victory.

Palabras clave:

Guerra, híbrida, Clausewitz, Mao, Che, pueblo, ejército, líderes.

Keywords:

War, Hybrid, Clausewitz, Mao, Che, People, Army, Leaders.

Introducción

Desde los acontecimientos que han tenido lugar en Ucrania en el año 2013, en la secuencia de eventos que, teniendo como hito desencadenante el denominado Euromaidán, y que culmina con la anexión de Crimea a Rusia y la autoproclamación como entes independientes de Ucrania de las Repúblicas de Donetsk y Lugansk[1], la atención de los analistas y politólogos se ha centrado en gran medida en la pretensión de entender, clasificar y hacer frente a las acciones que se han puesto de manifiesto en esta guerra, planteándose, incluso, la posibilidad el estar ante el nacimiento de un nuevo paradigma de conflicto.

Paulatinamente, según se avanza en los estudios al respecto, se van encontrando similitudes con casos del pasado[2], con situaciones parecidas… se intenta encontrar una definición que permita acotar adecuadamente esta «nueva» tipología de guerra. Y no se llega a una definición única, aceptada por todos y que pueda comprender todos los supuestos y actores capaz de desarrollar esta guerra: basta una rápida comparativa en aquellos hitos bélicos que son contemplados como materializaciones de la guerra híbrida, desde el conflicto que enfrentó a Hezbollah e Israel en la guerra del año 2006, al Daesh y sus acciones en Siria e Iraq o a las acciones de Rusia y sus elementos aliados en el conflicto de Ucrania para comprender que la casuística es amplísima. Por tanto, se presentan actores, acciones y situaciones muy diferentes pero que materializan, y de manera paradigmática a decir de diferentes analistas, ese concepto denominado guerra híbrida[3].

---

[1] Un relato de estos hechos puede encontrarse en Miguel Ángel Ballesteros: «Ucrania y el nuevo liderazgo geopolítico ruso», en *Panorama Geopolítico de los Conflictos 2014,* Instituto Español de Estudios Estratégicos, Madrid, 2014, páginas 9-40. Disponible en <http://www.ieee.es/Galerias/fichero/panoramas/Panorama_geopolitico_2014.pdf>.

[22] Pedro Sánchez Herráez: «La nueva guerra híbrida. Un somero análisis estratégico», *Documento de análisis 54/2014*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Madrid, 2014. Disponible en <http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2014/DIEEEA54-2014_NuevaGuerraHibrida_PSH.pdf>.

[3] Definiciones y acepciones diversas pueden encontrarse en Frank G. Hoffman: «Hybrid vs. Compound War. The Janus Choice of Modern War: Defining Today's Multifaceted Conflict», *Armed Forces Journal,* octubre 2009. <http://www.armedforcesjournal.com/hybrid-vs-compound-war>; Thomas M. Huber: «Compound Warfare: That Fatal Knot», *US Army Command and General Staff College Press*, Fort Leavenworth, Kansas, 2002. <http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/army/compound_warfare_cgsc.pdf>; José Luis Calvo Albero: «La Evolución de las Insurgencias y el Concepto de Guerra Híbrida», *Revista Ejército*, n. 822, Ministerio de Defensa, Madrid, 2009; John J. Mccuen: «Hybrid Wars», Military Review marzo-abril 2008. Disponible en <http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/milreview/mccuen08marapr.pdf>.

En muchas ocasiones, los análisis e intentos de plantear una definición se centran en matices procedimentales, en los actores intervinientes o en los medios empleados; por ello, y de manera no exhaustiva, en ocasiones se significa que la mezcla de acciones simétricas y asimétricas es el elemento diferencial, en otras que este es el empleo del terrorismo y crimen organizado como un modo de acción más, que la autentica diferencia se centra en el empleo de la guerra de información y del ciberespacio, o en el empleo sistemático de *proxies* (fuerzas delegadas)… y las variantes y vocablos siguen creciendo.

Reconociendo el esfuerzo que supone formular una definición lo más adecuada posible, ciertamente resulta complejo no identificar todas estas variables –en diferente grado y entidad– en la mayor parte de los conflictos de una cierta magnitud: en la Segunda Guerra Mundial, paradigma aparente de conflicto «convencional», es fácil encontrar permanentemente el empleo de fuerzas regulares e irregulares en todos los teatros de guerra; la real –o no– cooperación entre la mafia italiana y las fuerzas aliadas[4], la utilización de las Vergeltungswaffe –armas de represalia– por parte de las fuerzas del Eje o los «bombardeos de alfombra» por los aliados, con la finalidad declarada de sembrar el terror en las poblaciones; las intensísimas campañas de propaganda, información y desinformación desarrolladas… o, en épocas más recientes, un rápido repaso a las guerras de desintegración de Yugoslavia permite observar todas estas cuestiones de manera patente.

Quizás la dificultad principal provenga de pretender, precisamente, centrar la definición en los aspectos anteriormente reflejados –procedimientos, medios, actores, etc.– lo que acaba, probablemente, desvirtuando la propia esencia y concepción del objeto que pretende ser definido y entendido. A este respecto, la OTAN recientemente realiza una contribución al efecto de intentar establecer una definición; y así, su Comité de Seguridad y Defensa define guerra híbrida como «el uso de tácticas asimétricas para tantear y explotar las debilidades utilizando medios no militares (como medios políticos, informativos, intimidación económica y manipulación) que se encuentran respaldados por

[4] Ezio Constanzo y George Lawrence: *The Mafia and the Allies: Sicily 1943 and the Return of the Mafia*, Enigma Books, Nueva York, 2007.

la amenaza de medios militares convencionales y no convencionales. Las tácticas pueden escalar y adaptarse a cada situación»[5].

¿Explotar debilidades, adaptación, capacidad de escalar, medios políticos, económicos, informativos y militares…? ¿No era eso la misma guerra?

¿Guerra híbrida? ¿Qué guerra?

Asentado en la prohibición general del uso de la violencia en las relaciones internacionales tras la promulgación de la Carta de las Naciones Unidas, se rechaza y se obvia el término guerra, sustituyéndolo por otros términos más difusos e inconcretos[6], siendo empleado, con carácter general y en su lugar, el término conflicto, y más concretamente, conflicto armado.

Incluso resulta difícil, dado que ya no se realizan declaraciones formales de guerra, encontrar una definición precisa de la misma, incluso en documentos que, en gran medida versan sobre ella, y se señala, de una forma no jurídica, que se podría definir guerra como un conflicto armado de gran magnitud que enfrenta a grupos humanos organizados que luchan por una finalidad concreta[7].

Abundando en este aspecto, se señala también que conflicto aparece cuando dos o más colectividades o Estados persiguen objetivos incompatibles, que se excluyen mutuamente, y que el conflicto armado es la confrontación física entre colectividades organizadas, no necesariamente reconocidas a la luz del derecho internacional, caracterizada por el empleo de medios de combate, con la finalidad de imponer una voluntad sobre la otra.

En el marco de esta complejidad –que, en una reflexión profunda y sincera cabe preguntarse si es realmente novedosa respecto al pasado, a la luz de lo recogido en párrafos anteriores y los hechos que nos pone de manifiesto el análisis de cualquier hito

[5] NATO Parliamentary Assembly, Defence and Security Committee: «Hybrid warfare: NATO´s new strategic Challenge?», General Report, Documento 166 DSC 15 E bis, 2015, página 3, párrafo 12. Disponible en <http://www.nato-pa.int/default.asp?SHORTCUT=4018>.
[6] Miguel Alia Plana: «Reglas de enfrentamiento y gobierno del campo de Agramonte», Tesis Doctoral Universidad Complutense de Madrid, Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, Madrid, 2016, página 76.
[7] MINISTERIO DE DEFENSA. «Empleo de las Fuerzas Terrestres», PD1-001, Madrid, 2011, página 2-2.

bélico de la historia–, y, como simple muestra de la situación actual, un prestigioso organismo como el Comité Internacional de la Cruz Roja recoge, con relación a conflictos armados y a su clasificación[8] –y, por tanto, a su tratamiento jurídico– entre conflictos armados internacionales y conflictos armados no internacionales; y al respecto de estos últimos, cita hasta siete tipologías diferentes (señalando que dos de ellos siguen planteando controversias jurídicas), además de, en un epígrafe posterior, establecer una clasificación de las situaciones de violencia como consecuencia del crimen organizado… cada vez resulta más difícil la ordenada clasificación, cada vez, un concepto, tiene más apellidos.

Por tanto, la realidad es que no hay declaraciones de guerra, pero tampoco, en puridad, es factible, en muchas ocasiones, hablar de paz. Así, es, cada vez más, la situación es de «no paz, no guerra», una zona intermedia, cada vez más conocida como *gray zone*[9], «zona» y espacio, entorno y realidad ambigua y plena de enfoques y planteamientos, así como de paradojas y realidades, con límites difusos y en los que surge la duda de cómo actuar, de cómo ser capaz de hacer frente a la voluntad de los adversarios, que, sin duda, emplearán los modos y los medios adecuados a ese entorno para alcanzar sus fines. Y conviene recordar que la ambigüedad calculada, que siempre ha constituido un recurso y posicionamiento típico en cualquier enfrentamiento o en cualquier negociación, también tiene una respuesta y posicionamientos claros para evitar caer, si no se desea, en ese terreno. El juego piedra/papel/tijera constituye un referente sencillo pero explícito en este punto.

No hay guerra –aunque no haya paz–, pero hay enfrentamientos armados. Y como no hay guerra, estos enfrentamientos focalizan la realidad de un fenómeno más complejo, y esa guerra que no existe se reduce a batallas, las batallas a combates y los combates a enfrentamientos… la complejidad de un fenómeno y de un concepto amplio se reduce y se sintetiza en uno de sus múltiples elementos, y además, en uno de los de menor nivel:

---

[8] COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA. «El derecho internacional humanitario y los desafíos de los conflictos armados contemporáneos», documento ES 31IC/11/5.1.2. Ginebra, octubre 2011, páginas 8-13. Disponible en <https://www.icrc.org/spa/assets/files/red-cross-crescent-movement/31st-international-conference/31-int-conference-ihl-challenges-report-11-5-1-2-es.pdf>.

[9] Hall BRANDS: «Paradoxes of the Gray Zone», Foreign Policy Research Institute, 2016. Disponible en <http://www.fpri.org/article/2016/02/paradoxes-gray-zone/>.

el todo se empobrece hasta tal extremo que se equipara a uno de sus elementos constituyentes.

Y, como corolario de este reduccionismo lingüístico y conceptual, teniendo en cuenta que los enfrentamientos y los combates son cuestiones de los ejércitos, pues, por consiguiente, la guerra es cuestión de los ejércitos. Y solo de los ejércitos. Y como es una cuestión meramente militar, pues tampoco es estrictamente necesario emplear –en las proporciones adecuadas, en el ritmo y secuencia deseado y siguiendo unas directrices claras dictadas por los líderes pertinentes– las demás herramientas en manos de una organización social, un Estado nación o de una organización internacional, las tradicionalmente recogidas en el acrónimo DIME (diplomacia, información/inteligencia, militar y económica).

Aparentemente, ya no solo no hay guerra, sino que, además, lo que acontece es –también aparentemente– una cuestión que deben solventar los ejércitos, las fuerzas armadas de los diferentes países, que han de hacer lo necesario para poder responder a la «nueva» situación generada por las «nuevas» amenazas híbridas. ¿Es una situación nueva en la historia?

Un intento de entender el cambio

Tras el impacto y desconcierto que supuso para las naciones europeas la Guerra de los Treinta Años (1618-1648), estas intentan, ente otras cuestiones, mantener la violencia y la destrucción en el marco de unos parámetros de espacio, tiempo y desgaste menores: se pretenden limitar los actores capaces de ejercer violencia, y van ganando peso los ejércitos reales en detrimento de mercenarios y contratistas; se intenta separar la batalla y los combates de la población, para permitir que una actividad económica creciente permita incrementar las arcas del Estado, por lo que se va acotando el espacio de batalla, se huye de la guerra en todos los espacios y se intenta restringir a los límites del «campo de batalla», sujeto cada vez a un conjunto de normas mayores; y los fines por los cuales se libra la guerra pasan, progresivamente, a ser fines por «razones de Estado», lejos de intereses particulares de señores de la guerra o contratistas, cuyo negocio y beneficio se

encuentran, precisamente, en la extensión máxima del conflicto[10]. Por tanto, se entra en la que se considera la era de la guerra limitada.

Pero la Revolución Francesa de 1789, la percepción de la amenaza que ésta puede suponer para el «orden» europeo, desencadena una serie de coaliciones contra la Francia revolucionaria, a lo que responde el Comité de Salud Pública –a la sazón, el gobierno francés del momento– con el decreto de movilización en masa de 1793[11], con la guerra total, quebrando el modelo bélico imperante del momento[12].

Ante ese cambio, esta nueva –o aparente nueva– realidad, se producen intentos de entender, análisis que proporcionen la respuesta para ser capaz de afrontar la tipología de conflictos del momento. Y esos intentos se pueden aglutinar en dos grandes corrientes, personalizar en dos grandes autores fruto e hijos de su tiempo: Antonie Henri Jomini y Carl von Clausewitz.

Sin realizar una descripción pormenorizada de la época y obra de cada uno de estos grandes analistas de la historia, baste señalar que Jomini recoge y representa, en gran medida, el espíritu del siglo XVIII, de la Ilustración, recogiendo una poderosa tradición matemática y mecanicista y por tanto, pretende aplicar estrategias geométricas a la pregunta que se formula ¿Cómo se hace la guerra? Y a esta pregunta responde intentando mecanizar, sistematizar, ordenar conceptos y estructurar modelos, llegando a definir el «canevás estratégico», y como principio fundamental de la guerra la realización de unas combinaciones estratégicas que permitieran llevar al grueso de las fuerzas

---

[10] A este respecto Pedro Sánchez Herráez: «La pérdida del monopolio de la violencia y su evolución. El retorno a un neomedievalismo», *Revista de Derecho, Empresa y Sociedad* (REDS), número 6, época I, enero 2015-junio 2015, Editorial Dykinson S.L., Madrid 2015, páginas 125-130.

[11] «Desde este momento, hasta que nuestros enemigos no hayan sido expulsados del territorio de la República, todos los franceses quedan obligados a prestar servicio militar de modo permanente. Los hombres jóvenes, para el campo de batalla; los hombres casados, para fabricar armas y transportar municiones; las mujeres, para fabricar ropas; los niños, fabricarán vendajes, aprovechando la ropa vieja; y los hombres de edad irán a las plazas para enardecer a los soldados, mientras predican la unidad de la República y el odio a los reyes. Los edificios públicos serán convertidos en cuarteles, las plazas públicas en fábricas de municiones. Se entregarán las armas de fuego de calibre adecuado a las tropas y la retaguardia será patrullada con escopetas y armas blancas. Los caballos ensillados serán requisados para la caballería; los de tiro, no empleados en las faenas agrícolas, se destinarán al arrastre de piezas de artillería y carros de suministros». Citado en John F. C. Fuller: *La Dirección de la Guerra,* Ediciones Ejército, Madrid, 1984, página 34.

[12] Pedro Sánchez Herráez: «La Revolución Francesa y la ruptura del modelo dieciochesco de la guerra», en VV. AA., *La Guerra de la Independencia Española: una visión militar*, volumen 1, Ministerio de Defensa, Madrid, 2009, páginas 33-42.

propias al punto decisivo. Procedimientos, esquemas y técnica para poder vencer en la guerra.

Clausewitz, sin embargo, abraza en mayor medida las tendencias y escuelas filosóficas, las grandes corrientes de pensamiento social que marcan el siglo XIX e, incluso, el impacto del romanticismo en todos los órdenes de la vida; y ello le lleva a preguntarse: ¿Qué es la guerra?, a la comprensión profunda del fenómeno como elemento sustancial de análisis, pues tras esa comprensión íntima, puede resultar mucho más sencillo ser capaz de obtener la victoria. Se opone al «álgebra de la acción», a la mecanización procedimental extrema, pues considera que los factores morales y los aspectos humanos son los que tienen mayor preponderancia en la guerra. La rigidez procedimental, casi matemática de sus antecesores, ignora –señala Clausewitz– en gran medida las acciones y posibilidades del enemigo, el impacto y desgaste físico y mental que produce la guerra y la batalla, e incluso, obvia la propia actitud y personalidad de los jefes militares. Entender la guerra para poder vencer en la misma.

Y en esa comprensión de la guerra, guerra que define como «acto de fuerza destinado a obligar a nuestro enemigo a hacer nuestra voluntad», juega un papel esencial lo que se conoce como trinidad[13] –o trilogía– de la guerra.

No es posible –señala– entender la guerra, el interno de imponer la voluntad al adversario, sino considerando tres elementos básicos: violencia y pasión, valor y competencia y, por último, subordinación y razón. Estos elementos es necesario se encuentren presentes y en las medidas adecuadas, pues, caso contrario, es imposible obtener la victoria; la pasión es la que permite hacer frente a la violencia, al desgaste, a los sufrimientos que implica cualquier enfrentamiento, es la que proporciona la voluntad de vencer, el firme propósito de obtener la victoria a pesar de dificultades y costes. Y Clausewitz atribuye este elemento al pueblo, a la sociedad. De igual manera, el valor y la competencia la atribuye al ejército, a la necesidad de encontrarse adecuadamente preparado, instruido y adiestrado para hacer frente a las dificultades de la batalla, para ser capaz de vencer en ese juego de probabilidades y oportunidades, pleno de «niebla de la guerra» que son las batallas y combates, en nada parecidas –para Clausewitz– a un modelo matemático.

[13] Carl Clausewitz: *De la Guerra*, Ministerio de Defensa, Madrid 1999, tomo I, libro I, páginas 195-196.

Y por último, y no menos importante, subordinación y razón entendidas como primacía de los objetivos políticos –la guerra tiene una finalidad política– y la necesidad de un liderazgo político adecuado que defina adecuadamente la finalidad, los objetivos a alcanzar y marque las directrices adecuadas para articular adecuadamente fines, medios y modos[14], para poder desarrollar adecuadamente las estrategias de los niveles subordinados y los planes adecuados.

Pasión, competencia y liderazgo atribuidos a pueblo, ejército y Gobierno constituyen los vértices de la «trinidad» de Clausewitz; los factores morales y aspectos son los que tiene preponderancia en la guerra, que, sin ambages, define como lucha de voluntades, sin caer en «apellidar» la misma. Pero, obviamente, se puede argumentar, muy en la línea «vanguardista», que no solo estas teorías están caducas, sino que tienen un fuerte componente etnocéntrico y no son de aplicación para las guerras –o conflictos– que acontecen en otros lugares del planeta.

Por ello, resulta sorprendente cuando se realiza una relectura de otros «clásicos» –además de Clausewitz, como Mao Tse Tung y el Che Guevara, separados del pensador alemán y de occidente –en tiempo, espacio y entorno cultural–, incluso en sus obras aparentemente más distantes de la «manera occidental de hacer la guerra», por los procedimientos tácticos empleados, tales como el «Yu Chi Chan» (guerra de guerrillas) de Mao o la «guerra de guerrillas», de Ernesto «Che» Guevara.

Clásicos… o no tanto

Nada, ninguna situación o solución, es absolutamente idéntica a otra, por lo que siempre es necesario contextualízarla adecuadamente a efectos de obtener conclusiones válidas en las que prime el espíritu de las mismas más que la letra. Evidentemente, existen multitud de diferencias entre los entornos de vida y combate, de realidades personales y

[14] A este respecto, y centrado básicamente en el empleo de la fuerza armada, si bien es extrapolable al resto de herramientas en manos de un país, puede consultarse Pedro Sánchez Herráez: «Rusia: ¿el retorno al paradigma del empleo de la fuerza militar?», Documento de Análisis 32/2016, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 11 de mayo de 2016. Disponible en <http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2016/DIEEEA32-2016_Rusia_retorno_fuerza_militar_PSH.pdf>.

sociales, incluso de épocas e idearios: existen abismos entre Mao Tse Tung (1893-1976)[15] y una China muy atrasada y culturalmente distinta a casi cualquier otra nación, ocupada en gran parte por Japón, antes y durante la Segunda Guerra Mundial, y en la que pretende tanto expulsar al japonés, objetivo compartido con otras formaciones y grupos como instaurar un régimen de ideología comunista, objetivo previo a la invasión por Japón y no compartido y motivo de guerra con el gobierno de China, con el entorno y realidad del Che Guevara (1928-1967)[16], en la Cuba de Batista y posteriormente –tras su paso por el Congo– en Bolivia intentando, con éxito en el primer caso y fracasando en el último, implantar un sistema comunista por medio de una guerra, apellidada en este caso de guerrillas.

Sin embargo, el repaso de estas obras, aparentemente lejos de la «guerra de Clausewitz» resulta un recordatorio sistemático de esa concepción.

Son constantes las referencias a la importancia del factor psicológico, pues «la mente del enemigo y la voluntad de sus comandantes son un blanco de mucha mayor importancia que los cuerpos de tropas» (Mao, página 12); y señala que no se trata de la apropiación de la población, no se trata de su dominio material, sino en la conquista psicológica de esta, en la apropiación de su psiquis; por ello, se recoge la necesidad expresa de trabajar en ese sentido «los jefes de guerrillas dedican mucho más tiempo al trabajo de organización, instrucción, agitación y propaganda que al combate, porque su tarea más importante es ganarse al pueblo» (…); y el Che indica que (página 13) la lucha (…) es una lucha de masas, es una lucha del pueblo (…) su gran fuerza radica en la masa de población; y, por ello, indica (página 18) que es necesario realizar trabajo popular intensivo, explicando los motivos (…), los fines (…) y la verdad incontrovertible de que, en definitiva, contra el pueblo no se puede vencer. Y dedica un epígrafe específico (página 94-96) a la propaganda, a su difusión adaptada a las audiencias, a la fuerza de los símbolos (aspecto también citado por Mao) (…) en la lucha de voluntades que es la guerra, es preciso contar con la fuerza del factor psicológico, es necesario contar con el pueblo que aporte la pasión necesaria, pues, en caso contrario, la derrota será inevitable.

[15] Una brevísima reseña puede consultarse en <http://www.buscabiografias.com/biografia/verDetalle/8965/Mao%20Zedong%20-%20Mao%20Tse-tung>.
[16] Un apunte biográfico puede leerse en <http://www.biografiasyvidas.com/biografia/g/guevara.htm>.

Y para ello se actúa sobre la población «propia», como se ha señalado, pero también sobre la «enemiga» o la que es preciso atraer; de esta forma, Mao, recogiendo y empleando argumentos similares a los de Sun Tzu, referente a la forma de derrotar al enemigo incluso sin tener que librar batallas y sin tener que penetrar en su territorio con fuerza regulares, señala lo siguiente, en lo que bien pudiera ser llamado «La ciencia de la discordia»: «Desorganizad todo lo que es bueno en la zona enemiga, tratad de mezclar a los representantes de las más altas esferas dirigentes en empresas criminales… propagad la disensión y la discordia entre los ciudadanos… introducid la música sensual. Enviad mujerzuelas para completar el trabajo de decadencia… No escatiméis el dinero; mientras más dinero empleéis mayores beneficios se obtiene»[17]; y el Che, repite sistemáticamente la figura del guerrillero como reformador social –dedica un epígrafe completo a este aspecto–, además de mostrar y manifestar la superioridad moral de los mismos sobre los «soldados opresores», sobre los cuales se dirigen también, incluso cuando son capturados y luego puestos en libertad, las arengas y charlas doctrinarias necesarias.

Es necesario contar con la pasión del «propio» pueblo, y es necesario, tanto como esto, negar dicha pasión al pueblo «adversario».

Y para eso se señala (Mao, página 91) que el éxito depende de poderosos líderes políticos que trabajen incesantemente para lograr la unificación interna, y que tales líderes deben trabajar con el pueblo y que deben tener una concepción correcta de la política a adoptar, tanto en lo que respecta al pueblo como al enemigo, pues (Mao, página 65), nuestras hostilidades deben tener un objetivo político claramente definido y responsabilidades políticas firmemente establecidas. Y estos líderes, desgrana a lo largo de su obra, han de dedicar tiempo al estudio, a la preparación, a la planificación concienzuda, han de poseer un nivel adecuado pues, como señala el Che (página 41), los iniciadores de la guerra de guerrillas o, por mejor decir, los directores de la guerra de guerrillas, no son hombres que tengan la espalda curvada día a día sobre el surco; son hombres que comprenden la necesidad de los cambios en cuanto al trato social de los campesinos pero no han sufrido, en su mayoría, las amarguras de ese trato.

[17] Citado en Gabriel Bonnet: *Les guerres insurrectionnelles et revolutionaire*, Payot, París, 1958, página 61.

Y esos líderes, son los que marcan el objetivo político de la lucha y la organización necesaria para sustentarla, pues las tropas han de tener un concepto preciso de dicho objetivo (Mao, página 123) y, recuerda, la acción militar es un método que se utiliza para alcanzar un objetivo político (Mao, página 125), la acción militar pretende un objetivo político: cambiar el régimen social (Che)… pero son también plenamente conscientes que las operaciones de guerrilla, la acción militar, no basta por sí sola para alcanzar dichos objetivos, pues son solo un aspecto de la guerra, ya que, por sí solas, son incapaces de decidir la lucha (Mao, página 64).

La acción militar, la competencia y preparación de las unidades de combate, de las fuerzas de guerrillas y del ejército en su conjunto, en un estadio posterior, son también tratadas con profusión en ambas obras, que devienen en auténticos manuales tácticos y operacionales, donde se recoge tanto la manera de proceder a la organización de los grupos como la forma de actuar y combatir, así como las cualidades necesarias en los combatientes, desde el convencimiento absoluto de la necesidad de una adecuada preparación de la fuerza armada como medio de alcanzar la victoria, la imposición de la voluntad propia al adversario.

Por tanto, tras este somero repaso, y aceptando que algún aspecto puede estar sujeto a ciertas disquisiciones, lo que parece cierto es que desde espacios, tiempos y culturas distintas, la comprensión del fenómeno bélico en su concepción más profunda, la plasmación de «qué es la guerra» de Clausewitz, se encuentra recogida de manera muy similar en Mao y en el Che… ¿paradójico o no?

Y, para mayor abundamiento, el más reciente documento titulado «De la dictadura a la Democracia», la obra del contemporáneo Gene Sharp[18], y su teoría del «desafío político» y la «lucha no violenta» para, según sus propias palabras, arrebatar a una dictadura el control de las instituciones gubernamentales, contiene, salvo el paso postrero y premeditado a la fase de empleo de la fuerza armada, la misma estructura y esencia de análisis, el mismo esquema y compresión del fenómeno de lucha de voluntades para imponer la propia al adversario –de hecho, se le considera el ideólogo de las

[18] Gene Sharp: «De la Dictadura a la Democracia. Un sistema conceptual para la liberación», The Albert Einstein Institution, Boston, 2003 (primera publicación en Bangkok en 1993). Disponible en <http://www.aeinstein.org/wp-content/uploads/2013/09/DelaDict.pdf>.

«revoluciones de color»[19]– y, tampoco en vano, se le cita como el «Clausewitz de la acción no violenta»[20].

A modo de conclusión

Entender adecuadamente la esencia de la guerra y su aspecto trinitario, pueblo, ejército y líderes, fue clave para el éxito de Mao, no alcanzar la «pasión del pueblo» la fue clave en la derrota del Che en Bolivia… y el no alineamiento adecuado de pueblo, ejército y población en Ucrania fue clave en la anexión de Crimea y el triunfo del movimiento rebelde en el Donbass, donde una conjunción de diferentes niveles de pasión entre la población –la «prorrusa» y la «ucraniana»– una diferente preparación y motivación de los efectivos armados enfrentados y un liderazgo absolutamente decantado hacia uno de los contendientes motivó el desenlace, los hechos por todos conocidos.

No hablar –y entender que existe, que es un hecho– de la guerra, u ocultarla tras eufemismos más o menos diluidos, puede llevar a recordar la frase de Aldous Huxley[21], referente a que los hechos no dejan de existir porque los ignoremos; y que el hecho bélico, la guerra, sin apellidos, sigue siendo, por desgracia, una realidad, es un hecho.

Y que existe suficiente aporte intelectual, desarrollado a lo largo de los siglos para comprender el fenómeno y la búsqueda de opciones y soluciones, también es un hecho. Basta una lectura de los «clásicos»… y los que no lo son tanto.

Obviamente, todo es interpretable, como hicieron Jomini y Clausewitz respecto a las campañas napoleónicas, y todo se presta a diferente lecturas. Y, de hecho, la pretensión de categorizar el supuesto exacto en el que se encuentra una situación de conflicto, a efectos aplicar la «receta» adecuada y correspondiente del manual o del algoritmo

---

[19] *BBC Mundo*. «Gene Sharp, manual para una revolución sin violencia», 26 de febrero de 2011. Disponible en <http://www.bbc.com/mundo/noticias/2011/02/110221_gene_sharp_revolucion_no_violenta_cr.shtml>; Angélica Rodríguez y Aitor Díaz: «Revoluciones de color, noviolencia y movimiento sociales: Otpor en Serbia», Revista *Cidob d´Afers Internationals*, nº. 105, abril 2014, páginas 89-116. Disponible en <www.raco.cat/index.php/RevistaCIDOB/article/download/275692/363657>; RT, «Revoluciones de colores», 6 de marzo de 2015. Disponible en <https://actualidad.rt.com/actualidad/168235-revoluciones-colores-golpe-estado>.

[20] Albert Einstein Institution, Institution Staff. Disponible en <http://www.aeinstein.org/about/people/>.

[21] Aldous Leonard Huxley (1894-1963), escritor británico, es conocido, sobre todo, por ser el autor de la novela *Un mundo Feliz*. Una biografía y datos complementarios sobre el mismo puede consultarse en <http://personales.upv.es/jarnau/Vida/Vida.htm>.

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

43/2016 22 de junio de 2016

María del Mar Hidalgo García

La gestión del agua: factor clave para el cumplimiento de los ODS

Visitar la WEB Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO

La gestión del agua: factor clave para el cumplimiento de los ODS

Resumen:

El final del 2015 estuvo marcado por dos acontecimientos clave para continuar el camino hacia el desarrollo sostenible del planeta: el establecimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y la aprobación del Acuerdo de París sobre el cambio climático.
Durante los próximos años, el planeta se enfrenta a nuevos desafíos desde el punto de vista medioambiental, demográfico y de gestión de los recursos finitos del planeta. De ellos, el agua se alza como el recurso más estratégico y más transversal que afecta a todos los otros factores e influye, de forma directa, en el concepto de seguridad humana. Alcanzar las metas establecidas en los ODS no será posible sin la adecuada gestión de los recursos hídricos.

Abstract:

The end of 2015 was marked by two key events to continue the path towards the sustainable development of the planet: the the Sustainable Development Goals (SDGs) and the Paris Agreement on climate change. For years, the planet is facing new challenges from the point of view of environmental, demographic, and management of the planet's finite resources. The water rises as the more strategic and more transversal resource that affects all the other factors and influences, in a direct way, the concept of human security. Water management will be crucial in determining whether the world achieves the Sustainable Development Goals (SDGs)

Palabras clave:

ODS, agua, cambio climático, seguridad humana, desarrollo sostenible.

Keywords:

SDGs, water, climate change, human security, sustainable development

Introducción

En septiembre de 2015 la Asamblea General de la ONU adoptó la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible que guiará los programas de desarrollo mundiales durante los próximos quince años. En la Agenda se establece 17 objetivos, con 169 metas, para alcanzar un desarrollo sostenible del planeta. Estos objetivos son los herederos de los anteriores Objetivos del Milenio cuya fecha de cumplimiento estaba marcada para el final de 2015.

Estos 17 Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) constituyen la base de una agenda universal, integradora y transformadora para constituir un mundo mejor[1]. En el discurso realizado el día de la aprobación de los objetivos, el secretario general de la ONU resaltó que para emprender el cambio hacia un mundo más estable y sostenible es necesario tomar medidas con carácter urgente, tener una visión a largo plazo y aprovechar las oportunidades de colaboración entre los países.

El cumplimiento de los 17 ODS constituye un requisito imprescindible para conseguir vivir en paz, con seguridad y dignidad pues abarcan tanto aspectos específicos como transversales, enfocados todo ello hacia el amplio concepto de seguridad humana.

El concepto de seguridad humana hace referencia a no solo al binomio paz y desarrollo, sino que también contempla la libertad para vivir con dignidad conforme a la Declaración Universal de los Derechos y la libertad para vivir sin carencias, causadas por la pobreza o la degradación ambiental[2].

En este enfoque global e integrador en el que se tienen que desarrollar los ODS, el término de seguridad hídrica adquiere una especial importancia por el impacto que tiene sobre el desarrollo de las poblaciones. Se podría definir al seguridad hídrica como: «la capacidad de una población para asegurarse el acceso sostenible a cantidades de agua adecuadas y de calidad aceptable para mantener sus medios de vida, su bienestar, su desarrollo socioeconómico, garantizando la protección frente a la contaminación de las aguas y los desastres naturales, preservando además los ecosistemas, en un entorno de paz y estabilidad política[3]».

El concepto, al igual que sucede con el de seguridad humana es muy amplio pues

[1] Discurso de Bank i Moon: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/palabras-del-secretario-general-en-la-cumbre-para-la-aprobacion-de-la-agenda-para-el-desarrollo-despues-de-2015/> (fecha de consulta 12 de junio de 2016).
[2] <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/64/701> (fecha de consulta 12 de junio de 2016).
[3] Informe Water Agenda and the Global Water Agenda, 2013, disponible en <http://www.zaragoza.es/contenidos/medioambiente/onu/999-eng.pdf> (fecha de consulta 12 de 2016).

abarca a todos los sectores que influyen en el desarrollo de las sociedades como la economía, la paz y la estabilidad, la demografía, la gestión de los recursos naturales, el empleo, el medioambiente, la igualdad o la energía. Por este motivo, alcanzar tanto la seguridad como la humana hídrica debería considerarse como el gran objetivo global para lograr un desarrollo sostenible del planeta.

A pesar de que el ODS6 se formula de forma específica como «garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos» es necesario resaltar que el agua es un factor común y clave para alcanzar todos los ODS y por este motivo, en la agenda pos 2015 es necesario establecer las bases para realizar una adecuada gestión del agua a nivel mundial, requisito indispensable para conseguir un desarrollo sostenible[4].

Objetivo 1: Fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo[5]

Entre las metas para el 2030 incluidas dentro de este objetivo relacionadas con el agua se encuentran: garantizar que todos los hombres y mujeres, y en particular los pobres y vulnerables, tengan acceso a los servicios básico y a los recursos naturales así como a aumentar su resiliencia para reducir su vulnerabilidad frente a los fenómenos meteorológicos extremos relacionados con el cambio climático.

El agua es un recurso un recurso vital, básico e imprescindible para la alimentación, la salud y el desarrollo de las poblaciones. El agua es fuente de vida y sobre la que se sustenta el bienestar de las sociedades. Por tanto, es fácil deducir que el cumplimiento de este objetivo no se puede llevar a cabo sin tener en cuenta que el agua es un servicio básico, un recurso finito que necesita ser adecuadamente gestionado.

Por otro lado, según los informes del IPCC, el calentamiento global aumentará la frecuencia e intensidad de los fenómenos meteorológicos adversos provocando inundaciones o sequías prolongadas afectando a las poblaciones más pobres y vulnerables, disminuyendo sus medios de subsistencia y provocando migraciones masivas.

[4] Informe «High and Dry, Climate Change, Water and the Economy» 2016 del World Bank Group, disponible en <http://www.worldbank.org/en/topic/water/publication/high-and-dry-climate-change-water-and-the-economy> (fecha de consulta 30 de mayo de 2016).
[5] <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/poverty/> (fecha de consulta 12 de junio).

Objetivo 2: poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible[6]

Entre las metas incluidas en este objetivo y que guardan una mayor relación con la gestión del agua, destacan la de duplicar la productividad agrícola en 2030 y aplicar prácticas agrícolas resilientes al cambio climático, a las sequías, a las inundaciones.

Como se ha mencionado anteriormente, la seguridad hídrica es un componente fundamental de la seguridad humana puesto que ésta última solo es posible garantizando el acceso al agua y a los alimentos para poder vivir sin carencias y alcanzar el desarrollo de las poblaciones.

Del agua extraída de los ríos, lagos y acuíferos, alrededor de un 70% se dedica al riego[7]. Este amplio porcentaje indica que es el sector agrícola en donde se deben focalizar los esfuerzos para introducir mejoras para la gestión sostenible del agua. La elección de cultivos o las formas de riego más eficientes son fórmulas que permitirán también mejorar la seguridad alimentaria de las poblaciones.

Objetivo 3: garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades[8]

La Agenda para el Desarrollo sostenible pretende reducir en 2030 las muertes y enfermedades producidas por productos peligrosos y la contaminación del aire, de agua y del suelo, así como poner fin a algunas enfermedades entre las que se encuentran las trasmitidas por el agua.

Cada día mueren más de mil niños por enfermedades diarreicas relacionadas con el agua y el saneamiento. La higiene y la mejora de la calidad del agua constituyen actuaciones imprescindibles para evitar la propagación de enfermedades infecciosas, ya sea por contacto directo como por trasmisión vectorial como el reciente caso del Zika. Las poblaciones más desfavorecidas son también las más, vulnerables, principalmente por dos motivos: la falta de higiene y la malnutrición.

[6] <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/hunger/> (fecha de consulta 12 de junio).
[7] Ibíd.
[8] <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/health/>.

Si a esto se añade la globalización en todas sus formas, nos encontramos que las pandemias se han convertido en una de las principales amenazas también para los países más desarrollados, como reflejan las principales estrategias de seguridad nacionales.

El caso del Ébola sirvió para concienciar a la comunidad internacional de la necesidad de actuar en el origen el foco aunque se encuentre a miles de kilómetros. Las pandemias son amenazas comunes y por este motivo, los países más desarrollados deben poner un mayor énfasis en promover las prácticas de higiene y control de la calidad del agua en las poblaciones más desfavorecidas. De ahí la importancia del agua en la consecución de este objetivo.

Por otro lado, el aseo y la higiene personal influyen de forma muy positiva en el bienestar de las poblaciones, contribuyen de forma importante al componente de la seguridad humana relacionado con la dignidad de la persona[9].

Objetivo 4: garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos[10]

Con este objetivo se pretende conseguir, entre otras metas, que en 2030 todos los niños y niñas terminen los ciclos de primaria y secundaria y que adquieran conocimientos teóricos y prácticos para promover el desarrollo sostenible.

Para alcanzar este objetivo y como ha sucedido en casos anteriores, una adecuada gestión del agua juega un papel fundamental. En los países en desarrollo, la gran mayoría de las niñas no pueden ir a la escuela porque tienen que atender tareas domésticas, que incluyen la búsqueda de agua a varios kilómetros. La creación de pozos en zonas cercanas a las poblaciones permite liberar a las niñas de esta carga y poder asistir a las escuelas. Por otro lado, la promoción del desarrollo sostenible en el ámbito educativo es un paso clave para concienciar a los adultos del futuro de la necesidad de usar con eficiencia un recurso como el agua, finito y vital.

[9] <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/OHCHR_ExtremePovertyandHumanRights_SP.pdf> (fecha de consulta 11 de junio de 2016).
[10] <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/education/> (fecha de consulta 11 de junio de 2016).

Objetivo 5: lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas[11]

Una de las principales metas que se encuadran para el cumplimiento de este objetivo es emprender las reformas que otorguen a las mujeres el acceso a la propiedad y control de tierras, a los recursos financieros y a los recursos naturales, entre los que se encuentra el agua.

Relacionado con el ODS anterior, hay que mencionar la importancia que tiene permitir que las niñas accedan a la educación. Precisamente una forma empleada en algunas ocasiones por los talibanes en Afganistán para evitar que las niñas accedan a este derecho ha sido contaminar el agua de las escuelas[12].

Objetivo 6: garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos[13]

A pesar de que la adecuada gestión del agua es un elemento transversal e imprescindible para el cumplimiento del resto de los objetivos, su importancia queda resaltada por su mención como un objetivo específico de desarrollo sostenible.

Se trata de un objetivo que aborda los principales retos relacionados con el agua, como el acceso universal y equitativo a un precio asequible para todos, la gestión integrada de los recursos hídricos, la mejora de la calidad el agua y el fomento de la cooperación internacional, incluyendo la cooperación transfronteriza.

Objetivo 7: garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos[14]

Para el cumplimiento de este objetivo, se incluye la meta de garantizar en 2030 el acceso universal a servicios de energía

[11] <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/gender-equality/> (fecha de consulta 11 de junio de 2016).
[12] <http://edition.cnn.com/2012/04/17/world/afghanistan-girls-poisoned/> (fecha de consulta 28 de mayo de 2016).
[13] <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/water-and-sanitation/> (fecha de consulta 10 de junio de 2016).
[14] <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/energy/> (fecha de consulta 10 de junio de 2016).

asequibles, seguros y modernos y aumentar de forma considerable el porcentaje de energía renovable en el mix energético.

Dentro de este objetivo, el agua juega un papel importante. De forma directa porque la energía hidroeléctrica es la fuente de energía renovable más importante. De forma indirecta porque existe una relación entre la lucha contra el cambio climático y el sector energético, a través de la descarbonización de las economías. La mitigación incluye la apuesta por fuentes de energías renovables y la eficiencia energética. Sin embargo, hay que tener en cuenta que algunas energías renovables como la solar consumen grandes cantidades de agua y en el futuro pueden existir fricciones en la disponibilidad del agua por su uso en la agricultura o la generación de energía. En este sentido, y con objeto de poder atender a una mayor demanda de agua, la desalinización puede jugar un papel muy importante.

Objetivo 8: promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos[15]

Según la ONU, a nivel mundial, se necesitan unos 470 millones de empleos para las personas que se incorporarán entre 2016 y 2030 al mercado laboral[16]. Para satisfacer esta demanda será necesario establecer políticas que fomenten la creación de empleo digno, la creatividad y la innovación a la vez de procurar desvincular el crecimiento económico de la degradación del medioambiente.

El agua es un factor clave en cualquier sistema productivo por lo que su falta de disponibilidad tiene consecuencias directas sobre el crecimiento económico. Además, una mala gestión del agua puede agravar los impactos negativos socioeconómicos relacionados con el cambio climático. Según demuestra el informe «World Water Development Report» de 2016[17] que lleva por título «Water and Jobs», el crecimiento de empleo está relacionado con la gestión sostenible del agua. Se estima que de cada cuatro puestos de trabajo, tres dependen del agua. Por este motivo, los problemas en el acceso de agua podrían limitar el crecimiento económico y la creación de empleo en las próximas décadas.

[15] <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/economic-growth/> (fecha de consulta 12 de junio de 2016).
[16] Ibíd.
[17] Disponible en «http://www.unwater.org/publications/publications-detail/en/c/396246/» (fecha de consulta 8 de junio de 2016).

Objetivo 9: construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación[18]

Por lo que respecta a las infraestructuras relacionadas con el agua, aproximadamente 2500 millones de personas carecen de acceso a sistemas de saneamiento básico y alrededor de 800 millones al acceso al agua. La mayoría de ellos se encuentran en África y Asia Meridional[19].

Por lo que respecta al sector agrícola, aproximadamente solo un 30% está sometido a alguna transformación industrial en los países en desarrollo, mientras que en los desarrollados este porcentaje alcanza el 80%. Teniendo en cuenta la cifra anteriormente mencionada de que el uso del agua dulce destinada al riesgo es del 70%, se puede deducir que el sector agrícola abre posibilidades para su modernización para disminuir la demanda de agua y aumentar la productividad. La desalinización puede revolucionar el sector del agua ya que permite afrontar el problema de variabilidad en las precipitaciones y la contaminación del agua. Otros de los sistemas que experimentarán un gran desarrollo serán las infraestructuras de almacenamiento de agua como las presas. Según los datos del Banco Mundial, se prevé que el número de presas construidas aumente un 16% en 2030 lo que aumentará la capacidad de almacenamiento en un 40%[20].

Objetivo 10: reducir la desigualdad en y entre los países[21]

Bajo la visión de una responsabilidad común pero diferenciada que ha conducido finalmente con éxito a la firma del Acuerdo de París, los países desarrollados reconocen que los países menos culpables del calentamiento global son precisamente los más vulnerables. Mejorar a la adaptación al cambio climático de los países más desfavorecidos es una forma de mejorar la resiliencia de las poblaciones para que puedan alcanzar un desarrollo adecuado. Gran parte de los

[18] <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/infrastructure/> (fecha de consulta 10 de junio de 2016).
[19] Ibíd.
[20] Ibíd.
[21] <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/inequality/> (fecha de consulta 10 de junio de 2016).

fondos destinados a ello, tienen que ver con el agua, ya sea mejorando su disponibilidad y calidad como mejorando las infraestructuras para minimizar las consecuencias de las sequías e inundaciones o mejorar los sistemas de saneamiento.

Objetivo 11: lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles[22]

Según la ONU, el 2030 un 60% de la población vivirá en zonas urbanas. De esta expansión un 95% se producirá en países en desarrollo ejerciendo una presión sobre el abastecimiento de agua dulce y el control de las aguas residuales.

Objetivo 12: garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles[23]

En este objetivo, se menciona el agua de forma específica junto con la energía y los alimentos. El agua es el recurso vital finito por excelencia y por este motivo es necesario concienciar a la población de la importancia de realizar un consumo responsable del agua, incluyendo las mejoras en las prácticas de riego.

El planeta solo dispone del 0,5% del agua dulce para satisfacer las necesidades humanas y de los ecosistemas[24]. Su uso excesivo y mal gestionado puede conducir al estrés hídrico generando situaciones de inestabilidad y conflicto. Según un informe de la NASA[25], de los 37 acuíferos más grandes del planeta, 21 están en situación crítica, es decir, que se saca más agua de la que se repone. De ellos, los que presentan una peor situación se sitúan en el noroeste de la India, Pakistán y el norte de África en regiones pobres y con una alta densidad de población.

Objetivo 13: adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos[26]

Los impactos del cambio climático se manifiestan por las variaciones en el ciclo del agua como lo demuestra el aumento de la frecuencia e intensidad de fenómenos

[22] <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/cities/> (fecha de consulta 14 de junio).
[23] <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/sustainable-consumption-production/> (fecha de consulta 10 de junio de 2016).
[24] Ibíd.
[25] Información obtenida en <https://www.washingtonpost.com/news/wonk/wp/2015/06/16/new-nasa-studies-show-how-the-world-is-running-out-of-water/> (fecha de consulta 18 de junio de 2016).
[26] <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/climate-change-2/>.

meteorológicos adversos como sequías e inundaciones o tormentas. También las precipitaciones serán más variables y más difíciles de predecir. Además de estos efectos, el calentamiento global también está produciendo cambio en la distribución del agua del planeta. Durante los últimos años se ha producido un notable incremento, especialmente durante el invierno, de la cantidad de agua originada en el norte del planeta, concretamente, en el Ártico y en el norte del Atlántico[27].

El impacto del cambio climático es mucho mayor en los países más frágiles y pobres. El agua es la adaptación lo que la energía es a la mitigación[28]. La adaptación mejora la resiliencia de las poblaciones haciéndolas menos vulnerables a las consecuencias del cambio climático. La gestión del agua es uno de los principales temas que debería cobrar protagonismo después de la firma del acuerdo de París. Algunos países han considerado conveniente incorporar en su INDC (Intended Nationally Determined Contributions) o en español (Contribuciones previstas y determinadas a nivel nacional)[29], algunos propósitos relacionados con la adaptación y en concreto con la gestión y conservación de sus recursos hídricos. Las opciones propuestas son muy variadas: el ahorro de agua, la garantía del suministro o la introducción de mejoras en su localización y su distribución.

Objetivo 14: conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible[30]

Los océanos contienen el 97% del agua de la Tierra y constituyen el 99% del espacio vital de planeta. Con el cumplimiento de este objetivo se pretende disminuir la contaminación, evitar la sobreexplotación para evitar la pérdida de recursos pesqueros, mejorar su conservación y su uso sostenible.

Objetivo 15: promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y frenar la pérdida de la diversidad biológica[31]

[27] SUNY College of Environmental Science and Forestry: «Climate change redistributes global water resources». ScienceDaily, 14 March 2016. <www.sciencedaily.com/releases/2016/03/160314141540.htm>.
[28] Informe «High and Dry, Climate Change, Water and the Economy» 2016 del World Bank Group, disponible en <http://www.worldbank.org/en/topic/water/publication/high-and-dry-climate-change-water-and-the-economy> (fecha de consulta 30 de mayo de 2016).
[29] <http://www4.unfccc.int/submissions/indc/Submission%20Pages/submissions.aspx> (fecha de consulta 14 de junio de 2016.
[30] <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/oceans/> (fecha de consulta 6 de junio).
[31] <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/biodiversity/> (fecha de consulta 6 de junio).

La sostenibilidad de los recursos terrestres solo es posible con una adecuada gestión del agua. Según el informe del Banco Mundial «High and Dry» de 2016, nos espera un futuro sediento e incierto si se deja que los ecosistemas sean vulnerables a los efectos del cambio climático. Alcanzar un equilibrio entre el crecimiento de la población, la demanda de alimentos y de energía es la clave para garantizar un desarrollo del planeta sostenible.

Objetivo 16: promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles[32]

Uno de las metas para el 2030 consiste en reducir de forma considerable todas las formas de violencia y las tasas de mortalidad asociadas en todo el mundo.

Como en el caso de los anteriores objetivos, el agua también juega un papel importante en su consecución. Los cambios en la disponibilidad del agua y la variabilidad de las precipitaciones causadas por el calentamiento global pueden generar movimientos migratorios y tensiones sociales que pueden conducir a situaciones de conflicto aumentando el radicalismo y el extremismo.

Sin embargo, una adecuada gestión de los recursos hídricos abre puertas a la cooperación intra e interestatal. Desde este punto de vista es importante buscar sinergias que eviten conflictos y por tanto contribuyan a la estabilidad del planeta.

Objetivo 17: fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la alianza mundial para el desarrollo sostenible[33]

Este objetivo aborda factores financieros, tecnológicos y comerciales, resaltando la importancia que tiene que los países desarrollados cumplan con sus compromisos relacionados con la asistencia al desarrollo. Precisamente, la adaptación a cambio climático es donde los países deberían realizar un mayor esfuerzo.

Uno de los mayores logros del Acuerdo de París es que ha sentado las bases de lo que puede constituir una gobernanza mundial para hacer frente a un problema global. La gestión de los recursos naturales y, en concreto, el agua también

---

[32] <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/peace-justice/> (fecha de consulta 6 de junio).
[33] <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/globalpartnerships/> (fecha de consulta 6 de junio).

necesitan de una nueva gobernanza a nivel mundial. El cumplimiento de este objetivo debería ir dirigido también en este sentido.

Conclusiones

El aumento de población, de la demanda de alimentos, de agua y de energía que va a experimentar el planeta en los próximos años obligan a los gobiernos a pensar y a actuar poniendo la vista en el desarrollo sostenible. Los nuevos ODS, herederos de los Objetivos de Milenio, trazan el camino que hay que seguir. Son 17 objetivos enfocados hacia la seguridad humana, es decir una seguridad que va más allá de vivir en paz. Se trata de vivir sin carencias y con dignidad y de forma sostenible para las generaciones futuras.

El agua es un recurso vital y finito, cuya distribución está cambiando por el cambio climático y por el propio desarrollo del planeta. Aunque el ODS 6 aborda de forma específica la gestión del agua, esta cuestión será crucial para el cumplimiento del resto de los objetivos pues todos están, en mayor o menor proporción, relacionados con el agua.

Durante los últimos meses, la lucha contra el cambio climático se está enfocando como una oportunidad para generar riqueza y empleo en lugar de constituir un impedimento para el crecimiento económico. Gracias a este nuevo enfoque, ha sido posible que países como EE.UU. y China hayan mostrado un interés en conducir sus economías hacia la descarbonización y a mantener una postura más activa en la lucha contra el cambio climático, todo ello un clima de cooperación mutua[34]. Este mismo planteamiento debería ser extrapolable a la gestión mundial del agua. Sin una adecuada gestión del agua, difícilmente se alcanzará ninguno de los otros 17 ODS.

Mª del Mar Hidalgo García
Analista del IEEE

[34] <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2016/03/31/us-china-joint-presidential-statement-climate-change>.

ieee.es

Instituto Español de Estudios Estratégicos

2013

Documentos

OPINIÓN

índice

Documentos
OPINIÓN

332 Boko Haram, de milicia a grupo terrorista. Beatriz Mesa García

342 La rapidez de la Unión Europea en la lucha antiterrorista. Fernando Ruiz Domínguez

356 Túnez y Libia: Expansión de las amenazas transfronterizas y sus posibles repercusiones en la seguridad de la región. Emilio Duch Ramos

369 Claves del resurgimiento talibán en Afganistán. Cristina Ariza Cerezo

381 Terroristas contra terroristas: la lucha de Hamas e Hizbulá contra el Estado Islámico en el ciberespacio. Clara Rodríguez Chirino

400 Cultura estratégica de EE.UU. y su conformación como gran potencia desde su fundación. Javier Puerma Bonilla

419 Las fuerzas navales de la OTAN y la crisis de los refugiados. Fernando del Pozo

431 Planeamiento de la defensa en Argentina: modelo y perspectivas. Jorge Mauro Vega

454 China, otra visión. Francisco J. Fuentes Gil y Joaquín M. Pellicer Balsalobre

475 La importancia de la comunicación estratégica. Antonio Cambría

488 Constructivismo y estrategia en las relaciones internacionales. Parte I: Políticas nucleares de confrontación. El caso de India y Pakistán. Roberto Senini, María J. Espona y Samanta Curti

507 Nombramiento del nuevo/a secretario/a general de la ONU. Alberto Morales González

532 El enfoque cultural en la reforma del sector de seguridad: Lecciones aprendidas en Afganistán. Miguel Hdez. Suárez-Llanos

549 La Ley 36/2015, de Seguridad Nacional. José Fco. Zamora Navarro

566 Operación Inherent Resolve: una campaña de bajo coste, baja intensidad y baja participación. Javier Gil Guerrero

578 Desarrollo espacial en América del Sur: Una historia de fracasos y llegadas tarde. Victoria Valdivia Cerda

600 La crisis de migrantes y la UE: Turquía, el eterno candidato, ¿problema o solución? José Luis Fernández Cadavid

625 El Ciclo de Inteligencia Complejo: una ágil herramienta para operar en red. Luis Martínez Viqueira

640 La transición política de Myanmar. Borja Llandres Cuesta

657 Caucus y primarias, el largo camino hacia la Casa Blanca. David Corral Hernández

672 Los efectos del conflicto sirio en el comercio de Líbano. Mónica Chinchilla Adell

697 Reflexiones sobre liderazgo y Fuerzas Armadas. Miguel Alcañiz Comas

711 El robo de combustible en México en el contexto del narcotráfico: una vía alternativa de financiación. José Ignacio Montero Vieira

726 La analogía entre la radicalización islámica y una campaña de marketing exitosa. Marta Pons Soler

743 Japón y Corea del Sur, posible deshielo tras 50 años de tensiones. Miriam E. Mayumi Yasunaga

761 Los intereses de España en el Ártico. María Morera Castro

775 El conflicto de Nagorno-Karabaj y la crisis de abril. Alberto Priego Moreno

793 Muros fronterizos en América. Luis Fernando Furlan

812 La estrategia Mogherini en la crisis del Mediterráneo: por un enfoque político con una dimensión de seguridad. Cristina Casabón

827 La mujer y el impacto diferenciado de la violencia en el contexto del conflicto armado interno peruano. Rocío Yudith Canchari

839 Las recientes elecciones presidenciales de la República del Chad: ¿factor de estabilización en el Sahel? Alberto Gallego Gordón

861 «Brexit»: implicaciones para la seguridad europea. Shaun Riordan

875 Comunicación estratégica: la comunicación de crisis en los atentados de 2015 en París y su impacto político. Felipe Manchón Campillo

891 «Brexit», ficción o realidad: impacto sobre la PCSD de la UE. Fernando Montoya Cerio

910 Las fuentes de financiación de DAESH como factor de riesgo para la estabilidad global. Gregorio Álvarez Rubial

928 Seguridad energética y guerra psicológica. Rafael José de Espona

950 Ciberseguridad: un nuevo desafío para la comunidad internacional. Agnese Carlini

967 Combatientes extranjeros jordanos en Siria e Irak: cómo se radicalizaron y cómo se pueden «desradicalizar». Alberto Caballero Díez

982 La Estrategia Nacional de Seguridad Marítima de Francia: breve análisis y comentarios. Diego Cánovas Cánovas

1000 DAESH vs Al Qaeda. La lucha por la supremacía a las puertas de Europa. Lucas F. Martín Serrano

1015 Control de fronteras y tráfico de pasajeros aéreos: ¿seguridad vs libertad? Fernando Ruiz Domínguez

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

33/2016 01 de abril de 2016

*Beatriz Mesa García**

Boko Haram, de milicia a grupo terrorista

Visitar la WEB Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO

Boko Haram, de milicia a grupo terrorista

Resumen:

La organización terrorista de Boko Haram (BH) lleva varios años desestabilizando uno de los países más ricos de África, Nigeria, y desde hace menos de un año, Chad y Camerún. La mayoría de los observadores analizan el grupo criminal desde una perspectiva «ideológica», es decir, considerando que los elementos adheridos a esta organización tienen como último objetivo la instalación de un régimen político inspirado en una interpretación rigorista de las leyes islámicas. Sin embargo, su nacimiento y duración responden a criterios mucho más complejos que requieren una retrospectiva histórica, ya que interactúan la causa de proteger una «identidad musulmana» frente a la influencia occidental**,** con la instrumentalización política de determinadas elites militares que buscan permanecer en el poder promoviendo milicias armadas de autodefensa. Asimismo, el factor economicista es clave en la comprensión de esta organización que termina persiguiendo la codicia y la depredación económica[1]. Mucha literatura de violencia política, para explicar los motivos del estallido de un movimiento armado, recurre a los aspectos de exclusión política y social, que en este caso son fundamentales para movilizar a los hombres armados, sin embargo, hay también otros factores puramente económicos ligados al control de los recursos naturales que nos ayudan a poner rostro al que hasta hace poco parecía un enemigo invisible.

Abstract:

Within the last years, the terrorist organization Boko Haram has destabilized one of the richest countries in Africa, Nigeria, and since a year ago also Chad and Cameroon. Most observers analyze the criminal group in 'ideological' terms, so from that perspective the group is looking to install a political regime inspired by a rigid interpretation of Islamic laws. However, their origins are related to ambitions of power from a military elite and then, the organisation was driven by economical greed and predatory reasons. Almost all the political literature that explains the reasons for the outbreak of

[1] Paul Collier and Anke E. Hoeffler: «On economic causes of civil war.», *Oxford Economic Papers,* nº. 50, 1998, págs. 536-573.

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

the armed movement, draws on aspects of political and social exclusion —which in this case exists also to mobilize militias. However, there are also other purely economic factors, linked to the control of natural resources that help us to understand this enemy.

Palabras clave:

Nigeria, Boko Haram, milicia, terrorismo, recursos naturales, injusticia social.

Keywords:

Nigeria, Boko Haram, militia, terrorism, natural resources, social injustices.

INTRODUCCIÓN

Aunque la organización terrorista de Boko Haram (BH) se estudia como un «fenómeno» reciente que surge en el marco del «yihadismo global», sus orígenes se remontan al siglo XX[2] y aparece como un movimiento de resistencia contra la colonización y su herencia cultural, jurídica, tecnológica y política que erosionan las estructuras de una sociedad asentada en valores tradicionales. La idea de la modernidad es ajena a su historia y esta se convierte en el embrión de grupos de resistencia armados como sucedió en otros escenarios africanos con parecidos procesos histórico-coloniales. La implementación de respuestas radicalizadas será la más adaptada en los procesos históricos de emancipación y se utiliza este recurso para la liberación de la ideología occidental[3].

Sin embargo, la escalada de violencia de la organización ha evolucionado según los intereses de los poderes centrales, tanto es así que lo que hoy se conoce como Boko Haram alcanza apoyo militar y organizacional con el respaldo de determinadas elites militares con intereses de blindar su poder frente a la amenaza interior de un golpe de Estado[4]. El problema surge cuando el actor o la amenaza desaparecen y el germen ya instalado hallará motivos para seguir existiendo porque se añadirán nuevas motivaciones que darán sentido a esta organización, así como la situación de la exclusión social y política de las sociedades musulmanes por parte de una administración central que gestiona de manera desigual los recursos naturales, con la anuencia de actores externos, y han hecho de este país un gigante económico con pies de barro. Así, lo que empezó siendo un grupo de resistencia con una fuerte base religiosa transita hacia un movimiento insurgente que recurre a las armas para desestabilizar un poder central que cuenta con el monopolio de las riquezas del país hasta concluir en grupo terrorista.

El nombre de Boko Haram —en la lengua houssa, significa «la educación occidental es pecado»— se entiende de la siguiente manera: el liderazgo del país ha recaído en manos de

---

[2] N. D. Danjibo: «Islamic Fundamentalism and Sectarian Violence: The "Maitatsine" and "Boko Haram" Crises in Northern Nigeria». Peace and Conflict Studies Programme, Institute of African Studies, University of Ibadan. Disponible en <http://www.ifra-nigeria.org/IMG/pdf/N-_D-_DANJIBO_-_Islamic_Fundamentalism_and_Sectarian_Violence_The_Maitatsine_and_Boko_Haram_Crises_in_Northern_Nigeria.pdf>

[3] Contribución en este artículo de Claudia Barona. Profesora e investigadora del Departamento de Relaciones Internacionales y Ciencia Política de la Universidad de las Américas. Experta en el continente africano, siendo el conflicto del Sáhara su principal línea de investigación. Entre sus obras se encuentra *Hijos de la nube: El Sáhara español desde 1958 hasta la debacle.*

[4] El peso de este documento reside en su parte empírica, como resultado de varias entrevistas realizadas a arrepentidos de la organización terrorista de Boko Haram que se refugian en un país del Magreb; después de realizar un viaje de investigación el pasado mes de julio a la ciudad nigerina de Diffa, frontera con Nigeria, en donde la autora recogió numerosas entrevistas de nigerianos huidos de Boko Haram, así como de actores de la sociedad civil, organizaciones humanitarias y altos cargos del Estado de Níger.

unas elites opresoras e instruidas en el extranjero y el hecho de que estas elites se hayan educado en Occidente ha dado lugar al nombre. El grupo terrorista está compuesto por jóvenes con aspiraciones principalmente económicas, ocupando un segundo plano la condición «ideológica o política». En las huestes de Boko, parece que la acción militar es un catalizador vital, forma parte de su mentalidad guerrillera porque su compromiso con la guerra es una suerte de heroicidad o martirio[5] tal y como demostraron los guerrilleros nigerianos durante su participación en la guerra de Chad contra Sudán en 2005. Eso sí, como toda organización requiere de un recurso ideológico que consistirá en la defensa de la «yihad» como mecanismo de movilización y reclutamiento. El mensaje que foguean los líderes de «purificación del islam» está perdiendo fuerza entre las poblaciones locales de mayoría musulmana tras la ejecución de acciones sanguinarias que han dejado regueros de muertos musulmanes y cristianos.

Boko Haram y la causa «Abacha»

Una lenta degradación de los países del norte de África y, en especial, de la región del Sahel se viene produciendo en las últimas dos décadas. Razones hay. El hundimiento social, económico e institucional como resultado de las redes de corrupción en las que se ven envueltas las elites militares y civiles, la ausencia de gobiernos inclusivos y la falta de una repartición equitativa de los recursos en países muy rentistas pero con unos índices altísimos de pobreza. Además, —aunque su relevancia es menor y no representa un motivo de conflicto en este escenario— el choque de dos líneas de pensamiento entre el poder central y determinadas poblaciones, porque pretender ser «moderno» y «tradicional» al mismo tiempo es una contradicción en un sistema estructural básico africano-musulmán. No se puede procurar buscar una modernidad de carácter occidental al tiempo que implementar las bases históricas en un esquema islámico debido a la oposición entre ambas ideologías y aplicaciones de las mismas.

Tal deficiente dimensión social, económica y cultural han provocado que los actores situados al margen de cualquier decisión política se organicen para iniciar operaciones de insurgencia con tácticas terroristas. Esto les ha permitido competir en violencia con la autoridad estatal cuando esta se convierte en objetivo de los grupos armados que en el caso de Nigeria no siempre ha sido así. La hoy conocida organización como Boko Haram sirvió a los intereses de Sani Mohamed Abacha, presidente de Nigeria entre 1993 y 1998[6], que ante el temor de sufrir un golpe de Estado por parte de sus rivales diseñó una estrategia de cooptación de los

[5] Entrevistas realizadas a varios arrepentidos de Boko Haram, en dos etapas en 2014 y 2015. El contacto se produce cuando los nigerianos abandonan la organización terrorista y buscan refugio en otros países de las rutas clandestinas africanas.
[6] Ibíd.

milicianos. Consiguió cohesionar a los milicianos mediante los valores del islam, que junto a una instrucción militar de calidad haría de esta milicia un grupo mucho más preparado militarmente que el propio ejército convencional. Así las cosas, se empezaron a forjar grupos de musulmanes de los estados del noreste de Nigeria dispuestos a defender la causa «Abacha», en la que el factor económico sirvió como principal elemento de atracción para integrar la organización, al mismo tiempo que lo hacía el «motivador» religioso. En este sentido, dos autores sobre movimientos armados, Miller y Kranton[7], señalan que el sistema de incentivos por sí solo no es suficiente para entender las dinámicas de los grupos armados, por lo que paralelamente a la motivación económica, se vuelve prioritario la identidad, que en el caso de Boko Haram, será el islam. Esto simboliza una modernización de la misma, tomando en cuenta que la modernidad representa, antes que nada, el factor secular que arremete contra la tradición y la misma fundación del islam como civilización. La modulación entre tradición y modernidad ostentaría las próximas prerrogativas de la identificación nacional y su ideología. La comunidad musulmana tradicional estaba regida por lineamientos estrictos para su seguimiento, todos regulados desde su origen.

El general Sani Mohamed Abacha, originario de Kano, la capital comercial de los estados del norte, reclutó a otros altos cargos del Ejército para que contribuyeran en la adhesión de jóvenes y en su posterior formación religiosa y militar. En el campo estrictamente militar se apoyó en el general Hamza Al Moustafa y en el plano religioso, contó con los servicios del predicador, Mohamed Yousuf, conocido entre los medios de comunicación como líder-fundador de Boko Haram. Esta alianza religioso-militar se mantendrá incluso después de la muerte del general Sani Mohamed Abacha, a quien reemplazará su hijo, Mohamed Abacha, hasta que se ordenó su arresto. Desde la prisión, su vinculación con los milicianos continuará en el tiempo[8].

El liderazgo de la organización armada terminará recayendo en manos del líder espiritual, Yousuf, quien dará un salto cualitativo en los propósitos de Boko Haram y marcará nuevos objetivos: la destrucción del Gobierno del expresidente, Goodluck Jonathan, de confesión cristiana. Progresivamente, la organización transitó hacia un movimiento político-religioso convirtiéndose en una milicia de ideología takfirista[9] y revolucionaria que responderá a la violencia por violencia, ganando terreno en un contexto específico con abrumadoras condiciones económicas, sociales y políticas. Las bases de Boko Haram se ampliarán bajo los

[7] George A. Akerlof y Rachel, E. Kranton: «Identity and the Economics of Organisations». *Journal of Economique Perspectives* (2005).
[8] Conversaciones con arrepentidos de Boko Haram en la ruta clandestina nigerina, desde la capital, Niamey, hacia Agadez, al norte de Níger. Junio de 2015.
[9] Takfirismo es una ideología radical que parte de la idea de que la comunidad musulmana (umma) está debilitada, en razón del distanciamiento de los musulmanes de la verdadera religión.

argumentos de «represión política y persecución contra los movimientos islamistas, así como la puesta en marcha de leyes que impedirán el nacimiento de un número determinado de hijos por familia o la limitación de la educación islámica[10]».

¿Quién es Mohamed Yousuf?

El jefe espiritual, Mohamed Yusuf, cobró popularidad en el año 2000 cuando solo tenía 30 años y guiaba las plegarias en Yobe, su estado natal, vecino de Borno[11]. Recurrió a los argumentos políticos, así como la opresión estatal, la malnutrición o la falta de escolarización entre los niños, además de foguear el discurso religioso de la necesidad de imponer la ley islámica como solución a la pauperización del pueblo y freno de la galopante corrupción. Así, Yousuf logró imponerse, ganándose el respeto de miles de musulmanes desde una ideología rigorista e intolerante que adopta en Arabia Saudí. Uno de sus referentes religiosos, el egipcio, Shukri Mustafá, considerado un predicador radical en sus postulados.

Comprometido con el salafismo político, Yusuf rechazó la participación electoral y ordenó la ejecución para los seguidores de las cofradías sufís, Tidjaniya y Qadiriya[12]. (Estas cofradías sufíes veneran a santos, en frontal contradicción con la visión rigorista del islam que considera que las reverencias a santos representan una «herejía» porque el sometimiento debe ser exclusivamente a Alá. El pulso de los *yousufíes* fue tal que los servicios secretos en Abuja, la capital nigeriana, comenzaron a organizarse para iniciar operaciones, a través de sus cuerpos y fuerzas de seguridad contra la deriva violenta de los seguidores de Yusuf. Las muertes tanto en las filas de los guerrilleros como en las del ejército condujeron a numerosas declaraciones de venganza por parte del líder Yusuf y de las autoridades. Las ofensivas se incrementaron en 2009, el más sangriento de todos: en junio de aquel año, 15 fieles de Yusuf fueron asesinados por la policía del Estado y la organización criminal respondió con nuevos ataques contra cuatro estados del norte que implicaron robos sistemáticos y la extorsión de bancos y comisarías. Las réplicas de la policía y el ejército provocaron la muerte de más de ochocientas personas, y entre las multitudinarias ejecuciones, se acabó con la vida del fundador de BH, Mahmoud Yusuf. La imagen de la decapitación del líder espiritual para sus miles de seguidores fue el desencadenante para que la organización se preparara para una nueva lucha sangrienta que convertiría en objetivo a los civiles.

La extensión regional de Boko Haram y su repercusión contra la sociedad civil

[10] Ibíd.
[11] Es uno de los 36 estados de la República federal de Nigeria.
[12] Alain Vicky: «Aux origines de la secte Boko Haram», *Le Monde Diplomatique*, abril 2012, págs. 8-9.

La organización terrorista sigue creciendo en recursos armamentísticos de dudosa procedencia. Fuentes oficiales nigerianas[13] han asegurado que elementos del régimen militar anterior y, a su vez, enemigos de Goodluck Jonathan les han proporcionado armas para poner fin al poder del expresidente. El grupo terrorista —ahora liderado por un adjunto a Yousuf, Aboubakar Shekaou— se ha transformado en una sanguinaria organización que parte de la idea «estás conmigo o contra mí». En el último año, logró imponerse en su principal bastión, Borno, al este de Nigeria, pero una intervención multilateral de los ejércitos vecinos que implicó a Níger, Camerún y Chad, interrumpió las ambiciones de asentamiento de los terroristas.

Desde que cinco países del Sahel firmaron una alianza regional, aún no efectiva, los elementos de Boko Haram mantienen una guerra sin cuartel que empieza a extenderse a poblaciones de la frontera nigerina y chadiana sacudidas por incursiones y explosiones, y por atentados kamikazes. Su fuerza reside en las armas y en la base social que construye mediante la extorsión, las promesas económicas y los ideales de heroicidad entre jóvenes sin grandes expectativas de futuro. Sin ir más lejos, durante el pasado mes de febrero se sucedieron varios ataques contra una base militar en la región de Diffa en la delgada frontera que separa Nigeria de Níger. El ataque segó la vida de 45 militares de una base militar de Bosso (simbólico ataque porque Bosso representa la Administración, la Gendarmería y la Guardia Nacional) pero no mató a ningún civil. Estas primeras ofensivas transformaron rápidamente el mapa de la seguridad nigerina porque se decretó «el Estado de urgencia en Níger». Y esta medida conllevó el bloqueo del transporte del pescado y los pimientos en las rutas comerciales que transcurren entre el lago Chad hacia Níger y Nigeria, a pesar de que estos representan principales fuentes de ingresos para las familias de las aldeas y las ciudades.

La organización criminal, tras adueñarse del control de las rutas comerciales estratégicas, durante los últimos años, impuso un «impuesto » a los comerciantes de pescado, a cambio de autorizarles circular con la mercancía. Una parecida medida a la que se puso en marcha con Al Qaeda en el Magreb Islámico (AQMI) en el norte de Mali para el transporte de la cocaína y el hachís. La prohibición además en Diffa de la utilización de las motocicletas,— suelen ser el medio de transporte de los terroristas— y la de circular en vehículo por la noche, han contribuido a una nueva depresión económica en la zona. Además de alentar aires de indignación en la población porque las medidas tomadas por el régimen nigerino están contribuyendo en la asfixia de la economía local de la región de Diffa, fronteriza con

[13] Entrevistas con altos cargos ministeriales durante el trabajo de investigación desarrollado en Níger en julio de 2015.

Nigeria —les separan menos de 25 kilómetros— y la supuesta puerta de atrás de la organización terrorista.

El clima de inseguridad es tal que el Ejército nigerino recibió luz verde para llevar a cabo registros o redadas de sospechosos y cometer todo tipo de violaciones de derechos humanos contra los supuestos criminales o simpatizante del grupo. De hecho, en Diffa, una región[14] de más de 500.000 habitantes que comparten lengua y grupo étnico con el norte de Nigeria, los ciudadanos son vistos por las autoridades como «potenciales cómplices del enemigo». Níger en los últimos años apenas ha contado geoestratégicamente para la comunidad internacional, pero sus conflictos internos, los problemas de gobernabilidad, el tráfico de armas y todo tipo de ilícitos que permiten la financiación de grupos criminales han convertido a estos actores débiles en emergentes y muy relevantes para el mundo. De hecho, en medio de este contexto global donde el terrorismo ha pasado a ser primera preocupación mundial, el régimen de Níger exige a la comunidad internacional el desembarco de fuerzas internacionales para, a priori, hacer frente al enemigo emergente. Un exigencia que está siendo muy criticada por una parte de la sociedad civil que cree innecesaria esta estrategia viendo el ejemplo de Mali y sus fuerzas internacionales que no han logrado poner orden a un territorio disputado por distintos grupos armados y del entramado del crimen organizado. No ha sido el único reproche de la población al régimen nigeriano.

La visita del presidente de Níger en París, en enero de 2015, para mostrar su solidaridad con las víctimas de la revista satírica, *Charlie Hebdo*, fue muy cuestionada porque en Níger se vienen produciendo numerosas muertes como consecuencia de los oprobiosos actos terroristas de Boko Haram y todavía no han sido lamentados en ningún acto oficial. Por su parte, el gobernador de la región de Diffa en sus diferentes encuentros con organismos internacionales lanza el mensaje de la necesidad de que las instituciones internacionales intervengan en suelo nigerino para garantizar la seguridad de un país marcado por el terrorismo. En este sentido, se observa la utilización del «discurso del miedo» por parte del gobierno nigerino para canalizar apoyos tanto dentro como fuera y recursos, con el objeto de afianzar el poder de una determinada elite estatal. Asimismo, la utilización de la seguridad como vehículo de alcanzar el poder es también un hecho en el escenario de Níger. Según la visión tradicional del realismo político el poder, y más específicamente en su dimensión militar, es un instrumento necesario para obtener e incrementar la seguridad. Pero[15] ¿la seguridad de quien y para quién?

[14] «Estado de Urgencia en la región de Diffa», Alternativas Espacios Ciudadanos, abril de 2015.
[15] Miguel de Guindos García: «La consolidación de los movimientos insurgentes. Al Qaeda en Irak», tesis doctoral. Granada, 2012.

Solo una parte de la población nigerina sufre directamente del terrorismo (la que se sitúa en Diffa, a más de 1000 kilómetros de la capital), pero tampoco para esta región, más cerca de Nigeria que de Níger, la amenaza se percibe como una preocupación mayor si se compara con la pobreza o la profunda crisis alimentaria que seguirá aumentando si atendemos a los datos sobre el galopante crecimiento de la población demográfica. Por el momento, la inseguridad alimentaria afecta a un 53% de la población y una desnutrición aguda global que afecta a un 23,5% de los niños en esta región. Si bien antes ya había[16] una profunda crisis alimentaria, cualquier inestabilidad contribuye a que siga creciendo esta problemática.

De hecho, la extrema situación de inseguridad ha empujado a Naciones Unidas a poner en marcha un programa de ayuda para sustentar a unas 100.000 personas, entre retornados nigerinos y huidos nigerianos de la frontera con Nigeria, concretamente de la frontera con Lago Chad, que representa el combustible de miles de familias dependientes del pescado, además de otras actividades propias de estas tierras, así como la ganadería. Todas estas familias fueron obligadas a abandonar sus casas tras el ultimátum del gobierno nigerino que no puso a disposición de los ciudadanos algunos instrumentos de protección y durante el camino de huida desde los aledaños de Lago Chad hacia el interior de Níger, hubo muertos por sed y altas temperaturas[17].

Según cifras oficiales, la región de Diffa también ha registrado un enorme déficit que representa el 62% de las necesidades de forraje para una población altamente ganadera. Esta situación es parecida en Nigeria obligando a sus pastores a buscar refugio en Níger, por lo que la presión sobre los recursos económicos aumenta, y pueden significar una fuente de problemas intercomunitarios. El deterioro de la situación de seguridad subregional también se refleja en una desaceleración del comercio ganadero regional cuyos mercados principales son Nigeria y Libia. El regreso de miles de trabajadores migrantes tras la desintegración del régimen de Libia hace que la región sufra un fenómeno doble: por un lado, una afluencia masiva a Níger de refugiados nigerianos con los que la población local suele compartir los escasos recursos aún disponibles; y por otro, un retorno igualmente masivo de los trabajadores migrantes, cuyas remesas son una importante palanca de «choque» de las poblaciones durante la temporada de carestía.

Conclusiones

El terror de los milicianos se ha acentuado tras la derrota, el pasado mes mayo, del hasta entonces presidente de Nigeria, Goodluck Jonathan, y de confesión cristiana. La victoria, esta

[16] Fuentes del Programa Mundial de Alimentos (PAM) en Níger. Julio de 2014.
[17] Estas afirmaciones fueron recogidas por la autora tras numerosos encuentros con refugiados en los campamentos de la región de Diffa (Níger). Julio de 2015.

vez, de un musulmán al frente del Gobierno, Muhammadu Bujari, hizo pensar en un cambio de estrategia de la organización criminal. Todas las hipótesis están sobre la mesa, una posible negociación con elementos de Boko Haram en donde se alcance un acuerdo de tregua a cambio de soluciones económicas, o la continuidad de una guerra abierta sin cuartel entre los terroristas y el frágil Estado en términos de seguridad.

La amenaza de Boko Haram es regional, pero la preocupación que despierta es mundial por varias razones: el incesante reguero de muertos, el uso de mujeres kamikazes, el proyecto de extensión hacia países vulnerables como Camerún, y su vinculación al mal llamado Estado Islámico en Libia. Una alianza entre los elementos de Boko Haram y Daesh haría mucha más peligrosa la amenaza. Este planteamiento emerge entre los propósitos del mal llamado Estado islámico de Siria y de Irak[18] que pretende «dominar» espacios de la región del Sahel, donde ya tiene un competidor, Al Qaeda en el Magreb Islámico (AQMI) que en pocas semanas ha cometido los primeros atentados terroristas en Mali y Burkina Faso para enseñar músculo a sus rivales del Daesh. La banda del Sahel «dominada» por los hombres armados de katibas vinculadas a AQMI y que proceden de Mauritania, Mali, Burkina, Níger y sur de Argelia, difícilmente dejará parcelas de poder a los árabes de Oriente Medio. Todos estos grupos luchan por la gestión de un territorio vasto, incontrolable por ejércitos frágiles, por donde se trafica con todo tipo de mercancías y representan fortunas tanto para los hombres armados como para los actores estatales. En principio, la entrada de un nuevo actor, como el Daesh, en el controvertido escenario del Sahel no es viable. Si se produjera un entendimiento entre las organizaciones instaladas en la región del Sahel porque la coyuntura es propicia, el Sahel, el África Occidental y la frontera sur de Europa se enfrentan a una seria amenaza.

i

*Beatriz Mesa García**
Periodista e investigadora-Centre Jacques Berque (CJB)- Rabat

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.

[18] Fuentes diplomáticas magrebíes de la Unión Africana (UA) confían a esta autora el temor que produce a los Estados africanos la integración de elementos de Boko Haram en el Daesh con bases aisladas en el norte y sur de Libia.

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

34/2016 04 de abril de 2016

*Fernando Ruiz Domínguez**

La rapidez de la Unión Europea en la lucha antiterrorista

Visitar la WEB Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO

La rapidez de la Unión Europea en la lucha antiterrorista

Resumen:

La Unión Europea (UE) es consciente de que hay muchas cuestiones que pueden ser mejoradas en la lucha antiterrorista, pero ninguna con tanta importancia como la rapidez en la actuación de sus fuerzas y cuerpos de seguridad.
Con este claro objetivo se han llevado a cabo múltiples proyectos de la Comisión Europea, algunos de los cuales conviene recordar para dejar clara su firme postura desde hace años.
Básicamente se trata de ver a grandes rasgos las tres principales líneas de actuación que se ven afectadas por el nexo común europeo en ganar tiempo.

Abstract:

The European Union (EU) is aware that there are many issues that can be improved in the fight against terrorism, but none as important as speed in the performance of their security forces.
With this clear objective were carried out many projects of the European Commission, some of which are still active and worth remembering to make clear its firm stance for years.
Basically it is seeing roughly the three main lines of action that are affected by the common European bond to gain time.

Palabras clave:

Unión Europea, rápido, proyectos, terrorismo, fuerzas de seguridad.

Keywords:

European Union, fast, projects, terrorism, security forces.

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

Introducción

El que el secretario general adjunto de la OTAN para nuevos desafíos de seguridad, Jamie Shea, manifestara en abril de 2015, en la Exposición de Seguridad y Contraterrorismo, de Londres, que el Estado Islámico (*DAESH*) está usando el flujo migratorio de refugiados sirios y de la crisis del medio este, para introducir terroristas en Europa, no resulta sorprendente.

Que haya habido consiguientes y paulatinas reacciones de todo tipo – especialmente tras los atentados terroristas de noviembre de 2015 en París–, tampoco es algo inusitado. Sirva como ejemplo, la firma de más de 440.000 peticiones populares, de ciudadanos del Reino Unido, para que su Gobierno y Parlamento contesten a la cuestión que plantea detener en su territorio toda la inmigración y cerrar su frontera, hasta que el DAESH sea derrotado[1].

Llegados a este punto de ambiente general, en el que las amenazas circunstanciales y los atentados terroristas son algo que ya viene de lejos en Europa, puesto que no hay que olvidar otros muchos de ellos –de diferentes ideologías y tanto o más cruentos–, que anteriormente han sacudido varios países europeos durante años, y a que las medidas drásticas son inviables, puesto que generarían más problemas que los que se pretenden evitar, entonces puede resultar conveniente repasar algunas de las líneas de trabajo que se están llevando a cabo para afrontar con celeridad algunas de las cuestiones, que la compleja situación de la lucha antiterrorista plantea.

La posición inicial para el enfoque concreto del asunto –la rapidez conjunta de la UE–, parte en este trabajo, de algunas de las soluciones domésticas que Francia ha adoptado con respecto a la información general y avisos que facilita a sus ciudadanos, para protegerles de la amenaza terrorista tras los atentados de París, y a partir de ahí, pasar a analizar algunas de las ideas sobre las que la UE está fijando su atención, como formas más complejas, precisas, coordinadas y rápidas, con las que pretende abordar temas similares o paralelos.

[1] Petitions UK Government and Parliament. *Stop all immigration and close the UK borders until ISIS is defeated*. Cifra alcanzada el 29/11/2015 para esa petición que comenzó el 09/09/2015 y cuyo plazo final para captar firmas finaliza el 09/03/2016. El Parlamento del Reino Unido procede a debatir cuestiones con más de 100.000 firmas para una misma petición y el Gobierno del Reino Unido ya se ha apresurado a contestar públicamente respecto a esta, comunicando que no tiene intención de cerrar sus fronteras, puesto que eso crearía más problemas que los que resolvería.

Medidas de seguridad francesas en caso de ataque terrorista[2].

2 Gobierno de Francia. «¿Qué hacer en caso de ataque terrorista?» Versión en alta resolución disponible

La cuestión en sí de este concreto cartel –como podría haber sido el de cualquier otro país de la UE–, por el que se facilita la información para una gran mayoría (en este caso en Francia), no debería verse reducida al uso de pictogramas –que por otra parte, algunos de ellos no son de uso universal y unívoco–, y mucho menos, añadir el problema de la barrera idiomática –a sea para los visitantes extranjeros o para los ciudadanos propios o ajenos, con dificultades lectoras–. Por ello y como posteriormente se verá, por parte de la UE se han abordado estas y otras cuestiones en los consiguientes proyectos conjuntos, que en definitiva buscan un marco común (como mínimo europeo) para abordar las soluciones al problema global que supone la amenaza terrorista.

Dichos proyectos, impulsados por la Comisión Europea, se encuentran dentro de su Séptimo Programa Marco y se centran básicamente en tres grandes líneas de actuación en materia de seguridad ante la amenaza terrorista, como son: La prevención; la evacuación; y la investigación.

La prevención

La adopción de medidas anticipadas para evitar problemas futuros pasa ineludiblemente por la detección rápida de elementos, sustancias, problemas, etc. que potencialmente pueden generar un riesgo para los ciudadanos. De esta manera surgen algunos de los siguientes proyectos.

Los proyectos BONAS y EMPHASIS

El objetivo del proyecto BONAS (BOmb factory detection by Networks of Advanced Sensors), se basa principalmente en la detección inmediata mediante redes de sensores avanzados, de la fabricación de artefactos explosivos de fabricación casera, incluso antes de que estos se encuentren listos para explosionar.

Más concretamente, se trata de detectar mediante sensores inalámbricos electroquímicos, aquellos precursores de explosivos[3] que se puedan encontrar en una determinada zona, ya se hallen estos elementos en estado líquido, sólido o gaseoso.

Las satisfactorias pruebas de campo realizadas, en junio de 2014 en el aeropuerto militar de Pratica di Mare (Roma, Italia), y en septiembre del mismo año, en la Agencia sueca de Investigación de Defensa (FOI), cerca de Estocolmo, pusieron de manifiesto dos interesantes aspectos:

en <http://www.gouvernement.fr/sites/default/files/contenu/piece-jointe/2015/12/reagir-en-cas-d-attaque-terroriste.pdf>.

[3] Incluidos en una lista clasificada como de uso restringido (para el ámbito de las fuerzas y cuerpos de seguridad).

- El diseño para estos menesteres, de sensores específicos, los cuales utilizan las tecnologías DIAL[4], LIDAR[5], QEPAS[6], SERS[7], etc.;
- Y el uso de la red de alcantarillado, para la colocación de los citados sensores camuflados, que permiten la cobertura extensiva de un determinado sector a controlar.

Por su parte, el programa EMPHASIS (Explosive Material Production – Hidden – Agile Search and Intelligence System), que ha compartido filosofía –en cuanto a la búsqueda rápida de material explosivo– y las últimas prácticas de campo, con el proyecto BONAS, se encuentra más centrado en la detección de la producción ilícita de sustancias explosivas en entornos urbanos, e indirectamente en la fabricación de artefactos explosivos improvisados (IEDs), teniendo ambos proyectos en común, el uso de los citados sensores instalados en el red de alcantarillado.

Los proyectos HYPERION y ENCOUNTER

Aunque el objetivo del proyecto HYPERION (Hyperspectral imaging IED and explosives reconnaissance system) se basa en el análisis *in situ* de un escenario de un ataque terrorista tras una explosión, no hay que olvidar que otro de los propósitos del mismo – déntico a los proyectos anteriormente mencionados–, es la detección de IEDs y por lo tanto, dicha tecnología puede contribuir, no solo a prevenir la pérdida de vidas de los miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad que se encuentren inspeccionando una zona sometida ya a la amenaza de un artefacto explosivo concreto, sino otras que no se encuentren bajo esas circunstancias, pero que en un futuro puedan estar dotadas de estos sistemas preventivos.

Con un conocimiento previo de la existencia genérica de tales artefactos explosivos no detonados aún, las fuerzas de seguridad pueden tener un factor primordial para su estrategia de prevención ante productos químicos y artefactos explosivos escondidos o ante la inspección de objetos sospechosos.

Las líneas de trabajo se centran en el potencial de la tecnología de HYPERION para determinar la existencia de explosivos a una distancia de 20 metros, lo cual significaría un adelanto importante en la lucha rápida y eficaz contra el uso de dichos elementos en aquellos espacios públicos donde confluye una gran masa humana, tales como medios de transporte, espacios de ocio y entretenimiento, etc.

Lo significativo del proyecto es que a nivel técnico, los datos sobre los *IEDs* son recogidos a distancia y analizados mediante imagen hiperespectral para posteriormente ser mostrados

[4] Medición rápida basada en la absorción de la luz por diferentes componentes *(DIAL- Differential Absortion Lidar).*
[5] Medición rápida mediantes sistemas láser (LIDAR- Laser Imaging Detection and Ranging).
[6] Medición rápida mediante espectroscopia (QEPAS- Quartz-enhanced photoacoustic spectroscopy).
[7] Medición instantánea y precisa mediante espectroscopia (SERS- Surface-enhanced Raman spectroscopy).

en una recreación informática en 3D; Y por lo que se refiere a la validación final secreta del mismo, esta fue fijada para finales de 2015.

Igualmente, a finales de 2015 terminó el proyecto ENCOUNTER (Explosive Neutralisation and Mitigation Countermeasures for IEDs in Urban/Civil Environment), el cual ha profundizado en la investigación y pruebas de conocidas técnicas militares de neutralización de IEDs, como por ejemplo el empleo de los láseres de alta potencia, para su posible uso en los entornos urbanos civiles y por parte de los miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad, debido entre otras características, a su rapidez y eficacia[8].

El proyecto RIVIGENE

Desde otro punto de vista, pero sin perder la referencia principal sobre el carácter preventivo de los proyectos de este apartado, se encuentra el proyecto RIVIGENE (Risk Virus Genes), que se centraba hasta el año 2009, en la elaboración de un inventario de genomas, marcadores forenses, y la evaluación de potenciales objetivos terapéuticos y de vacunas, de los virus adecuados para el bioterrorismo, por lo que queda claro que la preocupación por este campo tampoco es algo nuevo.

Además, la importancia que a este asunto se le da a nivel nacional, queda reflejada en el hecho de que en este proyecto estuvo implicada la Agencia Estatal, Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), considerada como el mayor organismo público de investigación en España y el tercero en Europa, y que entre los cometidos del consorcio de organismos públicos y privados implicados en el proyecto europeo, se encontraba la identificación rápida de virus peligrosos –tales como los que provocan el SARS (Síndrome respiratorio agudo grave); el ébola; la viruela del simio; la gripe aviar; etc.–.

Los proyectos PRACTICE y SLAM

En el proyecto PRACTICE (Preparedness and Resilience against CBRN Terrorism using Integrated Concepts and Equipment) se trabajó, hasta octubre de 2014, con la idea de la preparación y la respuesta conjunta, rápida y coordinada de los Estados miembros de la UE, contra la amenaza terrorista llevada a cabo mediante agentes químicos, biológicos, radiológicos y/o nucleares (CBRN), destacando, por lo que respecta a lo aquí planteado, el papel atribuido en dicho proyecto al sistema asignado o *kit* para la información pública.

Por lo que se refiere al proyecto SLAM (Standardisation of laboratory analytical methods), este busca la estandarización de los métodos analíticos de sustancias *CBRN*, por parte de los laboratorios europeos, y tiene su origen en las necesidades descubiertas durante los trabajos

[8] Martin Luek, Jens Osterholz, Bernd Lexow, Matthias Wickert: Fraunhofer Institute for High-Speed Dynamics, Ernst-Mach-Institut, EMI, Dept. Impact Physics, (Germany). Future Security 2014, págs. 434-441, *Neutralization of explosive devices with highpower lasers*. Septiembre 2014.

realizados en el proyecto europeo IMPACT[9], del año 2004, así como en otros posteriores y directamente relacionados, tales como los proyectos ORCHIDS[10] y QUANDHIP[11].

En definitiva, entre los objetivos que se han pretendido con el proyecto SLAM, se encuentra la uniformidad de todos sus miembros con respecto a la aplicación de alguna manera[12], de la norma ISO/IEC 17025, la cual establece los requisitos que deben cumplir los laboratorios de ensayo y calibración y que en definitiva permite la rapidez conjunta a la hora de enfrentarse a este tipo de amenazas terroristas.

El proyecto PLANTFOODSEC

Para la mayoría de los ciudadanos, el bioterrorismo es visto como una forma de atentar contra la vida de los seres humanos y si bien esto es cierto, este planteamiento solo suele verse como una forma de atacar a estos de forma directa y no como aquella en la que estos pueden verse afectados de forma indirecta.

Así, tenemos el agroterrorismo (bioterrorismo agrícola), un subtipo de bioterrorismo que supone la introducción deliberada de enfermedades o plagas, en animales o plantas, lo cual no solo puede producir miedo en los ciudadanos, pérdidas económicas o desestabilización de un país, etc., sino que las consecuencias de la introducción de los patógenos en dichos animales o plantas, pueden afectar a la producción, procesado, venta, consumo, etc. de los mismos, en otros países.

El proyecto PLANTFOODSEC se inició en febrero de 2011, con una duración prevista de cinco años, para intentar poner fin a la falta de coordinación y rapidez de actuación europea, en relación a este tipo de amenaza.

La evacuación

Llegados a este apartado y a la hora de explicar los proyectos abordados por el UE en esta segunda línea de actuación, es donde habría que recapitular y encajar lo ya adelantado en la introducción del trabajo, puesto que en definitiva se trata de dejar claro que las soluciones a un problema global hay que abordarlas a nivel conjunto y no solo a nivel local.

Es decir, no sirve mirarse al ombligo y decir que alcanzado un determinado punto de actuación se ha hecho todo lo posible para evacuar una instalación, edificio, espacio confinado, etc. si realmente no se han hecho todos los esfuerzos posibles por llevar a todas

9 IMPACT (Innovative Measures for Protection against CBRN Terrorism).
10 ORCHIDS (Optimisation through Research of Chemical Incident Decontamination Systems).
11 QUANDHIP (Quality assurance exercises and networking on the detection of highly infectious pathogens).
12 El acceso de los laboratorios a métodos estandarizados no les atribuye competencia en su uso, ya que en última instancia son ellos los que tienen que formar a su personal para conseguir dicho resultado.

las personas, la información necesaria para materializarlo y todo ello con independencia del nivel de conocimientos o limitaciones físicas o psicológicas de dichos destinatarios.

El proyecto OPTI-ALERT

En consecuencia, si hay una cuestión que genera gran preocupación en la UE a la hora de prevenir o minimizar los riesgos y efectos de un atentado terrorista llevado a cabo en una edificación o espacio confinado en el que concurren multitud de asistentes, es la de desarrollar medidas técnicas que solucionen cuestiones que no se han mejorado con los años.

Resulta curioso que, pese a los siglos transcurridos desde la construcción de por ejemplo, el Coliseo romano, el sistema de evacuación de un gran edificio –en términos arquitectónicos–, no haya sido mejorado desde entonces.

De esta manera, en estudios comparativos mediante simulación con programas informáticos que utilizan inteligencia artificial, se ha podido comprobar que el tiempo de evacuación del Coliseo romano es escasamente mejor –pero en definitiva no superado–, por el tiempo de evacuación, del Estadio Nacional de Pekín[13], construido este para albergar unos juegos olímpicos modernos –y por tanto comparable con la edificación romana[14]–.

En definitiva, si la diferencia no estriba en las dimensiones y número de accesos y salidas de emergencias del edificio, etc., es decir, en el continente desde el punto de vista estructural, entonces lo que se pretende hacer para mejorar los tiempos de evacuación es centrarse en el contenido, o lo que es lo mismo, en el público asistente que se encuentra en su interior.

Es obvio que, ni todos los asistentes a un evento en una gran edificación o espacio confinado están separados por su nivel cultural, social, etc., ni todos ellos tienen las mismas capacidades físicas e intelectuales para hacer frente a una situación de emergencia, por lo que la búsqueda de un rápido sistema de información y canalización del público hacia las zonas óptimas de evacuación y en el momento preciso, es prioritario para la UE.

Otro de los problemas que se plantean son las barreras lingüísticas a la hora de difundir las medidas de seguridad más adecuadas para toda la población, por lo que en general, las medidas más urgentes deben ser trasmitidas con un mínimo de palabras, símbolos, formas, colores, etc. para garantizar que estas sean captadas y entendidas por todos los destinatarios, con independencia del país donde sean utilizadas.

[13] Apodado «Nido de pájaro de *Beijing*» y terminado para la celebración de los Juegos Olímpicos del año 2008.

[14] Prueba realizada por *National Geographic* en 2013.

Sistema francés de alertas antiterroristas para la población.
Reducido desde 2014 a dos modelos de avisos[15].

Así, para ampliar la eficiencia de los sistemas de alerta personalizada y culturalmente sensitiva, surge el programa OPTI-ALERT[16], el cual ya desde sus inicios ha puesto de manifiesto las esperadas diferencias en los procedimientos de comunicación de crisis a los ciudadanos de sus siete participantes: Francia, Alemania, Italia, Países Bajos, Austria, Hungría y Suecia.

Básicamente dichas diferencias se centran en la influencia de factores sociales, culturales y regionales, así como en la percepción y comunicación de los riesgos, pero todo ello siempre por detrás del factor clave de las mismas, que se encuentra en la confianza ciudadana en las autoridades.

Por lo que se refiere a la parte técnica del programa, los participantes desarrollaron dos simuladores:

- Uno para ampliar la planificación de alertas, el cual muestra cómo los diferentes asistentes se comportan dentro de una infraestructura en caso de alerta[17] –aspecto que a la postre permite a los planificadores de emergencias tener presente lo rápido que una infraestructura crítica puede ser evacuada en caso de emergencia–;

15 A la izquierda el «nivel de vigilancia» y a la derecha el «peligro de atentado inminente».

16 *Research*eu, Results Magazine*, nº. 45, August-September 2015, The Community Research and Development Information Service (CORDIS), ISSN 1831-9947, pág. 38.

17 El sistema permite simular los diferentes impactos de los medios de comunicación en los asistentes, pudiéndose incluir entre estos modelos de personas a aquellas con discapacidades (visuales, auditivas…) así como a otras sin conocimiento del idioma local.

- Y otro simulador, para analizar la rapidez con la que los mensajes de alerta son distribuidos a la población general, teniendo en cuenta la disponibilidad y tipo de sistema de alerta, los factores situacionales y las características regionales[18].

Es decir, en definitiva lo que se busca es la comunicación rápida, consistente y efectiva, a través de sistemas multicanal de comunicación, para lograr el mayor impacto posible. Integrando diferentes sistemas de producción y distribución de mensajes, así como mejoradas personalizaciones de mensajes de alerta y herramientas para la simulación del impacto y efectividad de las alertas, se pretende proteger mejor las infraestructuras y las naciones de la UE.

El proyecto eVACUATION

Entendiendo que el objetivo final del mismo es la rapidez de una orientación oportuna para lograr la evacuación segura de una masa humana fuera de una zona de peligrosa, se llega al planteamiento del proyecto eVACUATION, que aboga por desarrollar unos sistemas de orientación de la conciencia situacional.

Este proyecto de cuatro años de duración, que terminará en 2017 cuenta con:

- Participación española, gracias a la Fundación Tekniker, Indra Sistemas S.A., Real Sociedad de Fútbol S.A.D. y Metro Bilbao S.A.;
- Como aspecto técnico más destacable, tiene planteado la creación de una aplicación de realidad aumentada, que será interactiva en tiempo real y en 3-D, para reducir la carga de las autoridades cuando estas tengan que proteger y guiar a una multitud, al mismo tiempo que les facilitan información procesable;
- Y entre los beneficios que se pretende lograr con dicha aplicación se encuentra el evitar la pérdida de la confianza del turista, que puede ser provocada por los ataques terroristas y que en definitiva llevaría al descenso de la actividad de algunos sectores económicos.

La investigación

Ya sea antes, durante o después de la comisión de un atentado terrorista, las fuerzas y cuerpos de seguridad llevan a cabo actuaciones tendentes al esclarecimiento de los hechos preparatorios, identificación de los posibles autores de los mismos y demás aspectos y circunstancias relevantes, por lo que la UE también tiene en cuenta estas cuestiones a la hora de desarrollar una serie de proyectos de su tercera línea de actuación, entre los que cabría destacar los siguientes.

[18] Este otro sistema puede planificar: Comunicaciones directas entre las autoridades y la población; Así como efectos de difusión dentro de la población.

El proyecto DETECTER

Posiblemente uno de los proyectos europeo más polémico en la lucha antiterrorista fue DETECTER, que finalizado en 2011 puso su punto de mira en la gran variedad de productos tecnológicos desarrollados para investigar las amenazas en diferentes campos, y que van desde: Las cámaras especiales de vigilancia; los rastreadores de vehículos; o los detectores de explosivos líquidos; pasando por el *malware*[19]; los sistemas de monitorización de teléfonos, ordenadores y navegación por internet; hasta los escáneres; los sistemas de captación de datos biométricos; etc.

Contrariamente a lo que pudiera parecer, este proyecto no se configuró como una especie de feria o exposición tecnológica internacional, donde mostrar los últimos adelantos al resto de los socios europeos, sino como un punto de partida desde el que poder analizar y debatir los problemas éticos y jurídicos que el desarrollo y uso de dichos productos y tecnologías planteaba, no solo a sus diseñadores, sino también a los destinatarios finales de los mismos, dada su diversidad en el ámbito europeo.

En definitiva, lo que se buscaba era concienciar a todos los Estados miembros de que por muy rápida y eficazmente que se quisiera actuar contra el terrorismo, había que evitar el uso indebido de las nuevas tecnologías, para lo cual se debía incluir una política preventiva de uso y una transparencia del proceso para identificar los riesgos que el uso no autorizado de estas pueden suponer. Es decir, se volvió a dejar claro que había que establecer garantías para la obtención y tratamiento de la información identificativa.

Los proyectos MIDAS y EXCHANGE

De la misma manera, la necesidad de tener que facilitar datos de inteligencia a los investigadores durante las primeras horas en las que se ha cometido un atentado terrorista es crucial.

La obtención de datos procesables informáticamente (perfiles de ADN humano) a partir de los análisis de muestras de indicios biológicos, requiere de tiempo, siendo el habitualmente empleado entre 3 y 5 días y si hay mucho interés y dinero, se puede llegar a rebajar el mismo a un solo 1 día.

Sin embargo, este último tiempo sigue siendo demasiado, si se tienen en cuenta que sin identificar al autor de un atentado terrorista las autoridades no pueden llevar a cabo medidas más eficaces para impedir que el mismo siga cometiendo dichos delitos y que además y entre otras cuestiones, no se le puede detener y juzgar por los ya perpetrados.

El proyecto MIDAS, finalizado en 2013, aspiraba a desarrollar un producto portátil para utilizar *in situ* por los especialistas de policía científica y con el que se pudieran analizar muestras de posibles indicios biológicos (sangre, semen, saliva, etc.) en menos de dos horas,

19 *Software* malicioso.

al mismo tiempo que con ello se reducían los costes que suponen las infraestructuras de laboratorio que se requieren para realizar dichos análisis en los puestos de campo avanzados.

La importancia de esta línea de trabajo tan rápida y eficaz, queda reflejada por simple comparación con el proyecto ANDE (Accelerated Nuclear DNA Equipment)[20] de EE.UU. probado con éxito en 2014 y que durante 2016 se pretende implementar para su uso de campo no solo por su impulsor principal –su Departamento de Defensa– sino también por los Departamentos de Seguridad Nacional y Justicia y por el FBI.[21]

Por otra parte y volviendo al ámbito europeo, queda claro que no solo importa esa rapidez en la obtención de datos sobre el ADN de los terroristas, sino de que también exista celeridad en el intercambio de dicha información, ya que a veces cruzar las fronteras y eludir la acción de la justicia puede ser precisamente cuestión de horas.

De esta forma surge en 2015 el proyecto EXCHANGE, el cual amparado en el marco legal del Tratado de Prüm –de 2008–, buscará hasta 2020, crear las condiciones para la búsqueda y comparación recíproca automatizada, de información de datos de ADN, con el propósito de combatir el crimen transfronterizo, el terrorismo y la inmigración ilegal.

El proyecto EUROFORGEN-NOE

Sin perder de vista el valor de los datos de ADN de los proyectos ya mencionados, tampoco hay que olvidar el proyecto EUROFORGEN-NOE (EUROPEAN FORENSIC GENETICS Network of Excellence), por cuanto sus resultados se harán públicos a finales de 2016 tras cinco años de investigaciones y estos se centrarán en los trabajos realizados en un campo de la investigación que también genera ciertas polémicas, como es la genética forense.

El objetivo principal de este proyecto es la creación de un centro europeo virtual de investigación genética forense, que sirva de plataforma para la coordinación y promoción de las actividades de investigación, así como la divulgación de los resultados obtenidos en este campo y en especial en lo que se refiere a la interpretación bioestadística de las muestras de ADN[22].

[20] Reducida su rapidez ya a tan solo 90 minutos de análisis *in situ* con un dispositivo del tamaño de una impresora doméstica, aunque de momento solo para muestras biológicas bucales tomadas con una torunda estéril.

[21] Si bien el FBI –respecto a su Rapid DNA Index System (RDIS)- reconoce desde junio de 2014 y sin que parezca que se haya producido ningún cambio, que los productos comerciales existentes, necesitan de las correspondientes validaciones para su uso oficial futuro, así como de una reforma legislativa. Disponible en <https://m.fbi.gov/#https://www.fbi.gov/about-us/lab/biometric-analysis/codis/rapid-dna-analysis>.

[22] Cuestión generada para dar solución a la mezcla de dos o más ADN de diferentes contribuyentes, en una muestra para analizar.

Entre los avances logrados hasta el momento en este proyecto se encuentran:

- El prototipo basado en un panel de marcadores para la predicción de la ascendencia biogeográfica de un donante desconocido. Es decir, a partir de una muestra biológica encontrada en el lugar de la investigación, y utilizando la comparación –y otras técnicas–, con un conjunto mundial de muestras de ADN, se obtienen unos resultados para probar la capacidad predictiva del sistema;
- Experimentos de simulación forense para la deconvolución[23] de ADN en muestras que combinan dos o más vestigios de ADN y así encontrar perfiles probables.
- Y el desarrollo de *software* de código abierto para interpretar perfiles complejos de ADN.

El proyecto MEPROCS

Otro de los sistemas de identificación rápida que ha captado la atención de la UE se refiere al que utiliza de forma estandarizada[24] la superposición automatizada de imágenes cráneo-faciales para el reconocimiento de personas.

De hecho, el proyecto MEPROCS aplicable directamente al fenómeno terrorista, tiene su origen en otro proyecto forense europeo del año 2010, el proyecto FASTID (FAST and efficient international disaster victim Identification) centrado este otro en la también rápida y eficiente identificación de víctimas de desastres internacionales.

Los proyectos FORLAB y ROSFEN

En sintonía con todo lo visto hasta ahora, se encontraría el proyecto FORLAB (Forensic Laboratory for in-situ evidence analysis in a post blast scenario), en el que participó el Cuerpo Nacional de Policía y que pretende reducir drásticamente el número de pruebas recogidas para su análisis[25], así como mejorar la capacidad para recrear un escenario tras una explosión y afinar el proceso de selección de las probables causas del suceso.

En definitiva, lo que se pretende es incrementar la efectividad de los equipos investigadores de policía científica, y para ello se conecta a los investigadores *in situ*, con los laboratorios, logrando mediante la recreación en imágenes 3D de los escenarios, la rápida focalización en las áreas de interés para la búsqueda de las muestras clave.

---

[23] Operaciones matemáticas empleadas en diferentes campos, en restauración de señales para recuperar datos que han sido degradados por un proceso físico.

[24] El manual sobre la superposición craneofacial (ISBN 978-3-319-11136-0), fue presentado en la Conferencia Internacional de Superposición Craneofacial, celebrada en Dundee (Reino Unido) en julio de 2014. Durante la celebración de la citada conferencia, se realizaron además diversos talleres de entrenamiento en esta técnica forense.

[25] En un escenario tras una explosión provocada por un IED, suele haber numerosos escombros y restos de materiales, de entre los cuales se hace preciso recuperar rápidamente y analizar aquellos que formaban parte del IED ya que pueden permitir seguir diferentes vías de investigación sobre su origen, fabricación, autores, etc.

Que la investigación de los IEDs utilizados por los terroristas es importante, no cabe duda. No hay más que fijarse que en 2015, la empresa española Indra se adjudicó el contrato para desarrollar un laboratorio de análisis forense de explosivos para la Agencia Europea de Defensa, por un importe inicial de 2,2 millones de euros.

En dicho laboratorio –que se enmarca en el programa Laboratorio Conjunto Desplegable de Explotación y Análisis (JDEAL)–, se analizarán las muestras recogidas en zonas de operaciones para recabar información sobre las tácticas, técnicas y procedimientos que los terroristas emplean, dado que los ataques con este tipo de artefactos constituyen una de las primeras causas de bajas en operaciones militares.

Como esto es así en los escenarios de conflictos armados y dado que igualmente esta situación y traslado de técnicas, se ha llevado por parte de los terroristas hasta las ciudades de Europa, la Comisión Europea ha hecho lo propio lanzando programas similares, pero con dos factores añadidos, consistentes en la rapidez del análisis y que además este se haga *in situ*.

De esta manera y junto al ya visto FORLAB se encuentra el programa ROSFEN (Rapid On-site Forensic Analysis of Explosives and Narcotics), ambos finalizados en 2015. Del último destaca que se trataba de la creación del prototipo de un dispositivo portátil para detectar *in situ* explosivos y estupefacientes y el cual debía servir también como escáner de detección, así como de dispositivo de análisis (con calidad de laboratorio).

Hay que tener en cuenta que los límites del objetivo de detección estaban fijados por debajo de 1 ng/ml; que el porcentaje de falsas alarmas no podía ser superior al 1%; y que el tiempo de respuesta debía ser rápido, por cuanto no podía superar los diez segundos.

Conclusión

Con todo lo anteriormente expuesto se pone de manifiesto una simple muestra del interés pasado, presente y futuro de la UE por mejorar sensiblemente los mecanismos, herramientas, sistemas, etc. que habitualmente utilizan –o se pretende que lleguen a utilizar– las fuerzas y cuerpos de seguridad de los Estados europeos, con el objetivo de obtener de forma conjunta y coordinada, resultados más rápidos en los campos propios de la seguridad, como son la prevención, la evacuación y la investigación, vinculados todos ellos y en el caso que nos ocupa, al fenómeno terrorista.

[i]

*Fernando Ruiz Domínguez**
Subinspector de la Policía Nacional

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.

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

35/2016 7 de abril de 2016

*Emilio Duch Ramos**

Túnez y Libia: Expansión de las amenazas transfronterizas y sus posibles repercusiones en la seguridad de la región

Visitar la WEB Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO

Túnez y Libia: Expansión de las amenazas transfronterizas y sus posibles repercusiones en la seguridad de la región

Resumen:

Tras cuatro años de proceso de transición democrática los avances políticos realizados en Túnez parecen verse amenazados por dos factores que ponen en riesgo la estabilidad del país. La inestable situación de Libia, vecino oriental de Túnez, con un enconado conflicto civil que produce preocupantes repercusiones en la seguridad de este país magrebí. Las tensiones producidas en el interior de Libia tienen su reflejo en la región tunecina de Jefara donde se producen fricciones étnicas relacionadas con el control del comercio informal y los tráficos ilícitos, a uno y otro lado de la frontera. Además, la reconfiguración del escenario yihadista norteafricano, en la que Libia juega un papel esencial, también repercute directamente en su vecino occidental. Túnez necesita adoptar medidas urgentes relacionadas con la seguridad, pero estas deben ser acompañadas de un esfuerzo de la comunidad internacional por estabilizar la situación de Libia.

Abstract:

After four years of democratic transition political advances in Tunisia seems to be at stake by two factors that are putting in risk the country´s stability. The unstable situation in Libya, Tunisia´s eastern neighbour, with a severe civil conflict is causing disturbing repercussions in the security of this Maghrebi country. Inner tensions produced in Libya have their reflection in the Tunisian region of Jefara, where ethnic frictions linked to the control of informal trade and illicit traffics are in course on either side of the border. Furthermore, the reconfiguration of the North African jihadist scene, in which Libya is playing an essential role, also impacts directly in its western neighbour. Tunisia needs to adopt urgent measures relative to security, but they shall be accompanied with an effort of the International Community to stabilize Libya´s situation.

Palabras clave: Túnez, seguridad, Libia, tensiones tribales, terrorismo, tráficos ilícitos, Daesh, reforma del sector de seguridad.

Keywords: Tunisia, Libya, tribal tensions, terrorism, illegal trades, Daesh, Security Sector Reform.

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.

Túnez en su laberinto: Situación política después de la revolución de 2011

El movimiento de protesta iniciado el 17 de diciembre de 2010, tras la muerte en Sidi Bouzid de Mohamed Bouazizi, y que ha sido denominado por algunos como la Revolución de los Jazmines o la Intifada de Sidi Bouzid, culminó con la celebración de unas elecciones en 2011 para la formación de un gobierno y una cámara que redactasen una nueva constitución para el país. Durante el último trimestre de 2014 se celebraban elecciones legislativas y presidenciales, produciéndose por primera vez la alternancia entre dos gobiernos elegidos democráticamente en las últimas décadas.

El actual gobierno de coalición compuesto mayoritariamente por Nida Tunes, del presidente Caid Essebsi, con representación del partido islamista Ennahda, se enfrenta a varios retos entre los que se encuentran recuperar la dañada economía tunecina y hacer frente al deterioro de la seguridad motivado, entre otras razones, por la inestabilidad generada en la vecina Libia y las consecuencias derivadas de la reconfiguración del escenario yihadista en el norte de África. Geográficamente, Túnez, ocupa una posición central entre Argelia y Libia. Desde una situación tan convulsa como la de la vecina Libia, que ejerce de polo de atracción para organizaciones terroristas y redes de delincuencia transnacional, resulta inevitable que Túnez se convierta, en el mejor de los casos, en zona de tránsito de todo tipo de tráficos ilícitos y de actores no estatales. Con fronteras porosas, especialmente en el semiárido sur del país, y un estado fallido y en conflicto al este resulta imposible para las fuerzas de seguridad tunecinas controlar los casi 1.500 km de frontera terrestre de la nación, de los que comparte 461 km con Libia.

Al anterior gobierno del partido islamista Ennahda, que había formado coalición con los partidos Congreso por la República y Ettakatol, se le achacó durante la última campaña electoral una responsabilidad directa en el deterioro de la economía y la seguridad, durante su mandato fueron asesinados en 2013 dos representantes del partido Frente Popular, Chokri Belaid y Mohamed Brami. Otra de las acusaciones vertidas contra Ennahda fue la de haber recuperado prácticas clientelares similares a las del régimen de Ben Ali[1]. La realidad es que una vez celebradas las elecciones, el arco parlamentario tunecino quedó conformado por dos partidos mayoritarios, Ennahda y Nida Tunes, y una constelación de varios partidos cuya representación oscila entre 16 y 1 escaño. No obstante, para conformar gobierno, Nida Tunes optó finalmente por pactar con Ennahda, integrando a varios miembros de este partido en el ejecutivo. Esta decisión ha sido justificada por Nida Tunes como una maniobra que persigue seguir avanzando en la consolidación de la democracia en Túnez a través del consenso con el principal partido de la oposición. Sin embargo, la formación de este gobierno de coalición no ha sido entendido por una parte de la población, que no comprende que tras una dura campaña, en la que el espectro político ha quedado

[1] Khadija Mohsen-Finan: «Túnez: elecciones con trasfondo político de diálogo.», *Afkar/ideas*, nº 45, primavera 2015, pág. 35.

prácticamente polarizado, el presidente Essebsi haya optado por integrar a los islamistas en el ejecutivo.

La recuperación económica es una prioridad para el actual gobierno de Túnez pero hay dos cuestiones relacionadas con la seguridad que afectan directamente a la misma, y que además están estrechamente ligadas entre sí. La situación en Libia y la pugna por la reconfiguración del espacio yihadista que mantienen Daesh y aquellas organizaciones de ámbito local y regional más próximas a Al Qaeda.

Libia como espacio generador de caos

El desplome del régimen de Gadafi, el 20 de octubre de 2011, a manos de un conglomerado heterogéneo de milicias y grupos armados, cuyo único nexo de unión era el ansia por derrocar al dictador, creó un vacío en el norte de África cuyas consecuencias se han trasladado hasta la actualidad y cuya tendencia a corto y medio plazo no parece ser la de una estabilización de la situación.

Los Estados y regiones vecinas han sufrido de una manera u otra, y todavía lo siguen haciendo, las consecuencias de la marejada libia. La traslación de esa inestabilidad al Sahel, como en el caso de la revuelta tuareg en Mali y el posterior intento de dominio del territorio por los yihadistas en 2012[2], consecuencia del descontrolado flujo de armas y combatientes desde Libia, es buena prueba de ello[3]. Pero es en sus vecinos occidentales, Argelia y Túnez, donde la situación libia puede generar un efecto demoledor en el caso en que la inseguridad generada por su conflicto termine por propagarse sin control más allá de sus fronteras.

Tras la caída del anterior régimen, políticamente, se inició un período de transición bajo la dirección del denominado Consejo Nacional de Transición que en agosto de 2012, tras un proceso de elecciones legislativas, se transformó en el Consejo General Nacional (CGN). Desde entonces, la deriva del país, con tremendas repercusiones en todos los ámbitos y especialmente el político e institucional, ha sido errática. La falta de unas instituciones de gobierno y administrativas sólidas, el desmantelamiento de las fuerzas armadas y los cuerpos de seguridad y la «delegación» de sus funciones en las milicias y grupos armados surgidos de la revolución, además de la escasa voluntad política de las élites surgidas de la revuelta por llegar a acuerdos, condujeron a Libia a su fragmentación en el verano de 2014.

[2] En enero de 2012 se inició una revuelta tuareg en el norte de Mali, dirigida por el Movimiento Nacional de Liberación de Azawad (MNLA), potenciada por el regreso de numerosos combatientes tuareg que habían formado parte del ejército de Gadafi, que se había desmembrado tras la caída del régimen. Distintas organizaciones yihadistas como Ansar Dine, MUYAO y AQMI fueron implicándose progresivamente en la revuelta hasta que terminaron por desplazar al MNLA, ocupando el Azawad y declarando un estado islámico en la zona. La posterior reacción francesa, Operación Serval, acabó expulsándolos de sus posiciones.

[3] Morten Boas y Mats Utas: «Introduction: Post-Gaddafi repercussions in the Sahel and West Africa», *Strategic Review for Southern Africa*, vol. 35, nº. 2, 2013, págs. 6-7.

Un estado, dos gobiernos e infinidad de actores

Las tensiones generadas en el país, a comienzos de 2014, por el control del Consejo General Nacional, no solo entre islamistas y laicos, si no también entre grupos de presión de los diversos territorios y poblaciones, terminaron por provocar una intervención prematura del general Haftar que exigió la disolución del CGN. Ese «golpe», carente de fuerza y respaldo, no derivó en mayores consecuencias hasta que en mayo de ese mismo año, de nuevo el general Haftar, desencadena la Operación Karama en el este del país, con el objetivo de expulsar a las milicias islamistas de Bengasi. A finales de junio de 2014 se convocan nuevas elecciones legislativas para la Cámara de Representantes, que debía sustituir al CGN. Celebradas las elecciones con una muy baja participación, calculada entorno al 18%, se produce una derrota clara de los partidos islamistas. La nueva cámara se constituye en la ciudad de Tobruk, al este del país, debido a la situación de inestabilidad provocada en la capital, Trípoli, por los enfrentamientos entre distintas milicias. Esta decisión provocó la defección de los parlamentarios islamistas que decidieron constituir de nuevo el CGN en la capital, nombrando a su propio primer ministro. Los sucesos del verano de 2014 condujeron a una situación que se prolonga hasta la actualidad, en la que Libia se encuentra dividida por dos gobiernos y dos parlamentos. El parlamento y gobierno de Tobruk, al contrario que el de Trípoli, ha sido reconocido internacionalmente.

El rápido desmoronamiento del régimen de Gadafi, seguido del desmantelamiento de las fuerzas armadas libias y de su aparato de seguridad, obligó a las nuevas autoridades a delegar las funciones propias de estos en las distintas milicias y grupos armados que habían participado en la revuelta. Esta atomización de la seguridad, sin control efectivo por parte de los responsables políticos, facilitará el hundimiento de Libia en la situación de caos que terminará por dividir el país en 2014, y cuyas consecuencias se extienden hasta la actualidad.

Los gobiernos de Trípoli y Tobruk, al menos en teoría, representan a los dos bloques enfrentados. Si por algo se caracterizan los dos bandos contendientes es por su heterogeneidad, conformados por multiplicidad de actores cuyo único punto en común parece ser la incapacidad de entenderse con el bando rival. El bloque que apoya al gobierno de Trípoli tiene un importante componente islamista, no obstante no todos los grupos y milicias que lo componen responden a este perfil. Bajo la cobertura de la Operación Fajr operan grupos cuyo motivo para el enfrentamiento con el bando contrario es la tensión territorial, étnica o directamente la lucha por el control de los recursos en su zona, incluidos los ilícitos[4]. Lo mismo ocurre en el conglomerado de grupos que operan bajo las directrices del general Haftar, cuyas órdenes son obedecidas con más o menos fidelidad en función de

[4] Moncef Kartas: «On the edge? Trafficking and Insecutity at the Tunisian – Libyan Border», Small Arms Survey, *Working Paper 17*, diciembre 2013, disponible en <http://www.smallarmssurvey.org/fileadmin/docs/F-Working-papers/SAS-WP17-Tunisia-On-the-Edge.pdf>. Fecha de la consulta 02/12/2015, pág. 27.

las circunstancias. El bloque de la Operación Karama no solo se compone de milicias laicas, tribales o federalistas, también forman parte del mismo milicias salafistas, como el Movimiento Madkhali. Por lo que se puede afirmar que si algo caracteriza a ambos bandos es la incapacidad, o dificultad, para definir o clasificar de forma clara las características y objetivos políticos de uno y otro. La complejidad del conflicto reside en su desarrollo en varias esferas complementarias, que interactúan entre sí, complicando su resolución por otra vía que no sea la de la negociación y el acuerdo.

Además de representar el tablero de juego entre las distintas facciones políticas en liza, con su variedad de intereses, lealtades y objetivos, la Libia actual es, además, territorio en disputa de una reconfiguración del escenario yihadista en el norte de África. A las milicias yihadistas surgidas de la revolución, algunas de las cuales ya operaban durante el régimen de Gadafi, se superpone la actividad permanente en el territorio, especialmente en el oeste y el sur del país, de Al Qaeda en el Magreb Islámico entre los que siempre ha sido especialmente activa la *katibat* de Belmokhtar que ha facilitado el flujo de tráficos ilícitos entre Libia, Túnez, Argelia y Mali, y el Sahel occidental en general. El último factor potenciador de inestabilidad ha sido la penetración del Daesh, inicialmente en la zona de Derna, y su posterior salto al área de Sirte. La aparición de Daesh en el escenario libio ha supuesto no solo una proyección del fenómeno expansivo de esta organización en Oriente Medio y el norte de África, también ha reactivado la competición entre quienes conciben la yihad, al menos en apariencia, como una acción de ámbito global y los que priorizan el establecimiento de un estado islámico combatiendo prioritariamente al enemigo «cercano». Además, la presencia de esta organización, ha forzado la injerencia e intervención directa de actores externos como Egipto y los Emiratos Árabes Unidos (EAU).

El papel de los actores externos en el conflicto ha sido muy activo, incluyendo la limitada intervención de la OTAN en apoyo de las milicias contrarias a Gadafi en 2011. La implicación de estos actores internacionales es un reflejo de la polarización en que se encuentra inmersa la región. Por un lado destacan quienes buscan el mantenimiento de un cierto *status quo* de los regímenes gobernantes, como Arabia Saudí, Egipto y los EAU, y por otro el de los que buscan un desplazamiento del centro de gravedad que facilite su fortalecimiento y la obtención del liderazgo regional, como es el caso del eje que forman Turquía y Qatar. Este juego de intereses geoestratégicos que se disputan estos dos ejes no es ajeno, además, al que se disputa en el resto de la región entre estos mismos actores y los que conforman el bloque de intereses chiítas liderado por Irán.

Lo que resulta evidente es que Libia se ha convertido en un escenario del ajedrez geoestratégico regional, en el que se desarrolla un conflicto en tres niveles. Un primer nivel en el que contienden los gobiernos representados por el CGN y la Cámara de Representantes, un segundo nivel en el que se dirime la lucha por el control del escenario yihadista entre grupos locales o regionales, mas o menos afines a Al Qaeda y Daesh, y

finalmente un tercer nivel en el que las disputas entre los grandes bloques regionales se trasladan al escenario libio apoyando a uno u otro bando en función de los intereses de cada uno.

Un último factor de inestabilidad asociado al conflicto es la incapacidad de ambos bandos para garantizar la seguridad energética, el control de los recursos nacionales, y para frenar el tráfico ilícito de hidrocarburos. Las redes de crimen organizado, tradicionalmente muy fuertes y arraigadas en la región, todavía operan, más si cabe, con total impunidad en el flujo de tráficos ilícitos que discurren en todas direcciones y que incluyen desde el tráfico de armas, al de tabaco, drogas e incluso personas. La pugna por el control de los tráficos ilícitos se produce incluso bajo criterios étnico–tribales, como la que se viene produciendo en la frontera entre Túnez y Libia[5], o en el sur del país entre tuareg y tebus, apoyados a su vez por actores externos como Qatar o los Emiratos Árabes Unidos (EUA) en función de sus propios intereses[6]. Asimismo, la colusión de estas redes con destacados grupos yihadistas incrementa la vulnerabilidad del escenario libio, y por extensión la de sus países vecinos, puesto que si algo caracteriza estas actividades ilícitas es su transnacionalidad. La situación de Libia, además, facilita la consolidación de su territorio como santuario para actividades criminales y terroristas, lo que afecta directamente a países como Argelia y Túnez.

Desplazamiento del escenario de actividad terrorista

El desplazamiento progresivo de la actividad terrorista en la región del Magreb, de Argelia a Libia, iniciado en el año 2012 ha incrementado paralelamente la inestabilidad en ese último país. La evolución desde un 66,7% de actividad terrorista en Argelia en 2012 hasta un 1,7% en 2014 en detrimento de Libia, donde se produjeron el 95,3% de acciones terroristas de la región es un indicador del traslado de la actividad terrorista principal a este último país[7]. Pero estos datos no solo son indicativos de la oscilación de la actividad terrorista, también reflejan tanto por el número como por el tipo de acciones realizadas el grado de fragmentación e inestabilidad del conflicto libio. De los cientos de acciones terroristas ejecutadas en Libia entre los años 2011 y 2014 la *Global Terrorism Database* del START Consortium de la Universidad de Maryland, identifica hasta 34 actores distintos como responsables de los ataques, quedando atribuidos 50 de estos atentados a «otros grupos

[5] Kartas: *op. cit.*

[6] Rémi Carayol: «Touaregs contre Toubous: La guerre oubliée du Sud libyen», *Jeune Afrique*, octubre de 2015, disponible en <http://www.jeuneafrique.com/mag/267994/politique/touaregs-contre-toubous-la-guerre-oubliee-du-sud-libyen/>. Fecha de la consulta 02/12/2015.

[7] Fernando Reinares: «Evolución reciente del terrorismo en el Magreb», Real Instituto Elcano, *ARI 46/2015*, septiembre de 2015, disponible en <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/terrorismo+internacional/ari46-2015-reinares-evolucion-reciente-del-terrorismo-en-el-magreb/>. Fecha de la consulta 03/12/2015.

fundamentalistas» sin identificar[8]. Estos 34 actores no estatales comprenden un amplio espectro que incluye desde organizaciones yihadistas, como Ansar al Sharia, a milicias surgidas de la revolución de 2011, como las de Zintan, o étnicas y tribales.

La oscilación de la violencia yihadista desde Argelia a Libia no supone claramente una disminución del riesgo para el primero. No obstante, si constata un efecto de derrame, *spillover*, en lo que se refiere a esa amenaza en el vecino Túnez, que ocupa una posición geográficamente centrada respecto a ambos países. Además de los tradicionales lazos entre la militancia yihadista libia y tunecina, que se remonta a la década de los 80, la intensificación de la lucha en Libia ha servido de vía para la yihad a unos mil terroristas de origen tunecino, según el gobierno de ese país[9]. A esos mil tunecinos que se encuentran combatiendo, o adiestrándose, en Libia hay que sumar aquellos que se han desplazado a Siria e Irak con el mismo fin, y que se estiman en 3.000, siendo Túnez el país que más yihadistas ha aportado al conflicto de Siria[10]. Lo que resulta revelador de estos datos es en primer lugar, y en términos generales, como los conflictos próximos han servido de válvula de inmersión para los miembros más radicales de las organizaciones salafistas tunecinas en la lucha armada. En segundo lugar indica, y ya en el caso concreto de Libia y de los mil voluntarios tunecinos que se han desplazado hasta este país, la facilidad con que estos actores se desplazan y son capaces de actuar más allá de las fronteras de sus respectivos Estados de origen. Además, otra serie de indicadores, si cabe aún más preocupantes, nos permiten analizar con más detalle las verdaderas repercusiones del conflicto libio en sus vecinos. Desde el inicio del conflicto en 2011, en Túnez, se ha incrementado el número de operaciones contra el yihadismo, así como el número de enfrentamientos entre las fuerzas de seguridad, y el ejército, y las organizaciones terroristas. Estos enfrentamientos se encuentran especialmente concentrados en el área de Kasserine y el monte Chaambi. Situación la de la seguridad interna de Túnez que resulta aún más preocupante, dado el importante volumen de tráfico ilícito de armas que circula a través del país y que por lo tanto facilita el acceso a las mismas a las células terroristas[11].

Cuatro años después del inicio de la revuelta contra Gadafi, y tras una convulsa transición que ha degenerado en un conflicto civil, resulta más que evidente la capacidad de exportar inestabilidad de un país como Libia, y aunque hasta el momento es una amenaza en cierto

[8] Start Consortium, *Global Terrorism Database*, disponible en <http://www.start.umd.edu/gtd/>. Fecha de la consulta 03/12/2015.
[9] Aron Zelin: «ICSR Insight: The Tunisian – Libyan Jihadi Connection», *ICSR*, julio de 2015, disponible en <http://icsr.info/2015/07/icsr-insight-tunisian-libyan-jihadi-connection/>. Fecha de la consulta 03/12/2015.
[10] STATISTA, *Where Syria foreign jihadists come from*, disponible en <http://i100.independent.co.uk/article/where-syrias-foreign-jihadists-come-from--gykwpsHL4e>. Fecha de la consulta 03/12/2015.
[11] Alberto Bueno: «Libia, una peligrosa sombra sobre Túnez», marzo de 2015, disponible en <http://www.seguridadinternacional.es/blog.mosaico/?q=es/content/libia-una-peligrosa-sombra-sobre-túnez>. Fecha de la consulta 03/12/2015.

modo contenida, más por la fuerte convulsión que sacude todo el territorio y la amplia fragmentación de todos los bandos implicados, que por las acciones de mediación de la comunidad internacional, no es descartable una reacción en cadena en aquellos territorios colindantes, debiendo alertarse sobre la delicada situación de equilibrio que se observa en Túnez y el riesgo potencial que supone el regreso de sus combatientes extranjeros, especialmente desde la vecina Libia, con capacidad, preparación y voluntad para importar la Yihad a ese país magrebí[12].

Efectos y consecuencias de la fragilidad del control de la frontera con Libia y sus repercusiones en la seguridad de Túnez

El depuesto presidente Ben Ali había fundamentado su régimen en una situación de equilibrio entre un pacto social, basado en el desarrollo económico y la justicia social, y un empleo represivo del aparato de seguridad del Estado[13]. Una de las cuestiones que reveló la revuelta iniciada a finales de 2010 fue la incapacidad de las fuerzas de seguridad para mantener un esfuerzo sostenido, en lo que se refiere al monopolio de la violencia, así como una manifiesta falta de eficacia en el mantenimiento del orden público. A esto cabría añadir que en el sur y este del país, menos desarrollado económicamente que las zonas urbanas y del litoral, el régimen de Ben Alí había consentido *de facto* que la economía de la región se sustentase, básicamente, en el control que mantenían las tribus locales de las actividades de comercio informal. Este acuerdo tácito entre el régimen y los actores locales excluía, al menos teóricamente, permisividad en lo que se refiere al tráfico ilícito de armas y drogas[14]. Estas redes de tráfico se basaban en las relaciones tribales que mantenían tradicionalmente los werghemma, desde territorio tunecino, con los nwayel del otro lado de la frontera, y cuya actividad había consentido a su vez el régimen de Gadafi. Esta relación simbiótica entre unos actores y otros implicaba el monopolio de un espacio socioeconómico, que como consecuencia evitaba la penetración y actividad de otros actores en establecimiento y desarrollo de esos comercios informales y tráficos ilícitos. La incapacidad de las fuerzas de seguridad tunecinas para garantizar la inviolabilidad de la frontera, cuestión que además habían dejado prácticamente a cargo de las tribus locales, y el desmoronamiento del régimen de Gadafi y la posterior disolución de sus fuerzas de seguridad, terminaron por convertir la frontera en un espacio descontrolado, situación que se agravó a partir del inicio del conflicto civil que azota Libia desde 2014. Las tribus bereber, posicionadas a favor del gobierno de Trípoli, comenzaron a disputar el control de algunos sectores de la frontera para permitir la entrada de armamento procedente de Qatar. Esta disputa, que no se circunscribe

[12] Hacer referencia a la preparación en suelo libio de los terroristas del Atentado del Bardo (Afkar 45).
[13] Mónica Reinaldo: «Túnez: Logros y obstáculos en la senda de la transición», en P. González Del Miño (ed.), *Tres años de Revoluciones Árabes*, Madrid, Catarata, 2014, pág. 98.
[14] Kartas: *op. cit.,* pág. 17.

exclusivamente al desarrollo del conflicto libio, representa la posibilidad para otros actores de la región de acabar con el monopolio de las tribus locales en el control de la actividad económica ilícita, lo que supone un riesgo añadido para la seguridad de Túnez. Esta fragilidad en la frontera del país, unido a los efectos del conflicto libio, no solo se traduce en una traslación de la disputa por el control de los tráficos ilícitos de la región, incluyendo tensiones tribales y étnicas, abre también la posibilidad de irrupción de otro tipo de actores en escena como son las organizaciones salafistas.

La gran afluencia de refugiados en la frontera oriental de Túnez, durante la revolución libia, supuso la entrada en acción y una oportunidad para el proselitismo de las organizaciones salafistas que organizaron actividades de acogida y apoyo social en la zona. La actividad de estos grupos no implica por sí misma un incremento del riesgo de extensión de la violencia yihadista, pero sí es cierto que las actividades de acción social que realizan tienen como fin consolidar su presencia en la comunidad donde desarrollan las mismas. Con el tiempo las actividades proselitistas del salafismo pueden acabar por crear la suficiente masa crítica de simpatizantes de esa ideología, como para que organizaciones violentas encuentren en esa comunidad de referencia una base social lo suficientemente amplia desde la que poder llevar a cabo acciones de adhesión de simpatizantes, colaboradores y militantes, que decidan optar por la lucha armada. A la influencia que pueda llegar a tener el salafismo en un deterioro progresivo de la seguridad en Túnez, hay que añadir la actividad de las organizaciones yihadistas en la región.

Túnez, hasta el momento, ha sido lugar de paso de las redes y organizaciones que operan en el Magreb y el Sahel. La semiárida zona sur del país es un espacio poroso y descontrolado por el que circulan los grupos vinculados principalmente a AQMI, con el apoyo de las tribus tuareg de la zona entre las que se encuentran profundamente asimiladas. Como ya se comentó anteriormente ha habido un incremento de los enfrentamientos entre el ejército, y las fuerzas de seguridad, y los grupos yihadistas que se encuentran fuertemente implantados en el área de Kasserine y el monte Chaambi. Hasta el momento los atentados más graves a los que se ha enfrentado Túnez desde el ataque en la isla de Djerba en 2002, se han producido el pasado año en el Museo del Bardo, en un complejo hotelero de Susa y en la capital, Túnez, contra un vehículo de la Guardia Presidencial[15]. Los tres ataques fueron

[15] El ataque contra el Museo del Bardo, que inicialmente parece ser que iba dirigido contra el parlamento tunecino, se produjo el 18 de marzo de 2015 causando 22 víctimas, 19 de ellas turistas. El 26 de junio de 2015 un terrorista irrumpía en las instalaciones de un hotel en Susa causando 38 víctimas, principalmente turistas. El 24 de noviembre de 2015 un terrorista suicida atacaba un vehículo de la Guardia Presidencial causando 12 víctimas mortales. Los tres ataques fueron reivindicados por Daesh. La naturaleza los objetivos potenciales es indicativa de los sectores que Daesh considera que pueden generar un mayor impacto en el Estado, así como de su todavía limitado o incipiente respaldo social. En apariencia podría indicar la necesidad de evidenciar ante la población tunecina la incapacidad de las instituciones del Estado para garantizar la seguridad y la protección de elementos vitales, como son las propias instituciones de gobierno o sectores críticos de la economía, como es el caso del turismo.

reivindicados por Daesh y, en al menos dos de ellos, los atacantes se habían formado en la vecina Libia. Hasta el momento los grupos vinculados a Al Qaeda que operaban en la zona no parecían tener interés en Túnez más allá de su papel como punto de tránsito entre Libia, Argelia y el Sahel occidental. Aunque de momento las actividades de Daesh han sido cuantitativamente escasas, si han supuesto un aumento cualitativo del riesgo de expansión de esta organización en el Magreb. Sin duda Túnez es un enemigo a batir para todos aquellos interesados en generar inestabilidad y caos con el fin de alcanzar sus objetivos ideológicos y políticos, que se traducirían en el control de territorios gobernados bajo los criterios del salafismo y bajo el imperio de la ley islámica, la sharia. La consolidación de la democracia en Túnez, al menos por el momento, es motivo más que suficiente para convertir a este país norteafricano en objetivo preferente del yihadismo, lo que puede suponer un incremento del nivel de amenaza. Un factor añadido de riesgo, y en ese sentido quizás se podrían interpretar también los tres atentados reivindicados por Daesh, puede ser esa reconfiguración del espacio yihadista a la que se está viendo sometida toda la región de Oriente Medio y el norte de África.

La situación de las fuerzas de seguridad

Las fuerzas de seguridad de Túnez se componen, principalmente, de la Policía Nacional, competente en las zonas urbanas, y la Guardia Nacional, responsable del control del litoral y las zonas rurales. En este sentido el principal reto a que se enfrenta Túnez es a una reforma de su sector de la seguridad. Las fuerzas de seguridad todavía son percibidas como un elemento represor heredado del anterior régimen, este hecho además de generar desconfianza en la población, produce una sensación de indefensión entre los miembros de las fuerzas de seguridad que ya motivó en su momento acciones de protesta sindical[16]. Estas protestas además de reivindicar una reforma que permita que la ciudadanía comience a percibir a los miembros de las fuerzas de seguridad como una institución a su servicio, alertaba sobre la indefinición existente en cuanto al marco jurídico de actuación de la policía, que ha generado consecuencias legales para varios miembros de estas fuerzas. Tras la revolución seguía en vigor la ley número 4 de 1969 que define el marco jurídico de actuación de las fuerzas de seguridad ante concentraciones ciudadanas, siendo el punto más delicado el referido al empleo de la fuerza y de las armas para el mantenimiento del orden[17], consecuencia de ello varios miembros de las fuerzas de seguridad fueron procesados por un uso excesivo de la fuerza, lo que en aquel momento motivó que los agentes ante esa situación de indefinición fuesen más laxos ante determinadas situaciones, produciéndose un

[16] Querine Hanlon: «Security Sector Reform in Tunisia», *USIP*, Special Report, marzo de 2012, disponible en <http://www.usip.org/sites/default/files/SR304-Security%20Sector%20Reform.pdf>. Fecha de la consulta 04/12/2015.

[17] Loi nº. 69-4 du 24 janvier 1969, rêglement les réunions publiques, cortégés, défilés, manifestations et attroupements, disponible en <http://www.legislation-securite.tn/fr/node/27985>.

vacío en el sistema de seguridad[18]. Desde entonces se han realizado avances, como la aprobación este mismo año de un nuevo decreto (2015-31 du 19 janvier) que determina la estructura de las fuerzas de seguridad interior.

En la incipiente democracia tunecina las fuerzas de seguridad tendrán que acometer las reformas necesarias para consolidarse como una herramienta eficaz para el cumplimiento de sus misiones. Su principal dificultad estriba en que ese proceso de adaptación se está produciendo en un entorno en el que la amenaza del terrorismo es cada vez mayor, teniendo un potente foco de irradiación en la vecina Libia, añadida a una tradicional presencia en las zonas rurales, especialmente del sur y del oeste del país, de organizaciones vinculadas con las redes yihadistas argelinas que transitan por el territorio con extrema facilidad.

Conclusiones

Cuatro años después del inicio de la transición democrática, Túnez debería acometer medidas claras, aunque algunas ya se encuentran en curso, conducentes a fortalecer las instituciones del Estado para que se consolide definitivamente la normalidad democrática. La reforma del sector de seguridad sigue siendo un elemento imprescindible para que las instituciones implicadas puedan dar cumplimiento a los mandatos del poder político, en un entorno jurídico democrático que garantice la seguridad y el orden público, pero siempre con el respeto de los derechos fundamentales de los ciudadanos a los que sirven. Debería prestarse especial atención al control de los focos de radicalización y proselitismo del salafismo y la violencia yihadista, con especial hincapié en el control de aquellos individuos que se han desplazado al extranjero como *foreign fighters* y cuyo retorno supone una amenaza potencial a la seguridad del país. Finalmente, resulta imperativo el desarrollo de políticas de concienciación y cohesión social que fortalezcan la relación Estado–ciudadano, disminuyendo el riesgo de ocupación de esferas de poder por parte de actores no estatales que acabarían por generar una mayor inseguridad. En este sentido, Túnez con el apoyo de la comunidad internacional, y especialmente de la UE debería afrontar medidas conducentes no solo a alcanzar un nivel de desarrollo adecuado que permita estabilizar la situación del país, también acometer reformas claras en el sector de la seguridad que impidan la traslación de amenazas próximas al interior del Estado. Para ello se deberían, al menos, plantear políticas en el siguiente sentido:

- Desarrollo social: Establecimiento y garantía de los servicios esenciales para toda la población, con especial atención a aquellas zonas del país en las que

[18] Kartas: *op. cit.,* pág. 33.

tradicionalmente el Estado ha delegado esas funciones en estructuras sociales informales, como en el caso de las tribus de la región de Jefara.

- Desarrollo económico: Políticas de fomento del desarrollo de la actividad privada, en equilibrio con la existencia de empresas públicas en sectores estratégicos, y una regulación adecuada de la actividad comercial con un control efectivo de las redes de comercio informal.
- Desarrollo político: Consolidación del proceso de transición política, y un adecuado desarrollo de las instituciones velando por la transparencia y la lucha contra la infiltración de redes de corrupción en el ámbito institucional.
- Seguridad: En lo que se refiere a las Fuerzas de Seguridad, como ya se ha mencionado, llevar a cabo una reforma efectiva del sector. En el caso de la amenaza que suponen las organizaciones yihadistas, y sus redes de apoyo salafista, mantener un estricto control de los focos de radicalización, fortalecer las herramientas para la lucha y la vigilancia de las redes de tráfico de armas, y en el caso de los combatientes retornados, además de adoptar las medidas legales oportunas para que se aplique la ley en el caso en que existan actividades que requieran de medidas penales, adoptar políticas que faciliten la desmovilización y rehabilitación de esos individuos.

El riesgo de la extensión a Túnez de amenazas como el crimen organizado, el terrorismo y las consecuencias del propio conflicto generado en la vecina Libia es patente y debería afrontarse con determinación no solo por el Estado, debería existir una clara implicación de las organizaciones regionales, de la UE y del resto de la comunidad internacional. Libia es, probablemente, uno de los principales retos de la UE y posiblemente al que se le presta menos atención. El enquistado conflicto civil en ese país del Magreb no solo genera inseguridad en la región. En la frontera sur de Europa, Libia, ejerce una fatal atracción para las redes de tráfico de personas que confluyen desde el África subsahariana hacia nuestras costas con las consecuencias ya conocidas por todos. Los enfrentamientos entre las distintas facciones y grupos armados se traducen en inseguridad en las fronteras vecinas, alterando los tradicionales sistemas de relación entre las organizaciones sociales locales, provocando tensiones étnicas, y con un trasfondo que en ocasiones encierra disputas con fines económicos o de control político. La reconfiguración del escenario yihadista aporta, a su vez, un factor adicional de potenciación de las amenazas que debería hacer reaccionar a la comunidad internacional cuya atención está concentrada en el escenario sirio e iraquí.

La mediación internacional resulta esencial para la resolución del conflicto en Libia. Poniendo fin a esa conflagración podrá limitarse en gran medida el riesgo de inestabilidad que amenaza con perpetuarse en una región tan próxima a las fronteras de la UE y que puede acabar por extenderse a sus países vecinos. No obstante, para una resolución efectiva del conflicto, no se puede dejar de contar con dos actores regionales tan importantes como

Egipto y Argelia. El acuerdo firmado entre los dos parlamentos libios, el pasado 17 de diciembre en Sjirat (Marruecos), establecía la formación de un gobierno de unidad nacional que permita alcanzar la paz y una transición hacia una Libia unida y estable[19]. No obstante, las dificultades a las que se enfrenta Libia deberían alertar a la comunidad internacional sobre la conveniencia de perseverar en el cumplimiento de los objetivos de paz, estabilidad y desarrollo, teniendo en cuenta la amenaza que supone la expansión de Daesh a Libia y su papel en la lucha de poder que mantiene esta organización con las redes yihadistas locales y regionales, algunas de ellas afines a Al Qaeda.

i

*Emilio Duch Ramos**
Capitán (CGET) Ingenieros ET

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.

[19] Centro de Información de las Naciones Unidas: «Firman acuerdo para crear gobierno de unidad nacional en Libia», *CINU*, diciembre de 2015, disponible en <http://www.cinu.mx/noticias/africa/firman-acuerdo-para-crear-gobi/>. Fecha de la consulta 18/12/2015.

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

36/2016 08 de abril de 2016

*Cristina Ariza Cerezo**

Claves del resurgimiento talibán en Afganistán

Visitar la WEB Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO

Claves del resurgimiento talibán en Afganistán

Resumen:

La retirada de la mayoría de las tropas internacionales de Afganistán ha tenido lugar en paralelo con el resurgimiento de los talibanes, lo que ha debilitado aún más al Gobierno. La situación se ha visto dinamitada por la entrada del Estado Islámico en Afganistán, aunque la relevancia del grupo en las dinámicas del conflicto está aún por determinar. El anuncio de la muerte de Mullah Omar ha sepultado las negociaciones de paz del movimiento talibán con el Gobierno por el momento, a la par que ha propiciado una fragmentación dentro del grupo que las fuerzas de seguridad no han sabido aprovechar en su beneficio.

Palabras clave:

Afganistán, talibanes, Ashraf Ghani, Mullah Akhtar Muhammad Mansour, Estado Islámico, Pakistán.

Abstract:

The withdrawal of most international troops from Afghanistan has brought along the resurgence of the Taliban, which has weakened the government even more. The presence of the Islamic State in the country has been a disrupting force, although the role that it plays in the conflict is still not clear. The announcement of the death of Mullah Omar has buried any possibility of reconciliation between the Taliban and the government—at least for the moment— while prompting a fragmentation within the group that the security forces have been unable to take advantage from.

Keywords:

Afghanistan, Taliban, Ashraf Ghani, Mullah Akhtar Muhammad Mansour, Islamic State, Pakistan.

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

Introducción

La retirada de las tropas de la OTAN no ha traído consigo más estabilidad para Afganistán. Barack Obama, ante la intensificación de ataques de los talibanes durante el año 2015, ya apuntaba a que Estados Unidos acabaría ampliando las tropas destinadas en el país, aunque bajo el lema de «asistir y ayudar» y con la restricción de que no participarían en operaciones militares. A pesar de ello, sí han llevado a cabo ataques aéreos y han proporcionado ayuda en algunas batallas clave[1]. La percepción de la inestabilidad propiciaba dicha extensión.

El debilitamiento de las fuerzas militares afganas se hizo fehaciente durante el asalto de Kunduz por parte de los talibanes en septiembre de 2015. Al igual que esta provincia, los talibanes han conseguido hacerse con varios distritos en otras provincias, especialmente en Helmand, clave para asegurarse libertad de movimientos hacia el norte.[2] Asimismo, la intensificación de la violencia se ha manifestado de forma especial en la capital, Kabul. El atentado que afectó a la embajada española en diciembre o el ataque con suicidas al Parlamento en junio son tan solo algunas muestras de este resurgimiento.

En la actualidad, los distritos conquistados por los talibanes se localizan sobre todo en Helmand y Kandahar, seguidos de Kunduz, Farah, Logar, Badakhjstan y Paktika, entre otros[3]. Además de los casi 40 distritos controlados, otros 40 están siendo disputados bien entre las fuerzas de seguridad afganas y los talibanes o bien entre los talibanes y el Estado Islámico (EI), aunque en este segundo caso en mucha menor medida por la limitada presencia de este último en el país.

Asimismo, la entrada del EI en el país ha sido fruto de grandes especulaciones. Aunque al principio varios analistas tildaban de propaganda la presencia del EI, a lo largo del año el grupo ha conseguido establecerse, de forma más o menos estable, en algunas provincias a lo largo del país, especialmente Nangarhar. La naturaleza de los integrantes del EI en Afganistán —lo que ellos denominan Khorasan— aún está por determinar, aunque se apunta a una composición mixta entre ex talibanes renegados del movimiento central y enviados directamente del conflicto de Siria e Irak, según el general Campbell[4]. La pugna de territorios

[1] JOLLY, David, "U.S. to Send More Troops to Aid Afghan Forces Pressed by Taliban", New York Times, 9 de febrero de 2016, disponible en: http://www.nytimes.com/2016/02/10/world/asia/us-troops-helmand-province-afghanistan.html?_r=0

[2] POPALZAI, Masood, "Taliban forces take control of Sangin in Afghanistan's Helmand province", BBC, 22 de diciembre de 2015, disponible en: http://edition.cnn.com/2015/12/21/middleeast/afghanistan-taliban-control-helmand

[3] ROGGIO, Bill, " Taliban overruns district in southern Afghanistan", The Long War Journal, 9 de diciembre de 2015, disponible en: http://www.longwarjournal.org/archives/2015/12/taliban-overruns-district-in-southern-afghanistan.php

[4] CRAIG, Tom, "The top U.S. commander in Afghanistan is leaving, but the troops are staying", Washington Post, 13 de febrero de 2016, disponible en: https://www.washingtonpost.com/world/top-us-commander-in-

entre talibanes y el EI muestra claramente que los primeros no están dispuestos a aliarse con el «enemigo extranjero», y mucho menos a ceder ante ellos.

Este documento busca ofrecer algunas de las claves principales que definen la situación actual en Afganistán. La identificación de estos factores permite, asimismo, ofrecer perspectivas y escenarios de futuro, en vista a identificar las tendencias más visibles del conflicto afgano, que no deja de recrudecerse.

La insurgencia talibán y el terrorismo en Afganistán

Talibanes: de Mullah Omar a Mullah Mansour

La intensificación de la violencia ha sido propiciada por el avance talibán, que ha ganado enteros desde la retirada de las tropas internacionales del país. Los elementos que explican este resurgimiento son principalmente: el vacío de poder tras la retirada de la OTAN, la incapacidad del Gobierno de hacer frente a las amenazas, la poca preparación de las fuerzas de seguridad afganas y, especialmente tras la muerte de Mullah Omar, la necesidad por parte de los talibanes de «demostrar» fuerza, en aras de una mayor cohesión de la insurgencia. La rama militar y la voluntad de conseguir poder a través de la fuerza ha sido una constante en la retórica talibán, junto con la soberanía nacional, la yihad sagrada y la autoridad del Emirato Islámico de los Talibanes[5]. Estos elementos no han cambiado a pesar del intento de entablar conversaciones de paz.

A pesar de los ataques recurrentes, hasta julio de 2015 la situación parecía contenida por la aparente disposición de ambos bandos a entablar negociaciones de paz, facilitadas en parte por Pakistán y Qatar. No obstante, el anuncio de la muerte de Mullah Omar poco después de la segunda reunión selló definitivamente el abanico de posibilidades de negociación. El problema derivado de la muerte de Mullah Omar tenía dos vertientes principales. Por un lado, la revelación de que Mullah Omar llevaba dos años muerto suponía que las conversaciones de paz, criticadas por la sección más joven del movimiento, no habían sido de facto aprobadas por el líder supremo. La decisión de encubrir su muerte puede explicarse, si se hace un paralelismo con la figura del Cid Campeador, por la influencia que el denominado Amir ul- Momineen tenía como eje vertebrador del grupo. En segundo lugar, el

afghanistan-is-leaving-but-the-troops-are-staying/2016/02/13/790224e4-d271-11e5-90d3-34c2c42653ac_story.html

[5] SEMPLE, Michael, "Rhetoric, ideology, and organizational structure of the Taliban movement", *United States Institute of Peace,* nº102, diciembre de 2014, p.8, disponible en: http://www.usip.org/sites/default/files/PW102-Rhetoric-Ideology-and-Organizational-Structure-of-the-Taliban-Movement.pdf

anuncio de la muerte de Mullah Omar obligaba a elegir un nuevo líder lo más rápido posible para evitar la previsible desunión. Una vez elegido dicho cargo y asumiendo que sería legitimado de inmediato por los altos mandos, los demás integrantes del movimiento debían jurar legitimidad o *bayat* si no querían ser considerados como traidores al núcleo insurgente[6]. A pesar de este principio teórico, la realidad muestra que igualar la legitimidad y aceptación de Mullah Omar entre los combatientes no es tarea fácil[7].

El elegido fue Mullah Akthar Muhammad Mansour, segundo de Mullah Omar y cercano, de acuerdo con algunas fuentes[8], con las fuerzas de inteligencia pakistaníes. En cuanto se hizo efectivo el nombramiento, Mansour anunció que las conversaciones de paz quedaban suspendidas indefinidamente y que tan solo eran propaganda por parte del enemigo. Lo cierto es que el cambio de liderazgo también abre otras posibilidades antes inconcebibles para el movimiento talibán. La reclusión natural de Mullah Omar había sido también un elemento de discordia en el seno del movimiento, ya que el líder parecía perder relevancia a favor de líderes rivales más carismáticos como Al-Baghdadi. Quizás con la intención de hacer hincapié sobre la importancia espiritual de la figura de Omar, los talibanes publicaron su biografía en abril de 2015. El nombramiento de Mansour también tiene el potencial de dotar al movimiento de una nueva dirección. Durante los asaltos de Kunduz, Mansour reivindicó en varias ocasiones los éxitos logrados, lo que se entiende como un intento de legitimar su posición.

Uno de los primeros contrincantes para el puesto fue el mismo hijo de Mullah Omar, que sin embargo fue desestimado por su juventud. Al final acabó apoyando a Mansour públicamente. Más tarde surgió con más firmeza una escisión del grupo a manos de Mullah Mohammad Rasool Akhund, por considerar que Mansour había sido elegido de forma ilegítima. Esta escisión ha derivado en varios enfrentamientos entre los talibanes, sobre todo en la provincia de Zabul. La división interna se muestra en la tabla a continuación.[9]

[6] BBC Global News Podcast, "New Taliban Leader Calls for Unity", 1 de agosto de 2015, disponible en: http://www.bbc.co.uk/programmes/p02ylhdk

[7] AZAMI, Dawood, "The Afghan Taliban enter uncharted territory", BBC, 30 de julio de 2015, disponible en: http://www.bbc.co.uk/news/world-asia-33725841

[8] KHAN, M Ilyas, "Profile: Taliban Leader Mullah Akhtar Muhammad Mansour" BBC, 30 de septiembre de 2015, disponible en: http://www.bbc.co.uk/news/world-asia-34405035

[9] Tabla basada en información recogida de : OSMAN, Borhan, "Toward Fragmentation? Mapping the post-Omar Taleban", *Afghan Analyst Network*, 24 de noviembre de 2015, disponible en: https://www.afghanistan-analysts.org/toward-fragmentation-mapping-the-post-omar-taleban/

OPOSICIÓN A MANSOUR		
Facciones	*Personalidades*	*Motivación*
Oposición armada	Mohammad Rasool Mansour Dadullah	Rasool declarado como emir. Critican a Mansour por su cercanía con Pakistán. Apoyan al EI, pero fuera de Afganistán.
Rahbari shura (no armado)	Mullah Abdul Razaq Mullah Hassan Rahmani	Critican la elección de Mansour y apoyaban al hijo de Omar, Yaqub. Parecen divididos entre Mansour y Rasool.
Ex Tora Bora	Anwar ul-Haq Mujahed	Grupo local integrado en los talibanes. Su líder dice haber sido excluido por Mansour. Algunos miembros se han unido al EI.
Cargos Políticos	Tayyeb Agha	Algunos miembros que trabajaron en Qatar renunciaron cuando se enteraron de que la muerte de Omar había sido encubierta.
Otros	Qayum Zaker	Candidato a reemplazar a Mullah Omar, opositor de la candidatura de Mansour. Apoyo tácito al liderazgo del grupo, pero favorece divisiones internas.

El Estado Islámico en Afganistán: evaluación de la amenaza

El problema principal dentro del movimiento talibán es que, pese a los avances conseguidos durante el año, la diferencia generacional entre los jóvenes que quieren perpetuar la yihad en forma de ataques y los altos mandos que instigaron en primer lugar las conversaciones de paz se ha hecho cada vez más evidente. Son estos jóvenes, o los grupos más belicosos del movimiento, los que han sido atraídos por la retórica del EI.

El anuncio de la entrada del EI se hacía público con un atentado en mayo en Jalalabad, que parecía haber sido instigado por acólitos del grupo de al Baghdadi. Como era de esperar, los talibanes no han aceptado de buen grado la presencia de un grupo extranjero que pretende llevar a cabo una yihad diferente, lo cual no quiere decir que los talibanes no aprueben las acciones del EI en el extranjero, como por ejemplo con los atentados de París[10]. Mansour ha declarado que el EI solo contribuye a dividir la yihad y que los combatientes deberían luchar

[10] ROGGIO, Bill, "The Taliban approves of Paris suicide assault", The Long War Journal, 19 de noviembre de 2015, disponible en: http://www.longwarjournal.org/archives/2015/11/the-taliban-approves-of-paris-suicide-assault.php

bajo el nombre de los talibanes en Afganistán[11]. El mismo Rasool ha señalado que el EI no es bienvenido en Afganistán[12]. Los enfrentamientos entre ambos grupos se han hecho notar, especialmente en Nangarhar, donde el EI tiene mayor presencia[13].

Kunduz, por ejemplo, tras la brutal acometida de los talibanes y su posterior expulsión, vio la llegada de algunos militantes del Estado Islámico, que se aprovecharon del caos existente para aumentar su influencia. En Nangarhar, el EI llegó a establecer una emisora de radio que ha sido blanco recinto de los ataques aéreos estadounidenses. No obstante, la capacidad de llevar a cabo ataques esporádicos no debe confundirse con la posibilidad de hacerse con el control efectivo de las provincias del país.

La variable de cambio de juego que ha introducido el EI es que ha conseguido atraer a algunos miembros del grupo talibán, que se han cambiado de bando. Aunque las deserciones no son un fenómeno desconocido para los talibanes, que nunca han sido una entidad monolítica[14], hay pocas probabilidades de que tras tantos años de contienda los talibanes cedan ante un líder extranjero. No hay, por tanto, indicadores claros de que el Estado Islámico vaya a conseguir alterar la balanza de poder en su beneficio. Si bien la presencia de militantes extranjeros puede contribuir a aumentar la división dentro del seno de los talibanes, las características del conflicto afgano y la definición local de la yihad talibán, tal y como apunta Ahmed Rashid[15], no auguran una victoria al EI en detrimento de los talibanes.

Al Qaeda: al borde de la exclusión

Por último, la entrada del EI ha devuelto el foco a Al Qaeda, cuya influencia en Afganistán es casi residual. A pesar de los informes recientes procedentes de EEUU que afirmaban que Al Qaeda todavía tenía campos de entrenamiento activos en Afganistán[16], la pugna por el terrorismo global con el EI y el alejamiento con los talibanes han contribuido a su casi

[11] ROGGIO, Bill, "Taliban chastise Islamic State for dividing jihadist ranks in Afghanistan and beyond", Long War Journal, 16 de junio de 2015, disponible en: http://www.longwarjournal.org/archives/2015/06/taliban-chastise-islamic-state-for-dividing-jihadist-ranks-in-afghanistan-and-beyond.php
[12] RFERL, "Afghan Taliban Splinter Group's New Chief Backs Islamic State 'Brothers' -- But Only Abroad", 15 de febrero de 2016, disponible en: http://www.rferl.org/content/afghanistan-taliban-faction-rasul-is-al-qaeda-islamic-state/27352225.html
[13] SAIFULLAH, Masood, "Nangarhar: Gateway to Afghanistan for 'Islamic State'",DW, 30 de diciembre de 2015, disponible en: http://www.dw.com/en/nangarhar-gateway-to-afghanistan-for-islamic-state/a-18952201
[14] CHRISTIA, Fotini y SEMPLE, Michael, "Flipping the Taliban", Foreign Affairs, Julio/agosto 2009. Disponible en: https://www.foreignaffairs.com/articles/afghanistan/2009-07-01/flipping-taliban
[15] RASHID, Ahmed, "The Afghan battlefield has become more complicated" Al Jazeera, 1 de noviembre de 2015, disponible en: http://www.aljazeera.com/indepth/opinion/2015/11/afghan-battlefield-complicated-151101081133323.html
[16] JOSCELYIN, Tomas, "Al Qaeda's Kandahar training camp 'probably the largest' in Afghan War", The Long War Journal, 31 de octubre de 2015, disponible en: http://www.longwarjournal.org/archives/2015/10/al-qaedas-kandahar-training-camp-probably-the-largest-in-afghan-war.php

desaparición del esquema afgano. No obstante, no han sido pocas las ocasiones en las que al Zawahiri ha manifestado la voluntad de limar diferencias con el EI en aras de construir un proyecto de yihad global, centrado en conseguir los objetivos más importantes en la lucha contra los «infieles». Dicha unión es, a pesar de todo, inviable en Afganistán, ya que Al Qaeda ha legitimado al movimiento talibán, del que se consideran aliados—con matices. En 2014, Al Zawahiri juró legitimidad o *bayat* a Mullah Omar, lo que dejó a la organización en evidencia cuando se hizo pública la muerte del líder afgano[17]. Esto tan solo es una muestra del distanciamiento entre ambas organizaciones, manifestado por la vocación global y local que tienen respectivamente.

La debilidad gubernamental como factor de inestabilidad

El segundo factor de inestabilidad viene de la mano del aparato gubernamental. El cambio de gobierno, con Ashraf Ghani a la cabeza, no ha conseguido cumplir las expectativas de la población. La incapacidad del gobierno de completar los puestos de la cámara ha sido tan solo una muestra más de debilidad de un proyecto sin un rumbo fijo[18]. Las desavenencias entre Ashraf Ghani, pastún, y su primer ministro tayiko Abdullah Abdullah simbolizan el distanciamiento histórico del conjunto de los pastunes con el resto de la población, lo que bien puede llevar a la fragmentación étnica del país. La cuestión histórica de las multiplicidad de etnias en Afganistán promueve, por un lado, la búsqueda de armonización en aras de una nacionalidad e historia compartida, pero por otro tiende a formar círculos de influencia con las etnias compartidas de otros países[19]. Esta complejidad no debe ser perdida de vista a la hora de analizar los dilemas a los que se enfrenta Afganistán.

En cuanto a política exterior, el intento de Ashraf Ghani de acercarse a Pakistán destaca como uno de los hitos más marcados en los años que lleva al frente del país. Desde el primer momento, Ghani aseguró que una buena relación con Pakistán era la clave para la paz de la región y reconoció el papel de su vecino en la guerra con India. Dicha cercanía se ha manifestado en una mayor colaboración en lo militar, que incluso puede haber derivado en una serie de operaciones sobre el terreno en el este de Afganistán. Islamabad y Kabul niegan categóricamente que este haya sido el caso[20]. Asimismo, Pakistán ejerció de llave para permitir que las negociaciones de paz se llevasen a cabo.

[17] The Soufan Group, "Zawahiri's Mullah Omar Problem", The Soufan Group, 5 de agosto de 2015, disponible en: http://soufangroup.com/tsg-intelbrief-zawahiris-mullah-omar-problem/
[18] MIAKHEL, Shahmahmood, "In Afghanistan, No Leadership Means No Elections", Foreign Policy, 29 de enero de 2016, disponible en: https://foreignpolicy.com/2016/01/29/in-afghanistan-no-leadership-means-no-elections/
[19] SIDDIQUE, Abubakar, "Afghanistan's ethnic divides", *CIDOB*, enero 2012, disponible en: http://www.observatori.org/paises/pais_87/documentos/ABUBAKAR_SIDDIQUE.pdf
[20] FAIZI, Aimad, "Has India lost Afghanistan to Pakistan?", Al Jazeera, 16 de abril de 2015, disponible en: http://www.aljazeera.com/indepth/opinion/2015/04/india-lost-afghanistan-pakistan-150426051958020.html

No obstante, la relación ha ido tensándose con el tiempo, especialmente tras los atentados en Kabul en agosto. Ghani declaró públicamente que la guerra venía de territorio pakistaní por permitir la existencia de santuarios talibanes.[21] El anuncio de una nueva ronda de negociaciones, que no obstante no incluye a ninguna facción de los talibanes, puede ser un nuevo punto de partida para solidificar la relación entre ambos vecinos.

En cuanto a la economía, las proyecciones no parecen demasiado optimistas. La economía está prácticamente basada en su totalidad en la ayuda externa, que ha decrecido desde el abandono de la mayoría de tropas internacionales del país[22]. El Gobierno ha sido incapaz de hacer frente al problema más longevo del país: la cultivación y venta del opio. Aunque por primera vez los registros muestran que la cosecha de opio ha descendido[23], la insurgencia sigue beneficiándose del mercado de drogas. Los talibanes ofrecen recompensas económicas a aquellos que proporcionen suministro de opio, por lo que quienes no tienen una fuente alternativa de ingresos se ven obligados a aceptar esta situación[24].

Además de la insurgencia en curso, el país presenta varios vacíos de legislación que empeoran la calidad de vida de la población. La falta de infraestructuras es un reto a solucionar casi más urgente para la población en el día a día que el terrorismo. Por ejemplo, no hay implementado un sistema efectivo de gestión del agua en el país. Además del agua que se necesita para el cultivo, la poca colaboración entre los vecinos a la hora de crear presas y canales[25] ha contribuido a un empeoramiento de la calidad del agua en Afganistán.

A pesar de todo, diversos estudios muestran que Afganistán es una de las fuentes inexploradas de minerales raros más grandes del mundo[26]. No obstante, para llevar a cabo tal empresa es necesario primero que el Gobierno se fortalezca, que se acabe con el problema persistente de la corrupción y de las drogas y que el terrorismo se reduzca de forma significativa. Si bien es cierto que el Gobierno de Ghani debería comenzar a buscar soluciones alternativas para diversificar la economía y crear una fuente sostenible de ingresos para el país, el entramado actual impide poner el foco en cuestiones de menor relevancia a corto plazo, aunque estas sean urgentes a años vista. Lo que se pretende evitar

[21] GRAHAM-HARRISON, Emma, "Afghan president in last-ditch attempt to repair ties with Pakistan", The Guardian, 13 de agosto de 2015, disponible en: http://www.theguardian.com/world/2015/aug/13/afghan-president-ashraf-ghani-pakistan-islamabad
[22] MALIKYAR, Helena, "Afghanistan: It's the economy, stupid", Al Jazeera, 6 de septiembre de 2015, disponible en: http://www.aljazeera.com/indepth/opinion/2015/09/afghanistan-economy-stupid-150906095654455.html
[23] UN News Centre, "After six years on the rise, Afghan opium crop cultivation declines – UN survey", UN, 14 de octubre de 2015, disponible en: http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=52261#.VruhGuk1dEQ
[24] DOMÍNGUEZ, Gabriel, "How the Taliban get their money", DW, 21 de enero de 2016, disponible en: http://www.dw.com/en/how-the-taliban-get-their-money/a-18995315
[25] IWPR, "Afghan Rivers Need Better Management", 12 de enero de 2016, disponible en: https://iwpr.net/global-voices/afghan-rivers-need-better-management
[26] New York Times, "Afghan Minerals, another failure", The New York Times, 26 de mayo de 2015, disponible en: http://www.nytimes.com/2015/05/27/opinion/afghan-minerals-another-failure.html

con esta estrategia es que la inestabilidad de Afganistán se amplíe con lo que se denomina la «maldición de los recursos o paradoja de la abundancia». Países ricos en minerales pobremente gestionados han caído en la corrupción y en el empobrecimiento de la mayoría de la población, que no ha sido beneficiaria de los ingresos apercibidos por la venta de los recursos naturales. Esta parece la senda por la que camina el país en la actualidad, que pese a la inversión internacional no ha podido convertirse en un país autosostenible en la gestión y explotación de recursos.[27]

En conjunto, el Gobierno entra en una espiral en la que según aumenta su debilidad aumenta la resiliencia de la insurgencia. Afganistán es incapaz, por sí solo, de hacer frente a la amenaza talibán. Dado que las conversaciones de paz están en un punto muerto, del que no parece que vayan a revivir a pesar de las reuniones de Islamabad, la estrategia pasa por volver a la rama militar, algo para lo que las fuerzas de seguridad afganas no están debidamente entrenadas. La ayuda de la comunidad internacional, especialmente en lo que respecta a la economía, es cada vez más necesaria.

Actores regionales o daños colaterales

La doble cara de Pakistán

Después de los talibanes y Afganistán, los ojos siempre tienden a virar a Pakistán como causante de la inestabilidad en el país. Tradicionalmente Pakistán ha desempeñado un doble papel en Afganistán, con el objetivo de escudarse contra India y evitar una alianza entre su mayor enemigo y el pueblo afgano. De ahí que el servicio de inteligencia pakistaní (ISI) tenga influencia sobre el movimiento talibán presuntamente para desestabilizar el país.

La llegada de Mansour al mando de los talibanes ha sido recibida con escepticismo por parte de algunos sectores dentro del grupo por estar estrechamente relacionado con las fuerzas de inteligencia pakistaníes[28]. La importancia del ISI dentro de las dinámicas de los talibanes tampoco puede ser sobreestimada, ya que por el momento no hay voluntad manifiesta de restablecer las conversaciones de paz dentro del seno talibán. Parece que Pakistán ahora busca una solución rápida, en parte por la posible incidencia del Estado Islámico en sus territorios. Es por ello que quizás ha facilitado un encuentro en Islamabad, programado para febrero, en el que participarán el Gobierno afgano, EEUU, Pakistán y China.

Irán y Afganistán: una relación escabrosa

La relación entre Irán y Afganistán está plagada de tensiones y contradicciones. Por un lado, los talibanes han intentado tantear al Gobierno iraní para alejarse de la influencia de

[27] New York Times, op.cit.
[28] KHAN, M Ilyas, op.cit.

Pakistán y tener mayor libertad de movimiento, acción posiblemente incentivada por la amenaza del Estado Islámico[29]. No es la primera vez que hay contacto entre ambas partes, ya que se cree que Irán ha proporcionado armas en varias ocasiones[30]. Por otro lado, recientes informaciones apuntaban a que Irán estaba reclutando cientos de afganos para luchar en Siria a favor de Al Assad[31]. También existe una discrepancia entre ambos por la gestión del agua, hasta el punto que Irán no permite la creación de presas adicionales para el suministro de agua a Afganistán[32].

Por otro lado, Irán ha colaborado con EEUU en determinadas ocasiones durante la guerra contra el terrorismo, en parte por el miedo sectario a un gobierno talibán —sunita— fuerte en la frontera[33]. En la actualidad, la ausencia de Irán en las conversaciones de paz con los talibanes muestra el desinterés existente en facilitar la estabilidad en el país vecino, aunque esta no esté provocada por el régimen chiita de forma directa. En función de cómo evolucione la amenaza, sobre todo en lo que se refiere al EI, se puede esperar una mayor integración de Irán en las dinámicas de la región.

El papel de China como mediador

China está sufriendo una inesperada evolución en materia de política exterior, ya que está pasando de no inmiscuirse en los asuntos de otros Estados a hacer uso del *denominado «poder blando»* en lugares de su interés. La conexión con Afganistán viene propiciada por el elemento uigur, que amenaza la seguridad de China y que puede ser fomentado por el Estado Islámico. Si bien en los últimos años China no ha visto con malos ojos un gobierno talibán —estable— en Afganistán, ahora parece querer interceder para hacer primar sus intereses: que la inestabilidad afgana no afecte a China[34]. El Gobierno de Ghani ha intentado que China ejerciese de mediador para, por un lado, traer a Pakistán a la mesa de negociaciones, y por otro, que los talibanes no tuviesen carta blanca.

---

[29] AZAMY, Hekmatullah y SIDIQQUE, Abubakar, "Taliban reach out to Iran", *The Jamestown Foundation,* Terrorism Monitor, Volumen 3, 12, 12 de junio de 2015, disponible en: http://www.jamestown.org/single/?tx_ttnews%5Btt_news%5D=44029&tx_ttnews%5BbackPid%5D=7&cHash=862880f0ecd36d335911710ccc23117d#.VrunJOk1dEQ

[30] KUGELMAN, Michael, "The Iran factor in Afghanistan", Foreign Policy, 10 de julio de 2014, disponible en: http://foreignpolicy.com/2014/07/10/the-iran-factor-in-afghanistan/

[31] MOSLIH, Hashmatallah, "Iran 'foreign legion' leans on Afghan Shia in Syria war", Al Jazeera, 22 de enero de 2016, disponible en: http://www.aljazeera.com/news/2016/01/iran-foreign-legion-leans-afghan-shia-syria-war-160122130355206.html

[32] MASHAL, Mujib, "What Iran and Pakistan Want from the Afghans: Water", Time, 2 de diciembre de 2012, disponible en: http://world.time.com/2012/12/02/what-iran-and-pakistan-want-from-the-afghans-water/

[33] KUGELMAN, Michael. Op.cit.

[34] WEITZ, Richard, "China and Afghanistan after the Nato withdrawal", *The Jamestown foundation,* noviembre 2015, disponible en: http://jamestown.org/uploads/tx_jamquickstore/China_and_Afghanistan_After_the_NATO_Withdrawal.pdf

China ejerce en la actualidad un papel importante dentro del esquema de las negociaciones de paz, aunque sus intereses estén a priori menos comprometidos que los de los demás participantes. Se valora positivamente su participación por la ascendencia que tiene sobre Pakistán.

Conclusión: hacia los 50 años de guerra continua

La situación en Afganistán se enfrenta a uno de los peores recrudecimientos en los últimos años. Desde que en 1979 la URSS invadiera el país, no se ha podido asistir a un periodo prolongado de paz. Los factores que han propiciado la inestabilidad actual son principalmente dos: el aprovechamiento por parte del movimiento talibán del vacío dejado por las fuerzas de la OTAN y el progresivo debilitamiento del Gobierno por falta de apoyos y recursos. El Estado Islámico ha interferido en la conducta de todos estos actores, más por la amenaza que plantea que por su capacidad real de organizar una insurgencia del calibre de la de Siria e Irak. A pesar de las divisiones dentro del seno de los talibanes, propiciadas por la muerte de Mullah Omar, todavía son los talibanes los que tienen los mandos de la insurgencia en Afganistán.

La preocupación principal es que Afganistán quede relegado a una posición marginal en el esquema de atenciones de la comunidad internacional, que deriva sus esfuerzos a otros escenarios de más «urgencia» en Oriente Medio y África: Siria, Irak y Libia. En los primeros meses de andadura sin las fuerzas internacionales, los talibanes han hecho un avance demasiado significativo, actuando en más provincias que las que poseían en 2001. Barack Obama ha destinado más tropas al conflicto, lo cual no quiere decir que la voluntad política estadounidense de no sacrificar más vidas haya cambiado.

La incapacidad manifiesta de reconstruir el país, empezando por el Gobierno, remite a las fallidas estrategias de *peacebuilding*, basadas primero en una incomprensión de la riqueza étnica del país —y las desavenencias que ello conlleva— y después en la necesidad de establecer un diálogo con las fuerzas locales. Para vencer a una insurgencia, la estrategia de *hearts and minds* (ganar las mentes y los corazones), tiene que ser prioritaria. Sin el apoyo de la población, especialmente las tribus pastunes que muestran una aprobación tácita por la insurgencia, es casi imposible «ganar» una guerra. También merece el conflicto ser un espacio para la reflexión, como ya lo ha sido infinitas veces desde la decisión de perseguir a bin Laden hasta Afganistán. El objetivo debe ser también extraer lecciones de una intervención fallida, tanto por la falta de entendimiento de las características del país como por las estrategias contrainsurgentes implementadas.

Cabe resaltar que históricamente Afganistán ha sido un país marcado por las continuas invasiones, desde los ejércitos mongoles, británicos y soviéticos hasta llegar a la intervención actual. Aunque se crea que la solución debe provenir de los afganos únicamente, una parte significativa de ellos reconoce y agradece la necesidad de las tropas internacionales para buscar una solución al conflicto, que todavía parece demasiado lejana.

[i]
*Cristina Ariza Cerezo**
Estudiante de Relaciones Internacionales
Universidad Pontificia Comillas

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.

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

37/2016 11 de abril de 2016

*Clara Rodríguez Chirino**

Terroristas contra terroristas: la lucha de Hamas e Hizbulá contra el Estado Islámico en el ciberespacio

Visitar la WEB Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO

Terroristas contra terroristas: la lucha de Hamas e Hizbulá contra el Estado Islámico en el ciberespacio

Resumen:

Los avances del Estado Islámico (Daesh) en Oriente Medio están haciendo peligrar la hegemonía de otros grupos terroristas e insurgentes en la región. El conflicto que enfrenta a organizaciones como Hamas e Hizbulá contra Daesh no solo transcurre en el terreno físico, sino que tiene su continuidad en el ciberespacio. Este trabajo analiza cómo estos tres grupos terroristas emplean las redes sociales virtuales para apoyar la lucha armada.

Abstract:

ISIS' expansion throughout the Middle East is putting in danger other terrorist and insurgent groups in the region. The conflict that confronts organizations such as Hamas and Hizbullah against ISIS does not only take place in the physical field, but also in cyberspace. This paper analyses how these three terrorist groups use social media to support the armed fight.

Palabras clave:

Terrorismo, Hamas, Hizbulá, Estado Islámico, ciber, redes sociales.

Keywords:

Terrorism, Hamas, Hizbullah, ISIS, cyber, social media.

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

Introducción

Desde el estallido de la Primavera Árabe, el uso de las redes sociales virtuales ha aumentado de forma exponencial en Oriente Medio. Esta situación ha sido aprovechada por numerosos actores no estatales que, conscientes de la oportunidad de hacerse oír ante millones de personas de forma rápida y sencilla, se han lanzado a conquistar estas plataformas. Más concretamente, muchos grupos terroristas e insurgentes ya no utilizan Internet simplemente para buscar medios de financiación, reclutar nuevos militantes, hacer propaganda de sus actos e incluso realizar ciberataques[1]. Aunque el empleo de Internet por parte de grupos terroristas no es algo nuevo, la gran diferencia es que ya no solo utilizan el anonimato en la red, sino que también buscan tener la mayor presencia pública posible[2]. En la actualidad, las redes sociales virtuales han ampliado su papel como vectores de comunicación hasta el punto de que los propios terroristas las usan para amenazarse abiertamente unos a otros o para reclamar la autoría de un atentado.

Ilustración 1: Daesh lanza una campaña virtual contra los Talibanes acusándoles de nacionalistas
Fuente: <https://twitter.com/memrijttm>

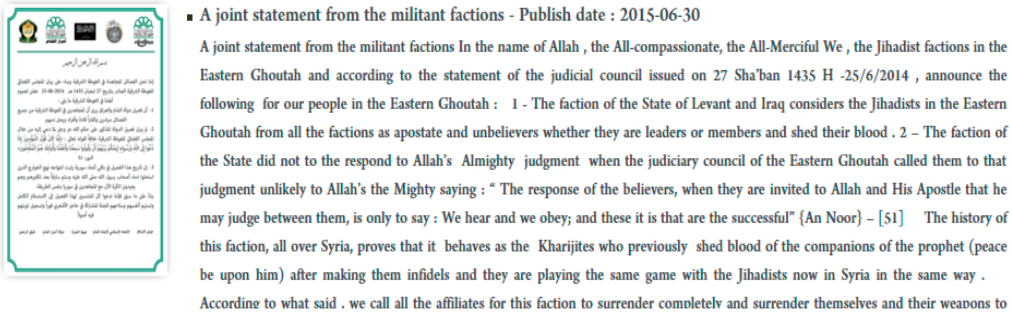
La rivalidad entre los distintos grupos terroristas con presencia en Oriente Medio a partir del fortalecimiento del Estado Islámico (Daesh) se ha trasladado al ciberespacio. Los conflictos actuales ya no se libran única y exclusivamente en las dimensiones físicas sino que tienen su continuación en el ámbito virtual. Imágenes y vídeos de ejecuciones circulan por las redes sociales. Asimismo, se publican fotografías del arsenal incautado al otro grupo terrorista. La

[1] Organización de las Naciones Unidas [ONU]: *El uso de Internet con fines terroristas.* Nueva York: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2013.

[2] R. Hannigan: «The web is a terrorist's command-and-control network of choice». *The Financial Times*, 3 de noviembre de 2014, disponible en <www.ft.com/intl/cms/s/2/c89b6c58-6342-11e4-8a63-00144feabdc0.html#axzz3zHh4n4Di>.

victoria no radica únicamente en ocupar el territorio, sino en llegar al mayor número posible de espectadores.

Miles de ciudadanos musulmanes recurren a las redes sociales virtuales para apoyar la ideología de los grupos terroristas e insurgentes con los que se identifican, como se observa en Twitter, Facebook, Youtube, Instagram o Telegram, entre otras. De estas, las plataformas más populares entre los terroristas son Twitter y, más recientemente, Telegram[3], desde donde dirigen a los usuarios hacia contenidos ubicados en otras redes sociales[4]. Aunque las grandes compañías han suspendido numerosas cuentas vinculadas a organizaciones terroristas, esta medida ha resultado ser ineficaz, pues rápidamente vuelven a surgir perfiles –capaces de alcanzar miles de seguidores en menos de 24 horas– que sustituyen a los eliminados[5]. A través de frases y *hashtags*, los usuarios de las redes sociales respaldan las acciones de Daesh, Al Qaeda, Hamas o Hizbulá, opinan sobre distintos sucesos y publican las últimas novedades de los conflictos a través de comentarios e imágenes, manteniendo una presencia virtual constante[6].



▪ **A joint statement from the militant factions - Publish date : 2015-06-30**

A joint statement from the militant factions In the name of Allah , the All-compassionate, the All-Merciful We , the Jihadist factions in the Eastern Ghoutah and according to the statement of the judicial council issued on 27 Sha'ban 1435 H -25/6/2014 , announce the following for our people in the Eastern Ghoutah : 1 - The faction of the State of Levant and Iraq considers the Jihadists in the Eastern Ghoutah from all the factions as apostate and unbelievers whether they are leaders or members and shed their blood . 2 – The faction of the State did not to the respond to Allah's Almighty judgment when the judiciary council of the Eastern Ghoutah called them to that judgment unlikely to Allah's the Mighty saying : " The response of the believers, when they are invited to Allah and His Apostle that he may judge between them, is only to say : We hear and we obey; and these it is that are the successful" {An Noor} – [51] The history of this faction, all over Syria, proves that it behaves as the Kharijites who previously shed blood of the companions of the prophet (peace be upon him) after making them infidels and they are playing the same game with the Jihadists now in Syria in the same way . According to what said . we call all the affiliates for this faction to surrender completely and surrender themselves and their weapons to

Ilustración 2: Comunicado oficial de las milicias sirias contrarias a Bashar al-Assad contra Daesh publicado en la página web del grupo insurgente Jaish al Islam.
Fuente: <https://www.jaishalislam.com/statement>

[3] S. Stalinsky: «'Supporters Of The Islamic State' – Anatomy Of A Private Jihadi Group On The Encrypted 'Telegram' App, Offering Secret Chats And Private Encryption Keys», The Middle East Media Research Institute, 8 de enero de 2016, disponible en <www.memri.org/report/en/0/0/0/0/0/0/8937.htm>.

[4] A. Fisher, & N. Prucha: «Tweeting For The Caliphate: Twitter As The New Frontier For Jihadist Propaganda», Combating Terrorism Center, 25 de junio de 2013 disponible en <www.ctc.usma.edu/posts/tweeting-for-the-caliphate-twitter-as-the-new-frontier-for-jihadist-propaganda>.

[5] G. Weimann: *New Terrorism and New Media.* Washington DC: Commons Lab of the Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2014, pág. 10.

[6] A. Fisher: «Swarmcast: How Jihadist Networks Maintain a Persistent Online Presence», *Perspectives on Terrorism,* vol. 9, nº. 3 (2015), págs. 3-20.

Terroristas contra terroristas

La expansión de Daesh en Oriente Medio preocupa no solo a los ciudadanos y gobiernos, sino también a otros grupos terroristas que llevan años controlando grandes áreas en territorios palestinos, Líbano, Irak y Siria. No obstante, quedaba por ver si Daesh se atrevería a ocupar aquellas áreas en las que organizaciones como Hamas, Hizbulá y Al Qaeda tienen una gran presencia, lo que, sin duda, crearía un conflicto directo entre terroristas. En el caso de estos, atacar a un país supone una respuesta por parte de su gobierno (en este caso, una coalición internacional bombardea las bases de Daesh en Siria e Irak), pero atacar a otro grupo terrorista o milicia significa aceptar un conflicto al mismo nivel, empleando medios similares a los del enemigo para derrotarlo. Estas pugnas tienen su continuidad en el ciberespacio, lugar en el que Daesh se siente especialmente cómodo y que ha sabido aprovechar gracias a un ejército de profesionales de las redes sociales y medios de comunicación. Occidente se ve ahora inmerso en un conflicto virtual abierto, en un nuevo campo de batalla que han escogido los yihadistas[7]. Daesh y otros grupos terroristas crean campañas en Twitter empleando un nuevo *hashtag* (como en el caso de Hamas: (#AskHamas[8]) o publicando y difundiendo contenido a través de un *hashtag* ya existente y muy popular entre los millones de usuarios de la red social[9]. No obstante, aunque prácticamente todas las organizaciones terroristas tienen un perfil en Internet, claramente Daesh se posiciona como el grupo yihadista con más presencia y coordinación en las redes sociales[10].

[7] Ibíd., pág. 9.

[8] La campaña mediática #AskHamas, lanzada el 13 de marzo de 2015, tenía como fin lograr que la Unión Europea retirase a Hamas de la lista de organizaciones terroristas aludiendo a que se trata de un movimiento de liberación nacional y no de un grupo terrorista, pues el verdadero terrorista es Israel. Mediante este *hashtag* en inglés, Hamas pretendía acercarse a los usuarios occidentales y transmitirles su ideología. No obstante, si bien la campaña consiguió miles de tuits y de seguidores en muy poco tiempo, la mayoría de los mensajes publicados por los usuarios iban en contra de Hamas hasta el punto de hacerlo objeto de burla.

[9] D. Barrancos Larráyoz: «Los Community Managers del Terror: la Propaganda Online de ISIS y su Ofensiva sobre Irak», *Documento de Opinión del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, nº. 82 (2014), disponible en <www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2014/DIEEEO82bis-2014_ISS_ DavidBarrancos.pdf>.

[10] E. Lejarza Illaro: «Terrorismo Islamista en las Redes – La Yihad Electrónica», *Documento de Opinión del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, nº. 100 (2015), disponible en <www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2015/DIEEEO100-2015_IslamismoenRed_EguskineLejarza.pdf>.

Ilustración 3: Perfil en *Twitter* de la campaña #AskHamas
Fuente: <https://twitter.com/AskHamas/status/576331911569760256>

A finales de junio de 2015, el grupo rebelde sirio Jaish al-Islam, vestido de naranja (color con el que Daesh viste a sus prisioneros para asesinarles delante de la cámara), publicó en Internet un vídeo en el que aparecían combatientes de Daesh encadenados y vestidos de negro, a los que más tarde ejecutarían.[11]

Ilustración 4: Puesta en escena de la ejecución de los prisioneros de Daesh
Fuente: <http://eaworldview.com/2015/06/syria-feature-rebel-faction-jaish-al-islam-releases-footage-of-execution-of-islamic-state-captives/>

Esta respuesta dista mucho de las tomadas por Occidente, pues estas se desarrollan de diferentes maneras. No obstante, ningún gobierno imita los terroríficos métodos, así como la puesta en escena, del grupo terrorista que mantiene en vilo al mundo. Atrás quedaron los años en los que Al Qaeda intimidó a Occidente; ahora Daesh infunde el miedo a la población no solo mediante el daño físico, sino mediante el empleo de nuevas herramientas del terror

[11] «Muere Tariq al-Harzi, ˝emir de los terroristas suicidas˝, en un ataque aéreo», *El Confidencial*, 3 de julio de 2015, disponible en <www.elconfidencial.com/mundo/2015-07-03/muere-tariq-al-harzi-emir-de-los-terroristas-suicidas-en-un-ataque-aereo_914475/>.

al mostrar sus siniestros actos en las redes sociales, para lo que se apoya en la creación de verdaderos espectáculos.

En este artículo se analizan dos milicias armadas, Hamas e Hizbulá, calificadas como organizaciones terroristas por Estados Unidos y la Unión Europea, y la guerra que ambas libran en la actualidad contra Daesh. A pesar de que profesan distintas corrientes religiosas del islam (Hamas, la sunita, e Hizbulá, la chiita), los dos grupos insurgentes están principalmente operativos en la zona occidental de Oriente Medio (Líbano y territorios palestinos, respectivamente) y comparten el objetivo de destruir Israel. Además, Hizbulá apoya de forma económica y militar a Hamas, mientras este último intenta emular el éxito político y mediático de la milicia libanesa[12].

Hamas

Hamas, «Movimiento de Resistencia Islámico», es una organización militar y política sunita que controla la Franja de Gaza. Fundada en 1987 durante la primera intifada como escisión de los Hermanos Musulmanes de Egipto, es considerada organización terrorista por Estados Unidos y la Unión Europea. El brazo militar de Hamas está compuesto por las Brigadas de Ezzeldin Al Qassam, cuyo objetivo es derrotar a Israel mediante tácticas asimétricas como el lanzamiento indiscriminado de misiles, secuestros y atentados suicidas.

Ilustración 5: Twitter de Hamas
Fuente: <https://twitter.com/HamasInfoEn/following>

Hasta el momento, las Brigadas solo han llevado a cabo ataques en Israel y territorios palestinos. Los fondos económicos de los que se nutre el grupo terrorista provienen

[12] J. Sharp (coord.): *Lebanon: The Israel-Hamas-Hezbollah Conflict*. Washington DC: Congressional Research Service, 2006, pág. 33.

principalmente de Arabia Saudí e Irán, aunque la guerra de Siria ha provocado que este último financiador reduzca su ayuda debido a la negación de Hamas de apoyar al presidente sirio Bashar Al Assad[13].

En la actualidad, Hamas cuenta con numerosos medios de comunicación, como periódicos, cadenas de televisión y páginas web[14] que, además de en árabe, están disponibles en otros idiomas[15]. Para Hamas, la prensa y los medios de comunicación son «el arma decisiva». Tanto es así que en los estatutos de la organización se reconoce la labor esencial que estos realizan en realzar y apoyar su causa. No obstante, de no ser por las plataformas sociales virtuales, esta organización terrorista carecería de la suficiente influencia sobre la población palestina. Hamas y las Brigadas han sabido explotar favorablemente las plataformas sociales para publicar discursos de sus líderes políticos y militares, incitar a la yihad, ensalzar a los mártires, responsabilizarse de atentados y anunciar el lanzamiento de misiles contra Israel[16]. Una constante presencia en el ciberespacio y una recapacitada estrategia mediática son ahora vitales para lograr afianzar su poder. De hecho, Hamas compite contra otros grupos terroristas, como la organización palestina chiita Islamic Jihad, por el dominio de las redes sociales[17]. El pasado enero, Hamas anunció que su líder Izzat al-Risheq no tiene cuenta en ninguna red social, por lo que las cuentas asociadas a su nombre son falsas y solo pretenden dañar la imagen de la organización[18].

Asimismo, Hamas recurre a las plataformas sociales virtuales para reclutar jóvenes dispuestos a, por ejemplo, entrenarse militarmente en los campamentos de verano. De este modo, en las cuentas de Facebook y páginas web de Hamas y de las Brigadas se promocionan estos campamentos en los que se prepara a la juventud palestina para luchar contra Israel. Los jóvenes que desean alistarse acuden a los lugares de registro

[13] Australian Government: «Hamas' Izz al-Din al-Qassam Brigades», Australian National Security, s.f. disponible en <www.nationalsecurity.gov.au/Listedterroristorganisations/Pages/HamassIzzal-Dinal-QassamBrigades.aspx>.

[14] Páginas web de Hamas: <http://www.alwasatnews.com/news/973839.html>; <http://hamas.ps/ar/>. Twitter oficial en árabe: <https://twitter.com/hamasinfo?lang=ar>; Twitter oficial en inglés: <https://twitter.com/hamasinfoen?lang=es>; Canal de televisión de Hamas (Al-Aqsa TV): <http://aqsatv.ps/ar/index.php>.

[15] The Tower Staff: «Hamas Launches New Digital Propaganda Outlets», *The Tower*, 23 de marzo de 2015, disponible en <www.thetower.org/1794-hamas-launches-new-digital-propaganda-outlets/>.

[16] The Middle East Media Research Institute [MEMRI]: «Hamas Tweets For Yihad and Martyrdom, For Expelling and Killing Jews, and For Conquering Jerusalem –Another U.S. – Designated Foreign Terrorist Organization Served By Using Twitter». MEMRI Cyber & Jihad Lab Project, 29 de diciembre de 2011, disponible en <http://cjlab.memri.org/uncategorized/hamas-tweets-for-jihad-and-martyrdom-for-expelling-and-killing-jews-and-for-conquering-jerusalem-another-u-s-designated-foreign-terrorist-organization-served-by-using-twitter/>.

[17] A. Regular: «Leading Hamas Preacher Warns of Clash With Islamic Jihad», *Haaretz*, 15 de diciembre de 2004, disponible en <www.haaretz.com/leading-hamas-preacher-warns-of-clash-with-islamic-jihad-1.143912>.

[18] Middle East Monitor: «Hamas: Meshaal is not on social media», *Middle East Monitor*, 4 de enero de 2016, disponible en <www.middleeastmonitor.com/news/middle-east/23153-hamas-meshaal-is-not-on-social-media>.

(principalmente mezquitas) en los que rellenan un documento con sus datos personales. Mientras tanto, algunos se hacen *selfies* con los militantes de Hamas que luego suben a las redes sociales[19].

Ilustración 6: un joven se fotografía con un militante de Hamas.
Fuente: Facebook

Ilustraciones 7 y **8:** Campamento de verano de Hamas (2015).
Fuente: Facebook

El número de simpatizantes de Daesh en Gaza ha crecido exponencialmente de cientos a miles entre una población que no llega a los dos millones de habitantes[20]. Su propaganda y promesa de sacar a los residentes en Gaza de la situación en la que viven han servido para que muchos palestinos vean en esta organización una alternativa a Hamas. A pesar de que Hamas y Daesh comparten a grandes rasgos la misma creencia (ambos son sunitas, pero este último cree que actualmente está librando la batalla contra Occidente que pondrá fin al mundo, es decir, el apocalipsis), recientemente la tensión ha estallado entre ambas organizaciones. Un grupo afiliado a Daesh, conocido como «Defensores del Estado Islámico en Tierra Santa», critica a Hamas su falta de rigidez a la hora de implementar la sharía en el

[19] Memri: «Intense Campaign By Hamas's Military Wing To Recruit Youths For Its Summer Camps», *Special Dispatch* nº. 6093, 6 de julio de 2015, disponible en <www.memri.org/report/en/0/0/0/0/0/0/8647.htm>.

[20] H. Hadid y M. Waheidi: «ISIS Allies Target Hamas and Energize Gaza Extremists», *The New York Times*, 30 de junio de 2015, disponible en «www.nytimes.com/2015/07/01/world/isis-allies-target-hamas-and-energize-gaza-extremists.html?_r=0».

territorio palestino que domina, tal como expresan sus simpatizantes en las redes sociales al compartir un vídeo de 16 minutos a mediados de 2015 haciendo alusión a este asunto[21]. Asimismo, Daesh reprocha a Hamas la intención de mantener el alto el fuego con Israel. No obstante, Hamas alude a que le conviene mantener una situación estable con Israel para intentar levantar el bloqueo económico que sufre la Franja de Gaza desde hace años[22]. En consecuencia, tras la reciente tregua que puso fin a la guerra que enfrentó a Hamas e Israel en el verano de 2014, la organización palestina se muestra muy recelosa de que el conflicto entre ambos se reanime a causa de algún acto violento por parte de Daesh como lanzar cohetes a suelo israelí (algo que ya ha ocurrido)[23].

Por otro lado, un medio de comunicación afiliado a Daesh (Ibn Taymiyyah Media Center) ha alertado de que el gobierno de Hamas ha perseguido, arrestado y torturado a simpatizantes de la organización terrorista ante la amenaza de que se afiancen en Gaza[24]. Ya en abril de 2015, Hamas destruyó una mezquita que servía de sede a los simpatizantes de Daesh. Tras el ataque, estos últimos no tardaron en publicar tuits en los que acusaban a Hamas de ser peor que Estados Unidos e incluso Israel[25].

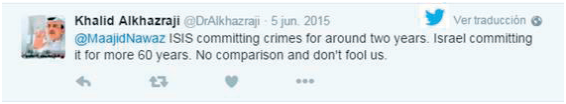


Ilustración 9: «ISIS lleva cometiendo crímenes durante aproximadamente dos años. Israel lleva cometiéndolos durante más de 60 años. No hay comparación y no nos toméis el pelo».
Fuente: <https://twitter.com/maajidnawaz/status/606673807638712320>

Pocos días después, Daesh alertó a Hamas a través de las redes sociales de que disponía de 72 horas para liberar a todos los prisioneros detenidos. Si Hamas se negaba, los partidarios de Daesh tomarían represalias contra una serie de objetivos[26].

---

[21] Aljazeera: «ISIL warns Hamas in vídeo message», *Aljazeera*, 1 de julio de 2015, disponible en <www.aljazeera.com/news/2015/07/isil-warns-hamas-vídeo-message-150701042302630.html>.

[22] M. Asmar: «Hamas and the Daesh twist in Gaza», *Gulf News*, 5 de julio de 2015 disponible en <http://gulfnews.com/opinion/thinkers/hamas-and-the-Daesh-twist-in-gaza-1.1545693>.

[23] Agence France-Presse: «Daesh revendique un tir de roquettes sur Israël», *Le Point*, 4 de julio de 2015, disponible en <www.lepoint.fr/monde/Daesh-revendique-un-tir-de-roquettes-sur-israel-04-07-2015-1942366_24.php>.

[24] G. Shiloach: «Battle For Gaza Between Hamas And ISIS Supporters Intensifies», *Vocativ*, 7 de mayo de 2015, disponible en <www.vocativ.com/news/190940/battle-for-gaza-between-hamas-and-isis-supporters-intensifies/>.

[25] J. Schachtel: «Hamas Worse Than Jews, Says ISIS In Gaza», *Breitbart*, 5 de mayo de 2015, disponible en <www.breitbart.com/national-security/2015/05/05/hamas-worse-than-jews-says-isis-in-gaza/>.

[26] Albawaba: «Daesh Linked Group Reportedly Bombs Hamas Building In Gaza», *Albawaba*, 5 de mayo de 2015, disponible en <www.albawaba.com/news/Daesh-linked-group-reportedly-bombs-hamas-building-gaza-690558>.

Ilustración 10: Comunicado de Daesh contra Hamas.
Fuente: <https://twitter.com/metesohtaoglu/status/594911651507347456>

En este caso, se observa claramente cómo las redes sociales se han erigido como valiosas herramientas a la hora de influir en los acontecimientos que tienen lugar en el campo de batalla una vez que estos han comenzado[27]. De esta forma, mientras Hamas atacaba físicamente, los internautas trasladaban la tensión y el conflicto a las redes sociales, apoyando a Daesh con el *hashtag* «el último aviso a Hamas» (#لحماس_الأخير_التحذير)[28]. Al poco de publicar *online* esta advertencia, los simpatizantes de Daesh hacían estallar una bomba fuera de la sede de Hamas que no dejó víctimas[29]. Tan solo en mayo de 2015 cuatro artefactos explosivos estallaron en Gaza dirigidos contra miembros de esta organización[30]. A medida que la tensión entre defensores de Daesh y militantes de Hamas ha ido aumentando

[27] G. Abdo: *Salafists and Sectarianism: Twitter and Communal Conflict in the Middle East*. Nueva York: The Brookings Institution, 2015, pág. 8.
[28] Shiloach, *op. cit*.
[29] Schachtel, *op. cit.*
[30] Hadid y Waheidi, *op. cit.*

a lo largo de este último año, miembros de los dos bandos han terminado siendo asesinados, incluidos algunos líderes.

La lucha entre ambos grupos traspasa las fronteras de la Franja de Gaza hasta llegar a golpear a los palestinos que han huido a Siria. A raíz de la masacre en el campo de refugiados palestinos en Yarmuk[31], el jefe de Aknaf Beit al Maqdis, pequeña milicia afiliada a Hamas, acusó en Twitter a Al-Nusra de ser cómplice de Daesh.

Ilustración 11: Comunicado de Aknaf Beit al Maqdis.
Fuente: <https://twitter.com/conflicts/status/584342471485829120>

Si bien Al-Nusra se ha enfrentado con Daesh en otras partes de Siria, parece ser que en Yarmuk ambos grupos están colaborando entre sí para tomar el control del campo de refugiados. No obstante, Al-Nusra lo niega y afirma que persigue una posición neutral en este conflicto[32].

[31] Yarmuk, situado al sur de Damasco, fue creado por las autoridades sirias en 1957 con el fin de acoger a los refugiados del conflicto árabe-israelí. Más de 150.000 personas encontraron hogar en Yarmuk, convirtiéndolo en uno de los mayores campos de refugiados de Oriente Medio. Debido a la guerra en Siria y al control del territorio por parte de Daesh, en la actualidad solo quedan aproximadamente 18.000 refugiados.

[32] L. Doucet: «Syria Conflict: Fighting For A Future For Yarmouk», *BBC*, 17 de abril de 2015, disponible en <www.bbc.com/news/world-middle-east-32356307>.

Ilustración 12: Comunicado de Al-Nusra.
Fuente: <https://twitter.com/charles_lister/status/584408307021946880>

Por otro lado, esta vez Daesh tampoco ha perdido la ocasión de hacer uso de la expectación que generan ciertas imágenes en la red, pues ha clavado cabezas de residentes palestinos en Yarmuk (incluidos algunos miembros de Hamas) en picas por el campo de refugiados, que han sido difundidas a través de Internet[33].

Ilustración 13: Imágenes de la decapitación de un líder de Hamas en Yarmuk circulan por Twitter. **Fuente:** <https://twitter.com/exposing_isis/status/584457507692814338>

[33] C. Weiss: «Islamic State releases photos from Yarmouk Palestinian refugee camp in Damascus», *The Long War Journal*, 5 de abril de 2015, disponible en <www.longwarjournal.org/archives/2015/04/islamic-state-releases-photos-from-yarmouk-palestinian-refugee-camp-in-damascus.php>.

Si bien la comunidad internacional, así como las dos autoridades de los territorios palestinos (Al Fatah y Hamas), han condenado estos actos, nadie ha podido proteger a la población de Yarmuk de la guerra siria ni de Daesh.

Ilustración 14: Hamas condena el atentado de París.
Fuente: <https://twitter.com/HamasInfoEn/>

Hace unos meses, Hamas manifestó su repulsión hacia el atentado de París de noviembre de 2015 y mandó a través de Twitter sus condolencias a Francia. No obstante, Hamas aprovechó la ocasión para comparar el ataque perpetrado por Daesh con los asesinatos de palestinos perpetrados por Israel.

Hizbulá

Hizbulá, el «Partido de Dios», es un grupo chiita radical fundado en Líbano en 1982 como respuesta a la invasión por parte de Israel de este país. Fuertemente vinculado a Siria e Irán, considera enemigos a Israel y a Occidente, habiendo perpetrado atentados en distintas partes del mundo, incluido Líbano. En 1992 consiguió competir en las elecciones nacionales por primera vez y, en la última década, su poder político se ha visto considerablemente aumentado. Desde 1997, el brazo armado de Hizbulá está clasificado como organización terrorista por Estados Unidos y, desde 2013, por la Unión Europea[34][35].

[34] U.S. Department of State: *Foreign Terrorist Organizations*, s.f. disponible en <www.state.gov/j/ct/rls/other/des/123085.htm>.

En la última década, Hizbulá se ha erigido como uno de los grupos terroristas con mayor presencia en las redes sociales y medios de comunicación, aunque aún está lejos de alcanzar a Daesh en el ciberespacio[36]. El líder de Hizbulá, Hassan Nasrallah[37], lanza mensajes a través de los medios de comunicación que este grupo posee (radio, canal de televisión o página web)[38] en los que se posiciona respecto a distintos asuntos, tales como su confrontación con Daesh. De hecho, en sus discursos televisados (a los que se puede acceder desde Youtube o desde la página web de su cadena de televisión *Al-Manar TV*), Nasrallah destaca por su determinación a la hora de declararle la guerra a los extremistas de Daesh, anunciando que acabará con la amenaza terrorista que se cierne sobre Líbano. En palabras del líder de Hizbulá: «Os garantizo, os garantizo con certeza que sufrirán una derrota aplastante. Serán vencidos y derrotados. Es solo cuestión de tiempo»[39].

En cuanto a las plataformas sociales virtuales, Hizbulá tiene abiertas numerosas cuentas en Youtube, Facebook y Twitter a través de sus medios de comunicación (y no bajo el propio nombre de la organización). En una entrevista para el periódico libanés *Al-Akhbar*, Nasrallah comentaba que, debido a medidas de seguridad, no mantiene una relación directa con Facebook, pero es informado de los rumores y discusiones que tienen lugar en la red social[40]. Al igual que Hamas, Hizbulá cuida su imagen en las redes sociales y, en distintas

---

[35] J. Kanter y J. Rudoren: «European Union Adds Military Wing Of Hezbollah To List Of Terrorist Organizations», *The New York Times*, 22 de julio de 2013, disponible en <www.nytimes.com/2013/07/23/world/middleeast/european-union-adds-hezbollah-wing-to-terror-list.html>.

[36] «Terrorism in Cyberspace: Hezbollah's Internet Network», *The Meir Amit Intelligence and Terrorism Information Center*, 4 de marzo de 2013, disponible en <www.terrorism-info.org.il/en/article/20488>.

[37] Un factor determinante en la popularidad de Hassan Nasrallah en Líbano ha sido su carismática personalidad, sumado al acceso de Hizbulá a los medios de comunicación.

[38] *Al-moqawama al-islamiyyah fi-lubnan* (La Resistencia Islámica en el Líbano) es la principal página web de noticias sobre Hizbulá, con versiones en inglés, francés, español, árabe y farsi. En ella se glorifica a Hizbulá y a su líder Hassan Nasrallah, así como a los ayatolás Ruhollah Khomeini y a Ali Khamenei. Contiene enlaces a Facebook y a una aplicación para móviles, además de una nueva web de vídeojuegos llamada «Juega y Resiste» en la que el usuario puede participar en las operaciones militares que tuvieron lugar entre 1982 y 2000 contra Israel. Por otro lado, el canal de televisión *Al-Manar TV*, el brazo mediático de Hizbulá, fundado en 1991 y con base en Beirut, tiene prohibido emitir en varios países por considerarse propiedad de un grupo terrorista y por sus contenidos racistas. *Al-Manar*, también conocido como «el canal de la resistencia» o «el faro», sirve a Hizbulá de herramienta para expandir su propaganda y promocionar la actividad terrorista. Los analistas de inteligencia y periodistas de Oriente Medio mantienen que la mayor parte de la financiación de esta cadena televisiva procede de los fondos que Irán dona a Hizbulá. En 2006, *Al-Manar* era la sexta cadena del mundo árabe más vista, alcanzando el millón y medio de espectadores al día solo en Líbano. Por otro lado, en 2005, países occidentales como Francia o España prohibieron la emisión de *Al-Manar* en sus respectivos territorios por su programación antisemita.

[39] <https://www.youtube.com/watch?v=ee2uw2zXwPg, 16 de junio de 2015>.

[40] Memri: «Hizbullah Secretary General Hassan Nasrallah: I Don't Have "A Direct Relationship" With Facebook But I Am Up To Date On What's Happening On It», *MEMRI Cyber & Jihad Lab Project*, 25 de agosto de 2014, disponible en <http://cjlab.memri.org/lab-projects/tracking-jihadi-terrorist-use-of-social-media/hizbullah-secretary-general-hassan-nasrallah-i-dont-have-a-direct-relationship-with-facebook-but-i-am-up-to-date-on-whats-happening-on-it/>.

ocasiones, ha anunciado que algunas cuentas de Twitter supuestamente asociadas a la organización eran falsas[41].

Ilustración 15: Discurso de Hassan Nasrallah.
Fuente: https://www.youtube.com/watch?v=ee2uw2zXwPg

Desde hace un par de años, los distintos intereses están enfrentando a Hizbulá y Daesh en la guerra de Siria. No obstante, Hizbulá no ha estado solamente operativo en Siria, sino que debido a su deseo de frenar la expansión de Daesh por la región, también está presente en Irak gracias a la reciente aparición de un grupo afiliado, el Ejército Mukhtar. No obstante, a finales de 2014, una fotografía del supuesto cadáver de Wathiq al-Battat, líder del Ejército Mukhtar, envuelto en una sábana circuló por las redes sociales. Al día siguiente, Hizbulá confirmó la muerte del líder[42]. Sin embargo, las circunstancias que rodean su muerte no están claras, pero rápidamente los defensores de Daesh difundieron la noticia a través de Twitter alegando que Daesh estaba detrás del asesinato[43].

[41] S. Stalinsky: «Hizbullah –A Victim Of Identity Theft: Claims Its Twitter Account Has Been 'Hacked' As 'Part Of Soft War Launched Against Us', In Addition To Attacks Against It 'On The Internet And On Smartphones'», *MEMRI Cyber & Jihad Lab Project*, 21 de junio de 2013, disponible en <http://cjlab.memri.org/lab-projects/monitoring-jihadi-and-hacktivist-activity/hizbullah-a-victim-of-identity-theft-claims-its-twitter-account-has-been-hacked-as-part-of-soft-war-launched-against-us-in-addition-to-attacks-against-it-on-the-internet-and-on-s/>.

[42] T. Wyke: «Senior Hezbollah leader Wathiq al-Battat 'assassinated by accident' in Iraq», *International Business Times*, 22 de diciembre de 2014, disponible en <www.ibtimes.co.uk/senior-hezbollah-leader-wathiq-al-battat-assassinated-by-accident-iraq-1480664>.

[43] B. Roggio y C. Weiss: «Leader of Iranian-backed militia killed in eastern Iraq», *The Long War Journal*, 22 de diciembre de 2014, disponible en <www.longwarjournal.org/archives/2014/12/leader_of_iran-suppo.php>.

La ofensiva militar conjunta entre Hizbulá y el ejército sirio con el objetivo de limpiar la frontera sirio-libanesa de milicias rebeldes comenzó en mayo de 2015. Desde entonces, Nasrallah ha ido informando de las operaciones en varios discursos televisados[44]. Ya en junio, Hizbulá publicó en Internet un discurso de Nasrallah en el que reiteraba su postura contra Daesh con frases como «Tenemos la absoluta determinación de acabar con esta endemoniada presencia terrorista en nuestras fronteras, cualquiera que sea el precio y sacrificio» o «Confirmamos nuestra determinación, nuestra voluntad firme y decisiva de no tolerar la presencia de cualquier terrorista en nuestras fronteras, montañas o aldeas»[45].

En uno de sus últimos discursos retransmitidos en el canal de televisión *Al-Manar TV*, Nasrallah, al igual que Hamas, ofrece sus condolencias a Francia tras los atentados de noviembre de 2015[46]. De este modo, aparte de constatar, una vez más, la tensión entre Daesh e Hizbulá, este último dejó claro que ahora tiene un enemigo en común con Occidente. Además, lo paradójico de la situación es que ya no solo los gobiernos expresan su pésame al país que ha sido víctima de terrorismo, sino también otros grupos terroristas que han sido igualmente golpeados por Daesh.

Si bien el objetivo principal de Hizbulá es luchar contra la ocupación israelí, en los últimos meses esta organización se ha erigido como protectora de los libaneses −independientemente de la religión que profesen− contra Daesh o el Frente Al-Nusra[47] (afiliado a Al Qaeda), lo que le está valiendo para conseguir más apoyo y aceptación entre la población de Líbano[48]. Tras los atentados de Daesh en Beirut en noviembre de 2015, Nasrallah compareció en los medios de comunicación para reafirmar de nuevo que

[44] Agence France-Presse: «Hezbollah announces battle with ISIS on Syria-Lebanon border», *Al Arabiya English*, 10 de junio de 2015, disponible en <http://english.alarabiya.net/en/News/middle-east/2015/06/10/Hezbollah-announces-battle-with-ISIS-on-Syria-Lebanon-border-.html>.

[45] «Hassan Nasrallah: Al-Nosra Defeated in Qalamoun, Battle against Daesh (ISIS) begins», Youtube, 16 de junio de 2015, disponible en <www.youtube.com/watch?v=ee2uw2zXwPg>.

[46] «Hezbollah chief condemns Paris attacks», Youtube, 14 de noviembre de 2015, disponible en <www.youtube.com/watch?v=gbGjiHpBCHc>.

[47] Considerado grupo terrorista por Estados Unidos desde 2012, el Frente Al-Nusra (Jabhat Al-Nusra) se formó a finales de 2011 como filial de Al Qaeda en Siria. Actualmente, es uno de los grupos rebeldes más fuertes y mejor equipados que luchan contra el régimen de Bashar Al-Assad. Al igual que otros grupos terroristas, esta organización sunita recurre a las redes sociales para reclutar miembros y difundir su mensaje de forma local e internacional. Posee un medio de comunicación llamado *Al-Manara al-Baydhaa' lilIntaj al-I'lami* que, según Al-Nusra, es la única plataforma autorizada para publicar información referente a este grupo. Entre las redes sociales que más utiliza se encuentran Twitter, Facebook, Youtube y diversos foros terroristas como Shumukh al-Islam.

[48] N. Samaha: «Hezbollah is 'stronger than ever'», *Foreign Policy*, 1 de junio de 2015, disponible en

Hizbulá está en guerra contra esta organización, lanzando un mensaje esperanzador a los libaneses al alegar que Daesh no tiene futuro ni en tiempos de guerra ni de paz, pues su proyecto se basa en asesinar, matar y destruir.

Recientemente, las fuerzas de seguridad sirias en una operación conjunta con Hizbulá eliminaron a Abdul-Salam Hendawi, también conocido como Abu Abdo, sospechoso de ayudar a entrar en Líbano a dos de los miembros de Daesh que cometieron el atentado de Beirut del 12 de noviembre de 2015. En un comunicado, Daesh dejó claro que el ataque iba contra Hizbulá. Muy pronto, un vídeo y varias fotografías del cadáver se publicaron en las redes sociales.[49]

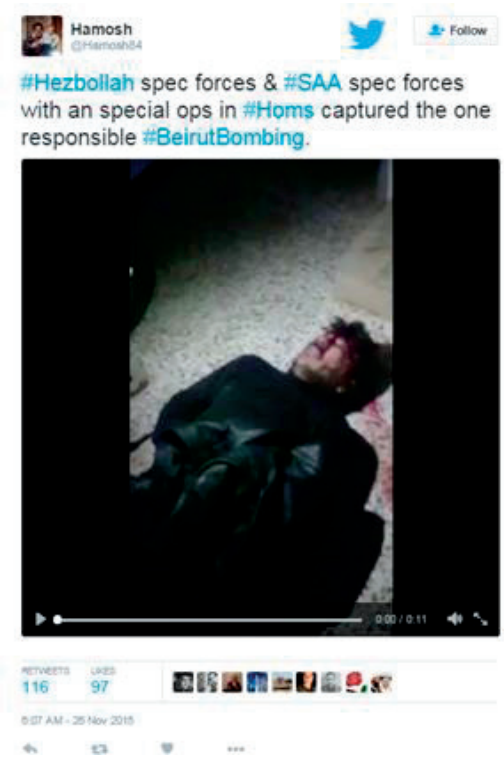


Ilustración 16: asesinato de Abdul-Salam Hendawi.
Fuente: <https://twitter.com/hamosh84/status/669880116105842688>

<http://foreignpolicy.com/2015/06/01/hezbollah-is-stronger-than-ever-isis-syria/>.

[49] Associated Press: «Hezbollah kills Daesh figure involved in Beirut blast», *Gulf News*, 26 de noviembre de 2015, disponible en <http://gulfnews.com/news/mena/lebanon/hezbollah-kills-Daesh-figure-involved-in-beirut-blast-1.1626944>.

Conclusiones

Actualmente, la guerra entre los distintos grupos terroristas tiene lugar tanto físicamente como en el ciberespacio. Ahora se recurre a las plataformas sociales virtuales como herramientas de propaganda y difusión del terror para complementar la lucha sobre el terreno. El espacio cibernético cada vez ocupa mayor protagonismo en los conflictos, hasta el punto de que los propios terroristas se amenazan y declaran la guerra entre sí en Twitter, Youtube o Facebook.

Este artículo se ha centrado en Hamas e Hizbulá que, si bien discrepan en cuanto a sus creencias religiosas, ambas tienen un enemigo en común: Israel. No obstante, recientemente un nuevo rival ha emergido en la región: Daesh, conocido por su potente arma propagandística y sus crueles métodos para lograr el objetivo de implantar un califato global. A pesar de la fuerza y consolidación que caracterizan a Hamas e Hizbulá en sus respectivas zonas de actuación (Franja de Gaza y Líbano), Daesh está retando a estas dos organizaciones terroristas al atreverse a entrar en territorio ajeno.

Tanto Hamas como Hizbulá han respondido a la amenaza de Daesh de forma violenta, perpetrando atentados contra miembros de este grupo. Además de los ataques físicos, estos tres actores han apostado por el uso de las redes sociales para conseguir llegar a un mayor número de personas e informar de cada avance en el conflicto. De este modo, en Internet circulan imágenes y vídeos de víctimas, cadáveres y objetos requisados, así como tuits que ensalzan a los mártires o amenazan al enemigo. Es decir, aparte del campo de batalla, también existe una dimensión paralela en la que la percepción del miedo y del terror representa un papel tan (o incluso más) importante que el hecho de inducir daño físico en las víctimas. Es así como los grupos terroristas e insurgentes logran un mayor efecto de pánico entre la población al hacer llegar su mensaje de violencia y crueldad a un público más amplio a través de videos e imágenes. En este sentido, Daesh busca hacerse con el dominio del espacio cibernético convirtiendo las redes sociales en un arma de propaganda de enorme efectividad. Una vez más, se pone de manifiesto la importancia de ganar el conflicto en el campo de la percepción, pues no solo se consigue la victoria provocando daño físico, sino también psicológico, mermando así al contrincante.

Igualmente, cabe destacar que, tras los ataques cometidos por Daesh contra militantes de Hamas e Hizbulá, ambos han intentado mantener buenas relaciones con la comunidad internacional. Por un lado, Hamas trata por todos los medios que Daesh no rompa la tregua existente con Israel. Por otro, los dos se han acercado a Occidente al mandar sus condolencias a Francia tras los atentados de París del pasado noviembre.

Una vez más, se comprueba cómo las relaciones internacionales son imprevisibles debido al cambiante e inestable panorama global, cómo las alianzas entre actores estatales y no estatales responden a épocas históricas según sus intereses, y cómo las guerras se libran ahora en una nueva dimensión y realidad que completa y complementa a la clásica: el ciberespacio.

*Clara Rodríguez Chirino**
Analista internacional de THIBER, the cybersecurity Think Tank

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

38/2016 14 de abril de 2016

Javier Puerma Bonilla

Cultura estratégica de EE.UU. y su conformación como gran potencia desde su fundación

Visitar la WEB Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO

Cultura estratégica de EE.UU. y su conformación como gran potencia desde su fundación

Resumen:

En las 58as elecciones presidenciales de noviembre de 2016, la ciudadanía de Estados Unidos elegirá a quien habrá de asumir la cuadragésima quinta presidencia del país. La disyuntiva electoral así como el perfil de los futuribles candidatos, personas, ideas e intereses que representan podrían dar pie a un análisis parcial y superficial de los acontecimientos. De hecho, la regresión en un discurso desideologizado de algunos candidatos, así como el fondo y la forma del mismo contradicen el espíritu democrático y el republicanismo subyacentes en los anales fundacionales del país. Sin embargo, para una rigurosa comprensión de todos los interrogantes que jalonan la dinámica estructural del proceso, es preciso atender a los cimientos ideológicos y culturales de Estados Unidos como primera democracia contemporánea. De esta manera, podremos despersonalizar el debate electoral, abarcar la cultura y subculturas nacionales que permiten o inhiben unas candidaturas y discursos harto disímiles, así como la nota histórica de una coyuntura global que propicia este escenario.

Abstract:

In the 58th quadrennial election of 2016, Americans will decide who is to become the 45th President of the United States of America. The electoral dilemma as well as the potential candidates' profiles, the people, ideas and interests they endorse may lead to a biased and superficial analysis. In fact, the American concepts of republicanism and democratic spirit lie beneath the country's foundation. It is somehow contradicted by some candidates' decline in discourse, its form and substance. However, for a thorough understanding of all the matters that mark the way the whole process work structurally, it is peremptory to address the ideological and cultural foundations of the United States, the first contemporary democracy. This way it is possible for citizens to depersonalize the electoral debate, cover the national culture and subcultures that either allow or hinder highly dissimilar candidacies and

discourses, as well as the historical note of a global panorama that has given rise to this scenario.

Palabras clave:

Democracia, cultura estratégica, Estados Unidos, política, ciudadanía, nacionalismo.

Keywords:

Democracy, strategic culture, United States, politics, citizenship, nationalism.

Introducción

Adentrarse hoy en el mundo de la geoestrategia y las relaciones internacionales supone en gran medida repensar y reformular su estudio. Esto es así cada vez más puesto que los principales parámetros cambian a gran velocidad; tanto es así que su dinamismo está estrechamente vinculado con el desarrollo histórico, social, cultural y de las relaciones de poder. En este contexto podemos decir que hoy la polemología debe tener en cuenta factores que otrora tendrían un mero carácter residual pero que se tornan absolutamente esenciales para conocer las causas de los conflictos, trabajar en su prevención así como intentar pasar a la acción en su defecto; estaríamos hablando de la cultura estratégica y, dentro de ella, por la especial relevancia que tiene en el caso de EE.UU., de la identidad nacional en particular.

Para avanzar en dicha materia, sería conveniente aportar definiciones conceptuales que nos ayuden a comprender de qué estamos hablando exactamente cuando nos referimos a la cultura estratégica. Por un lado, Ian Johnston[1] opina que: «Different states have different predominant strategic preferences that are rooted in the early or formative experiences of the state, and are influenced to some degree, by the philosophical, political, cultural and cognitive characteristics of the state and its elite»[2].

Y continúa afirmando: «(Strategic culture) is an ideational milieu which limits behaviour choices. (This milieu consists of) shared assumption and decision rules that impose a degree of order on individual and group conceptions of their relationship to their social, organizational or political environment»[3].

[1] Alastair Ian Johnston: «Cultural Realism and Strategy in Maoist China», 1996, disponible en: <http://www.ou.edu/uschina/texts/Johnston1996CulturalRealismMao.pdf>. Fecha de la consulta 20/05/2015.

[2] «Diferentes Estados tienen diferentes estrategias predominantes que están enraizadas en sus experiencias tempranas o formativas del Estado, y que están influidas por las características filosóficas, políticas, culturales y cognitivas del Estado y sus élites».

[3] «La cultura estratégica un entorno de ideas que limita la elección de los comportamientos; consistente en la presuposición compartida y las reglas que nos llevan a tomar decisiones y que

Snyder habla de: «The sum of ideas, conditioned emotional responses, and patterns of habitual behavior»[4].

Una perspectiva actualizada al mundo postsoviético sería la que propone Kerry Longhurst[5]: «The logic of strategic culture then, resides in the central belief that collective ideas and values (…) are factors in the design and execution of states' security policies»[6].

Conceptos de identidad nacional e idea de nacionalismo

Existe una amplia literatura que ha estudiado secularmente conceptos como «la identidad cultural» y «la idea de nacionalismo»*;* éstas en ocasiones difieren ostensiblemente entre sí, por lo que hacen más complejo e interesante el debate en torno a conceptos que en la era de la globalización nos aportan una información inefablemente necesaria, de ahí la importancia de su estudio.

Nielsen[7] propone una dicotomía semántica sobre la importancia del término «nacionalismo»: «(1) the attitude that the members of a nation have when they care

imponen un grado de orden en las concepciones individuales y grupales que tenemos de nuestras relaciones con las esferas social, política y organizacional».

[4] «(..) la suma de ideas, respuestas condicionadas por las emociones y los patrones de comportamiento habituales».

[5] Kerry Longhurst: *Germany and the use of force, 2004,* disponible en <file:///C:/Users/Usuario/AppData/Local/Temp/341339-1.pdf>. Fecha de la consulta 22/05/2015.

[6] «La lógica de la cultura estratégica reside pues en la creencia central de que las ideas y valores colectivos (…) son factores en el diseño y ejecución de las políticas de seguridad de los Estados».

[7] Kai Nielsen: «Cosmopolitanism, Universalism and Particularism in the age of Nationalism and Multiculturalism», Philosophical Exchange, 1999, disponible en <file:///C:/Users/Usuario/AppData/Local/Temp/341339.pdf>. Fecha de la consulta 30/05/2015.

about their identity as members of that nation and (2) the actions that the members of a nation take in seeking to achieve (or sustain) some form of political sovereignty»[8].

La Stanford Encyclopedia of Philosophy[9] ahonda en esta idea: «Nations and national identity may be defined in terms of common origin, ethnicity, or cultural ties, and while an individual's membership in the nation is often regarded as involuntary, it is sometimes regarded as voluntary»[10].

Esta idea del nacionalismo como conglomerado de caracteres inmanentes al individuo junto a la idea epopeya que indisociablemente une en un sistema comunitario proviene de las ideas revolucionarias de finales del siglo XVIII y que se desarrollarían a lo largo del XIX hasta erigirse en una de las causas esenciales de la Gran Guerra y de la II Guerra Mundial, algo que se deriva de la lectura de *Hypotheses on Nationalism and War,* escrito por Stephen van Evera[11].

En esta línea los nacionalismos político y cultural obedecen más a una idea definida de la nación desde una perspectiva de pertenencia etnográfica; el Estado existe para contener a una nación, aunque muchas naciones o «pueblos» puedan existir sin tener o, en ocasiones, aspirar a la conformación de un Estado soberano; tal es el caso de los iroqueses o, de un modo más reivindicativo, el de los kurdos o tibetanos. Tener esta idea clara es crucial para colmar las aspiraciones de saber con las que enfrentarnos al nuevo paradigma de los Estados Unidos de América desde

[8] «(I) La actitud que los miembros de una nación tienen cuando se preocupan de su identidad como miembros de una nación; y (II) las acciones que estos miembros de una nación implementan para alcanzar (o mantener) su soberanía».

[9] Ben Wolfson, *Nationalism,* Stanford Encyclopedia of Philosophy, disponible en: <http://plato.stanford.edu/entries/nationalism/>. Fecha de la consulta 17/05/2015.

[10] «Las naciones y las identidades nacionales podría definirse en términos de un origen común, una etnia, o de lazos culturales; y en la medida en que pertenecer a una nación se piensa normalmente que es algo involuntario, también se juzga en ocasiones como voluntario».

[11] Stephen Van Evera: *Hypotheses on Nationalism and War,* 18(4) International Security, 1994, disponible en: <https://www.researchgate.net/publication/254947940_Hypotheses_on_Nationalism_and_War>. Fecha de la consulta 07/05/2015.

una conceptualización radicalmente distinta que, además, ha convivido con la noción eurocéntrica de la identidad nacional desde hace siglos y que explica elocuentemente su pensar, planificar y actuar globalmente.

La idea que otros teóricos han defendido, quizá no como contrapuesta, pero sí de manera ostensiblemente diversa desde el paradigma conceptual y geoestratégico, tales como Habermas[12], tiene que ver más con una idea de identidad más unida a la cultura civil, es decir, a la adherencia a unos valores que confluyen en una idea de «patriotismo». La clave para entender esta conceptualización como diversa de la anteriormente mencionada «supra» es la concepción de una identidad nacional mediante la optación, mediante el voluntarismo. Renan y Weber[13] son dos teóricos que en épocas muy diversas han tratado la identidad desde un sentido volitivo y voluntarista: se arguye una aspiración común a conformar un Estado; el grupo en sí mismo considerado no es compacto, lo único que a priori los mantiene unidos es la idea misma definida por Rousseau en el *Contrato Social;* la nación protegida bajo la égida del Estado. Esta idea ilustrada se encontraría plasmada también la obra *La Paz Perpetua* de Immanuel Kant; la superación misma del Estado, conformando un ente mayor aglutinante de toda la humanidad. La Constitución de 1812[14] define a la nación española en estos términos: «Art.1 La Nación española es la reunión de todos los españoles de ambos hemisferios».

Por un lado, podemos hablar de una tradición europea, predominantemente continental, pero no exclusiva, de nacionalismo como cristalización de un grupo social homogéneo, compacto, que hunde sus raíces material y espiritualmente en un

[12] Jürgen Habermas: *Between Facts and Norms: Contribution to a Discourse Theory of Law and Democracy,* Cambridge, Polity Press, 1996.

[13] Ernest Renan: *What is a nation?,* Oxford, Oxford University Press, marzo de 1882, disponible en <www.philol.msu.ru/~discours/images/.../renan.doc>. Fecha de la consulta 20/05/2015.

[14] Constitución Española de 1812, Congreso de los Diputados del Reino de España, disponible en <http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/ConstEsp1812_1978/Const1812>. Fecha de la consulta 15/05/2015.

pasado épico, robustecido por el peso de la etnia, la tradición, la lengua, la religión, etc.

Por otra parte, estamos en condiciones de hablar de una tradición sui géneris que inaugura EE.UU. con su fundación y que ha influido decisivamente en la manera de conducir sus relaciones exteriores pero también su política doméstica; se puede afirmar hoy que las peculiaridades geoestratégicas de EE.UU. están ineluctablemente asociadas a su identidad nacional.

Estados Unidos y la formación de un paradigma diverso de identidad nacional como gran potencia

Anabella Busso en un artículo intitulado «Identidad y fuerzas profundas en Estados Unidos»[15] hace un análisis preclaro en el que ahonda y esclarece el concepto mismo de identidad nacional respecto de la conformación del mencionado país como un paradigma creado *ex novo* y la manera en que este hecho ha repercutido en la forma y fondo de sus relaciones exteriores.

Parte de una idea de «excepcionalismo», es decir, una identidad que se ha formado de manera muy distinta cuando no opuesta a cómo se entendió la formación de los Estados nación en la Cristiandad de la Baja Edad Media o los principios de la modernidad. Desde Tocqueville[16] hasta nuestros días todos los autores que han disertado sobre esta idea lo hacen sin que la cuestión medular oscile ostensiblemente. Estados Unidos erige los cimientos de su civilización desde la idea de república democrática y hace del liberalismo uno de sus bastiones

[15] Anabella Busso, Eva María Pignatta: *Identidad y fuerzas profundas en Estados Unidos. Excepcionalismo, tradición liberal, tradición conservadora, aislacionismo-intervencionismo, política y religión: su impacto en la política exterior. Fuerzas profundas e identidad. Reflexiones en torno a su impacto en la política exterior. Un recorrido de casos.* Tomo I, Rosario, Argentina, Ed. Universidad Nacional de Rosario, 2008, disponible en <http://rephip.unr.edu.ar/bitstream/handle/2133/2578/Fuerzas_Profundas_e_Identidad_-_tomo_I.pdf?sequence=1>. Fecha de la consulta 25/05/2015.

[16] Alexi de Tocqueville : *La Democracia en* América, 1835, disponible en <https://ebooks.adelaide.edu.au/t/tocqueville/alexis/democracy/complete.html>. Fecha de la consulta 01/05/2015.

hegemónicos; defiende la propiedad privada y el mérito como forma legítima de ascenso en la escala social y tiene una idea de sí que fluctúa entre el aislacionismo y el intervencionismo en los conflictos internacionales. También es preciso no pasar por alto el papel que juegan tanto la política como la religión amalgamados sincréticamente en los asuntos internos y, no menos importante, en aquellos externos que es donde el país se juega sus intereses fundamentales en un momento de grandes retos e incertezas.

Estados Unidos en su papel hegemónico ha tenido una imagen de sí como de un faro que desde una gran atalaya alumbra al mundo con una luz propia, un *sheriff*; metafóricamente hablando, ese faro proyecta una luz que podríamos traducir en un compendio de valores e ideas sobre la concepción de la política, la democracia, los conflictos, los derechos humanos, etc., que han marcado la hoja de ruta de la civilización hasta nuestros días y que, de alguna manera, se han impuesto en el marco de la sociedad internacional a Estados, algunos de un relativamente nuevo cuño, y que pareciera que no reflejan exactamente el punto histórico, político o social en que estas culturas y regiones del mundo se encuentran en la actualidad, generando a menudo graves puntos de fricción o conflictos.

La introducción de una nueva dicotomía

Para Busso y Pignatta[17] existen dos tipos de procesos o dinámicas constitutivas de la identidad como instrumento de planificación de la vida civil e institucional pero, también, de la defensa y las relaciones político-diplomáticas con el exterior. En primer lugar hablan de elementos *primigenios*; en segundo lugar, de elementos *circunstanciales.* Entre los primeros se encontrarían aquellos que constituyen la base sobre la que se erige una nación que se ha dotado de un marco estatal para el ejercicio de su *summa potestas* en la conducción de sus relaciones internas pero, sobre todo, y esto es lo que más nos interesa, de sus relaciones con los demás actores internacionales. Nos referimos a la conceptualización tradicional de la base identitaria: el credo o credos que profesan los civiles, la influencia de

[17] Busso y Pignatta: *op. cit*.

estos en la política y los conflictos; la etnia, la lengua, los símbolos, la historia, los condicionantes geoestratégicos, etc.

De alguna manera se ha partido de una concepción secular de los mismos que los ha tenido por imposibles de cambiar, inmanentes a los propios cimientos de una nación; sin embargo, Ortiz (2006/2007) discrepa hasta cierto punto sobre este respecto en la medida en que podrían variar. En mi opinión, creo que entender esto es fundamental ya que en países con identidades nacionales fuertemente ancladas en una tradición inmutable generan y regeneran conflictos de muy difícil resolución dado que existe un ostensible abismo entre el marco estructural e ideológico y las capacidades y circunstancias de los focos de conflicto. Es esta puesta una tendencia revisionista de la identidad como herencia cultural.

Los elementos «circunstanciales», en segundo lugar, harían referencia según esta hipótesis a aquellas dinámicas a las que se accede por mera elección, es decir, unos condicionantes que a menudo son tanto o más importantes que los primarios o heredados por cuanto expresan la voluntad general y apuntalan la unidad de un país bajo la égida de una misma identidad nacional y que, con el tiempo, pueden llegar a cristalizar de tal manera que pasen a ser, si no primarios por cuanto no poseen características genésicas, desde luego sí pueden llegar a convertirse en piedras angulares de una identidad nacional. Es importante recalcar este punto en la medida en que nos ayudaría a desmentir el mito de que diferentes pueblos no pueden convivir bajo la égida de un mismo Estado.

Ignatieff[18][19][20] ha defendido la teoría de unos Estados Unidos que actúan desde su fundación hasta su extensión hacia el oeste, así como el enarbolamiento

[18] Michael Ignatieff: «Could We Lose the War on Terror?: Lesser Evils», *The New York Times*, 2 de mayo de 2004, disponible en: <http://www.nytimes.com/2004/05/02/magazine/lesser-evils.html>. Fecha de la consulta 18/05/2015.

[19] Michael Ignatieff: «The Broken Contract», *The New York Times,* 25 de septiembre de 2005, disponible en <http://www.nytimes.com/2005/09/25/magazine/25wwln.html?pagewanted=print>. Fecha de la consulta 25/05/2015.

[20] Michael Ignatieff: «Who Are Americans to Think That Freedom Is Theirs to Spread?», *The New York Times*, 26 de junio de 2005, disponible en

del destino manifiesto: una labor casi evangelizadora en términos de valores, tutela y conquista. El papel jugado desde la llegada de los primeros puritanos, pasando por Lincoln, Wilson o Roosevelt. Estados Unidos en su condición de ínsula continental, entre dos océanos, entre varios mundos, un experimento defensivo que es al mismo tiempo baluarte. Esta idea entronca directamente con una justificación de su expansión territorial pero también de sus cruzadas contra el «terror» en épocas ulteriores más cercanas a nosotros en el tiempo, así como con la doctrina Monroe, que consiste eminentemente en el emblema y mantra «América para los americanos»; idea plasmada ya en el testamento político de George Washington.

De alguna manera, este destino que se revela como aquella sentencia atribuida a G. K. Chesterton de que «Estados Unidos es la única nación que está fundada en un credo» explica tanto las teorías realistas como neoconservadoras en el sentido de defender a ultranza todo lo que sean intereses de Estados Unidos en el exterior, sin que medie ningún ulterior criterio, pero también de las posturas más wilsonianas dentro de la ideología demócrata que concibe su pujanza hegemónica en términos sobre todo militares para acudir en defensa de los valores que preconizan, aunque no estén en juego de manera estrictamente directa sus intereses nacionales.

Estados Unidos, su ciudadanía e identidad: la nueva Roma

Marc Pachter[21] en su informe *La identidad estadounidense* habla de algunas de las fuerzas circunstanciales, las que ocupan mayor fuerza en la conformación de la misma a través de los siglos, como la optación, la responsabilidad, el valor del

<http://www.nytimes.com/2005/06/26/magazine/26EXCEPTION.html?oref=login&_r=0>. Fecha de la consulta 25/05/2015.

[21] Marc Pachter: «La identidad estadounidense», *Boletín Informativo de la Embajada de Estados Unidos*, Departamento de Estado, 2005, disponible en <http://photos.state.gov/libraries/panama/11567/2005/ausa.pdf>. Fecha de la consulta 05/05/2015.

eclecticismo, el liberalismo y la limitación de la autoridad, la igualdad frente a la libertad, así como el revisionismo sobre los propios valores.

Pachter trata la optación como el vínculo último de la ciudadanía con el Estado; la manera en que no solo se pertenece a Estados Unidos por adscripción de nacimiento sino que se caracteriza por ser un país fundado y vertebrado en torno al amalgamiento y la inmigración. Por tanto no existen unos elementos anclados en la tradición y la herencia que justifiquen la pertenencia no solo al país sino la plena integración de cualquier persona independientemente de sus orígenes; de ahí que se valore el mérito por encima de todo como forma de incorporarse e integrase socialmente. De la mano del eclecticismo se refuerza el mantra universalista de los valores de Estados Unidos. Además se liga el individualismo de una sociedad avanzada tecnológicamente al valor inmanente de la filantropía y el voluntarismo típicos del país como reafirmación de los principios civiles y el compromiso con la nación.

Es célebre la Declaración de Independencia de Estados Unidos escrita por Jefferson que cristaliza una serie de principios sobre los que se cimenta el liberalismo tales como la igualdad de todos los ciudadanos ante la ley, la búsqueda de la felicidad, el derecho a la vida, la libertad y la dotación de una serie de derechos absolutamente inalienables. Esto explica el excepcionalismo de la identidad nacional en la medida en que por primera vez en la historia contemporánea se limita de forma considerable la autoridad mediante contrapesos y separación de poderes, así como la reafirmación del espacio de libertad legado al ser humano.

La igualdad frente a la libertad explica la teoría de que si bien todos los seres humanos son creados iguales y por ello poseen una esfera de libertad incuestionable, es todavía más importante el principio de igualdad *per se*. Esto es así entendido de manera que la igualdad no es de fines, sino de principios; para los estadounidenses la igualdad es el punto de partida, la construcción de un espacio proclive para que todos puedan verdaderamente de gozar de igualdad de oportunidades y llegar adonde se propongan, algo que ha sido la piedra angular del *American dream* o sueño americano. Este postulado ha tenido gran influencia en la historia estadounidense en la medida en que ha incentivado el ascenso social a

través del mérito que ha servido, a su vez, para espolear la iniciativa propia y empresarial haciendo del país puntero en grandes sectores del diseño, la tecnología, el comercio, las finanzas, etc.

El revisionismo de estos valores es quizás una de las mayores bazas en la conformación de la identidad propia y un elemento clave de análisis geoestratégico a la hora de estudiar la acción exterior de Estados Unidos, pero que a menudo no es tenido tan en cuenta como se debiera. El hecho de que la identidad se ha formado sobre elementos circunstanciales mayoritariamente y no primigenios, tradicionales o heredados, supone que el país haya sido la avanzadilla y vanguardia de muchas de las conquistas político-democráticas así como tecnológicas y de defensa, desde su fundación se han revisado innumerables derechos, como el que permitía elegir al cónyuge en lugar de matrimonios concertados, el movimiento de abolición de la esclavitud o en contra de la guerra con México en el siglo XIX, los movimientos feministas o la lucha por los derechos civiles, la influencia de la opinión pública estadounidense en la intervención o abandono de campañas militares que han dado nombre por ejemplo al síndrome de Vietnam, por el que los estadounidenses se retiraron de Somalia.

Estudio de caso: «Un equilibrio de fuerzas que favorezca la libertad», por Condoleezza Rice, asesora del presidente Bush en Asuntos de Seguridad Nacional

La asesora del presidente Bush en Asuntos de Seguridad Nacional Condoleezza Rice pronuncia en el Manhattan Institute de Nueva York el 1 de octubre de 2002 este discurso[22], cristalizado en un artículo que profundiza en la Estrategia de Seguridad Nacional de la administración Bush dentro del marco de la Conferencia Wriston. El discurso en la línea del partido republicano es un buen

[22] Condoleezza Rice: «Un equilibrio de poderes que favorezca la libertad», *Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos: Una Nueva Era*, vol. 7, nº. 4, 2002, disponible en <http://www.usembassy-mexico.gov/bbf/ej/EJ%201202sp_estrategia.pdf>. Fecha de la consulta 06/05/2015.

ejemplo de un cada vez mayor hibridismo entre aislacionismo o concepción del país como una gran fortaleza en el ámbito interno y, al mismo tiempo, un gran despliegue intervencionista. También es curioso la utilización que de los valores e intereses de Estados Unidos se hace como justificación de lo mencionado «supra» así como el retorno al destino manifiesto y la política evangelizadora de Estados Unidos en el campo de la salvaguarda de unos principios que trata de universalizar e imponer.

Su discurso parte de la Guerra Fría y la manera en que ciertos círculos no pertenecientes a la corriente realista entendían que las capacidades militares cada vez eran menos significativas en detrimento de los poderes estructurales, fundamentalmente de los mercados. Pero el 11 de septiembre es esencialmente su punto de partida en la medida en que construye su doctrina sobre los cimientos del atentado: para la Administración de la que forma parte, ha quedado claro que el terrible suceso evidenció la vulnerabilidad del país. Que Estados Unidos no se enfrentaba a grandes ejércitos sino a bandas terroristas; ya no se enfrentaba a grandes y poderosos países, sino a países débiles o fallidos.

La estrategia se cimentaba en tres pilares: defender, mantener y ampliar la paz sobre la base de mantener fuera de juego a los terroristas y fortalecer las relaciones con las grandes potencias entretejiendo una intrincada red diplomática y defensiva, a cambio de fijar las condiciones para que las demás naciones aspiren a los beneficios de la libertad y la prosperidad mediante su alianza con Estados Unidos.

Se defiende en este documento la necesidad de reaccionar contra los santuarios que albergan a bandas terroristas y que, por tanto, permiten que estas se armen contra las democracias; en concreto se refiere al régimen de Sadam Hussein y a la necesidad de que todas las naciones se involucren para derrocarlo, no siendo así, según la propia Rice, la historia los juzgaría con severidad por haber permitido que «el peligroso arsena»l se enriquezca y amenace a la seguridad colectiva, preparando así el terreno para defender la guerra preventiva:«La violación por parte del gobierno iraquí de todas las condiciones establecidas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas para el alto del fuego de 1991 justifica

plenamente, desde el punto de vista legal y moral, la aplicación de esas condiciones».

En la misma línea se arguye que, aunque se intentará emplear la disuasión o contención seculares en la medida de lo posible, es preciso entender la nueva época que inaugura el atentado del 11 de septiembre de 2001 ya que las nuevas formas que la guerra adopta, como por ejemplo el terrorismo, son imposibles de rastrear y contener; que es imperativa una redefinición de estos conceptos que de adecuen a las nuevas tecnologías y amenazas de modo que se pueda prever con suficiente antelación cuándo una amenaza es «inminente». Rice aduce que Estados Unidos ya se ha defendido anticipadamente tanto en la crisis de los misiles cubanos en 1962 como en la crisis de la península de Corea en 1994 y cita a George Shultz para justificar su pensamiento: «Si usted ve que en su jardín hay una serpiente de cascabel, no espera a que le ataque antes de actuar en defensa propia».

Es, en este contexto, en que se pasa a defender la guerra preventiva, esto es, la necesidad de que Estados Unidos actúe antes de los acontecimientos se materialicen o acontezcan, lo cual es muy controvertido no solo desde el punto de vista del derecho internacional público y el marco supranacional del que nos hemos dotado dentro de la sociedad internacional, sino también desde la ciencia teleológica o de los fines de la defensa.

Aunque en este informe sobre estrategia y defensa nacional se habla de una guerra preventiva limitada tanto para Estados Unidos como para el resto de actores internacionales, lo cierto es que no se delimita en ningún caso cuáles son los parámetros y limitaciones para ejercerla, sino que es más que otra cosa una mera justificación para la intervención en Irak que abre la veda, por otro lado, a que esta laxitud conceptual pueda provocar graves consecuencias, como en efecto ocurrió tras la intervención, o en el futuro ya que vulnera principios generales del derecho internacional como la no intervención en los asuntos internos, el respeto a la soberanía de los Estados, la igualdad jurídica de los mismos, y también del mecanismo emanado de la Carta de la Organización de Naciones Unidas sobre la prohibición del uso de la fuerza y la amenaza, no cumpliéndose con los requisitos

necesarios para intervenir aduciendo la excepcionalidad de la legítima defensa individual o colectiva, al margen del Consejo de Seguridad.

En este punto es donde se esgrime el argumento de los valores que «defendemos» tal y como se enuncia; se invita a que los países occidentales y demás aliados en Asia y África, en defensa de los valores comunes colaboren en el desmantelamiento y cerco de todas las amenazas, riesgos y posibles potenciadores. De esta manera recupera la dicotomía entre realistas e idealistas en el marco de la defensa y las relaciones internacionales. Rice, sin embargo, entiende que tanto el poder como los valores están íntimamente unidos. La libertad, la democracia y el libre mercado son para la asesora el eje fundamental del progreso de las naciones en que se materializan los valores que son cuna de la fundación misma de Estados Unidos; reafirma esta idea en la medida en que postula que de haber ganado la Unión Soviética la Guerra Fría, Alemania hoy se asemejaría a la República Democrática Alemana y América Latina a Cuba.

Conclusiones

Este trabajo trata de ser una síntesis pero también una aportación al estudio de la geopolítica y las relaciones internacionales. Una de las cuestiones que me han impulsado a hablar de la identidad y la cultura estratégica de Estados Unidos es profundizar en un ámbito sobre el que en ocasiones no se fija la suficiente atención y al que cada vez más se están dirigiendo los académicos y pensadores de las relaciones internacionales y la defensa: el factor cultural que muchas veces es la llave tanto en la prevención, acción y desarrollo de las estrategias y los conflictos a nivel planetario.

Estados Unidos ha forjado su historia sobre la base de una conceptualización de lo nacional e identitario radicalmente diversa a la manera en que secularmente lo hemos entendido desde el continente europeo, quizás excepcionalmente Francia haya sido la que más se ha acercado a la tradición estadounidense por haber sido protagonista también de grandes cambios en el viraje del siglo XVIII al XIX. Además, Estados Unidos, que conserva su preeminencia y hegemonía mundiales, se enfrenta a lo que el profesor Sanahuja ha llamado en sus clases en la Escuela Diplomática de

España «un mundo multipolar en transición»; es decir, un mundo en el que todo se mueve a una velocidad vertiginosa y que por tanto los retos, los conflictos, la política, la geoestrategia y la conducción de la defensa y las relaciones internacionales son cada vez menos previsibles.

Estados Unidos se enfrenta a la manera que Esparta se enfrentó a Atenas en la guerra del Peloponeso a una civilización, la china, cada vez más pujante; y en la medida en que estos dos gigantes se aproximan, las tensiones por la disputa del poder y en ocasiones por la renuencia de China a querer ser líder diplomático y no solo económico, es decir a adquirir compromisos, pavimenta la vía del conflicto. Es interesante e imperativo aproximarnos a la historia de sendos países a través de las culturas estratégicas de los mismos de manera que podamos prever, planificar, actuar consecuentemente; y para este cometido es imprescindible indagar en las raíces profundas de su origen como civilizaciones y como culturas identitarias e independientes.

Javier Puerma Bonilla
Máster Interuniversitario en Diplomacia y RRII
Escuela Diplomática

Bibliografía

ARISTÓTELES. «Libro III; Capítulo V». Política. México: Ed. Porrúa Hermanos, 1991.

BUSSO, Anabella. «Identidad y fuerzas profundas en Estados Unidos. Excepcionalismo, tradición liberal, tradición conservadora, aislacionismo-intervencionismo, política y religión: su impacto en la política exterior». *Fuerzas profundas e identidad. Reflexiones en torno a su impacto en la política exterior. Un recorrido de casos*. Tomo I. Rosario, Argentina: Ed. Universidad Nacional de Rosario, 2008.

BUSSO, Anabella. «Las relaciones cívico-militares en Estados Unidos. ¿Una fuerza profunda en proceso de cambio?». *Fuerzas profundas e identidad. Reflexiones en torno a su impacto en la política exterior. Un recorrido de casos.* Tomo I. Rosario, Argentina: Ed. Universidad Nacional de Rosario, 2008.

BUSSO, Anabella; PIGNATTA, María Eva. «Fuerzas profundas, identidad y política exterior». *Fuerzas profundas e identidad. Reflexiones en torno a su impacto en la política exterior. Un recorrido de casos.* Tomo I. Rosario, Argentina: Ed. Universidad Nacional de Rosario, 2008.

DE TOCQUEVILLE, Alexis. *La Democracia en América*, 1. Madrid: Alianza Editorial, 2002.

DIPUTADOS DE CORTES. Constitución Española 1812. «Constituciones Españolas desde 1812 a 1978», Congreso de los Diputados del Reino de España. En línea en <http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/ConstEsp1812_1978/Const1812>.

FRIEDMAN, Michael Jay (2008). La identidad personal en Estados Unidos: las ideas, no la etnicidad; Embajada de Estados Unidos (IIP Digital). En línea en: <http://iipdigital.usembassy.gov/st/spanish/publication/2008/09/20080919153441emanym0.7341577.html#axzz3ZxIq6E1g>.

HABERMAS, J. *Between Facts and Norms: Contribution to a Discourse Theory of Law and Democracy*. Cambridge: Polity Press 1996.

HOBSBAWN, E. J. *Nations and Nationalism since 1780: Programme, Myth, Reality*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

IGNATIEFF, Michael. «Could We Lose the War on Terror?: Lesser Evils». *The New York Times*, 2 de mayo de 2004. En línea en <http://www.nytimes.com/2004/05/02/magazine/lesser-evils.html>.

IGNATIEFF, Michael. «The Broken Contract». *The New York Times*, 25 de septiembre de 2005. En línea en <http://www.nytimes.com/2005/09/25/magazine/25wwln.html?pagewanted=print>.

IGNATIEFF, Michael. «Who Are Americans to Think That Freedom Is Theirs to Spread?». *The New York Times*, 26 de junio de 2005. En línea: <http://www.nytimes.com/2005/06/26/magazine/26EXCEPTION.html?oref=login&_r=0>.

KISSINGER, Henry. *Diplomacy*. Nueva York, Estados Unidos: Simon and Schuster, 1994.

Nationalism, *Stanford Encyclopedia of Philosophy*. Entrada editada por Ben Wolfson, (2014). En línea en <http://plato.stanford.edu/entries/nationalism/>.

NIELSEN. «Cosmopolitanism, Universalism and Particularism in the age of Nationalism and Multiculturalism». *Philosophical Exchange*, 1998–99.

PACHTER, Marc. «La identidad estadounidense». *Boletín Informativo de la Embajada de Estados Unidos*. Departamento de Estado, 2005. En línea en <http://photos.state.gov/libraries/panama/11567/2005/ausa.pdf>.

RENAN, E. «What is a nation?,» in *Nation and Narration*, 1882. H. Bhabha (ed.), London: Routledge; reprinted in Nationalisms, J. Hutchinson and A. Smith (eds.), Oxford: Oxford University Press.

RICE, Condoleezza. «Un equilibrio de poderes que favorezca la libertad». *Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos: Una Nueva Era*, vol. 7; nº. 4, 2002. En línea en

<http://www.usembassy-mexico.gov/bbf/ej/EJ%201202sp_estrategia.pdf>.

SANAHUJA PERALES, José Antonio. *¿Un mundo unipolar, multipolar o apolar? La naturaleza y la distribución del poder en la sociedad internacional contemporánea.* Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz. Bilbao: Servicio de Publicaciones de la Universidad del País Vasco, 2007. En línea en

<http://www.ehu.eus/cursosderechointernacionalvitoria/ponencias/pdf/2007/2007_10.pdf>.

VAN EVERA, Stephen. «Hypotheses on Nationalism and War» 18(4) *International Security*, 1994.

WEBER, M. *From Max Weber*, H. H. Gerth and C. Wright Mills (trans.). London: Routledge, 1970.

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

39/2016 15 de abril de 2016

Fernando del Pozo

Las fuerzas navales de la OTAN y la crisis de los refugiados

Visitar la WEB Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO

Las fuerzas navales de la OTAN y la crisis de los refugiados

Resumen:

La reciente decisión del Consejo Atlántico de la OTAN de utilizar una de sus fuerzas navales para contender con la crisis de los refugiados en el Egeo oriental pone en cuestión la adecuación de las fuerzas navales a una misión de índole política que podría redundar en el perjuicio de unas fuerzas concebidas con un propósito diferente.

Abstract:

A recent decision of NATO's North Atlantic Council to use one of its naval forces to cope with the refugees crisis in the Eastern Aegean Sea puts in question the adequacy of naval forces for a mission full of political pitfalls which could question forces conceived with a completely different purpose.

Palabras clave:

Fuerzas navales, emigración irregular, seguridad marítima, salvamento y rescate, tráfico de personas.

Keywords:

Naval forces, irregular immigration, maritime safety, maritime security, navy, search and rescue, traffic of human beings.

> *War is the realm of uncertainty; three quarters of the factors on which action is based are wrapped in a fog of greater or lesser uncertainty […] Difficulties accumulate and produce a friction which no man can imagine exactly*.
> Karl von Clausewitz.

La reciente decisión (11 febrero 2016) del Consejo Atlántico (NAC) a petición de Alemania, Grecia y Turquía de asignar la Fuerza Naval Permanente número 2 (SNMG2) a reprimir el tráfico de seres humanos en el Egeo ha sido, como poco, sorprendente. En parte por su inmediatez –las decisiones basadas exclusivamente en razones políticas suelen ser siempre consideradas urgentes– a pesar de los años ya que la crisis de inmigración irregular provocada por los conflictos en Oriente Medio lleva con nosotros de manera creciente; y en parte porque Frontex, la agencia de la Unión Europea que se encarga del control de sus fronteras exteriores, tiene ya según recientes declaraciones de su director ejecutivo 775 funcionarios especializados y 15 buques destacados en el área. Uno no puede dejar de recordar los razonamientos que en el pasado llevaron a SACEUR, en una propuesta de decisión mucho menos conflictiva que esta, a solicitar el envío de la NATO Response Force a paliar los efectos del terremoto de Pakistán de 2005 bajo el especioso lema de *use it or lose it*, o aquello aun anterior de cuando el fin de la Guerra Fría, «la OTAN es una solución en busca de un problema».

A juzgar por las noticias de prensa, una vez tomada la decisión por el NAC el Estado Mayor del Mando Supremo Aliado en Europa (SACEUR) está definiendo la misión y las Reglas de Enfrentamiento (ROE). Ello en sí no es una gran novedad, la misión debe ser pulida por SACEUR, propuesta al Comité Militar (MC), discutida y retocada por el Estado Mayor Internacional para acomodar los deseos de las naciones aliadas, expresados por sus representantes militares pero ya imbuidos de las preferencias políticas de sus gobiernos, frecuentemente devuelta a SACEUR cuando las correcciones son de entidad, vuelta a discutir, hasta que el MC la eleva al NAC para aprobación final, que a estas alturas casi siempre es concedida. Las ROE, como parte del plan de operaciones, siguen el mismo proceso, aunque su prolijidad, nivel de detalle, y la certeza de su contingencia que obligan a actualizarlas frecuentemente en el curso de la operación, las hacen mucho menos sujetas a críticas y debates excepto a posteriori, a la hora de analizar errores o fracasos.

Pero en este caso la impresión percibida –en el bien entendido de que es solo a través de lo publicado en los medios de comunicación– es que los oficiales de los Estados Mayores del Comité Militar y de SACEUR que se enfrentaron con la tarea de encontrar las palabras apropiadas para escribir bajo el epígrafe *mission* han tenido una tarea más difícil de lo habitual para trasladar a lenguaje militarmente comprensible la decisión del NAC, que, según las explicaciones del secretario general Jens Stoltenberg, es acerca de «… conduct reconnaissance, monitoring and surveillance […] this is not about stopping or pushing back refugee boats»[1]. Dejando a un lado que la presión mediática generada por esta crisis parece haber forzado al secretario general a explicar más bien «qué no es» en vez de en qué consiste en realidad la misión, parece que el contralmirante Jörg Klein de la Marina Alemana con sus tres barcos en el Egeo, la fragata canadiense HMCS Fredericton de la clase Halifax, la turca TCG Barbaros (MEKO 200), y su insignia el buque de aprovisionamiento FGS Bonn se enfrenta con un delicado problema es su nueva zona de operaciones. No es ni mucho menos inusual que la fuerza se dirija a la zona de operaciones sin una orden de operaciones aprobada; así se hace frecuentemente para adelantar la presencia, entendiéndose que misión, ROE y otros elementos de la orden de operaciones se recibirán antes de la llegada, y el que escribe estas líneas lo ha experimentado al menos en dos ocasiones. No parece que esta vez se puedan cumplir estas previsiones, sin embargo, pues la fuerza está previsto (cuando se escriben estas líneas) que llegue el fin de semana del 14/15 de febrero, mientras que a la orden de operaciones le queda un complicado, y tal vez largo, proceso de aprobación por delante.

Una descripción de la misión bien concebida –no es siempre este el caso, pues las conveniencias políticas a menudo lo impiden– debe constar de dos elementos: el «cometido» de la fuerza y la «finalidad superior» buscada. Esto es con objeto de que el comandante de la fuerza que ha de llevar a cabo el «cometido» sepa cuál es la idea general, pues esta debe guiar sus decisiones en el no infrecuente caso de tener que improvisar ante cambiantes circunstancias. Así, la «finalidad superior» es su guía en el caso de tener que contender con lo inesperado. Pues bien, si en este caso el cometido estará inevitablemente perjudicado por la fricción que Clausewitz

[1] <http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_127972.htm>.

decía afectaba a todas las operaciones militares, la finalidad superior está más envuelta en la niebla clausewitziana de lo ya desafortunadamente habitual, pues la propuesta alemana, secundada por Grecia y Turquía, más que para resolver una hipotética situación inesperada, parece haber sido hecha para aprovechar la coincidencia de que la fuerza disponible inmediatamente para una intervención incluye un buque turco, y que el mando de la fuerza reside este año en un oficial alemán, circunstancia esta en sí irrelevante… excepto para la visibilidad mediática.

Por otra parte es fácil la explicación de la aparentemente incongruente decisión de encomendar a la OTAN la tarea de apoyar la resolución de un problema que cae claramente en el ámbito de la Unión Europea: Turquía, actor fundamental en la crisis, es miembro de aquella pero no de esta. Se usan las herramientas que se tiene a mano, aunque en teoría no sean las más adecuadas.

Tres pueden ser las finalidades de una intervención naval sobre el flujo de refugiados, las tres íntimamente entrelazadas pero distintas: interdicción del abominable tráfico de seres humanos, reducción de la corriente migratoria por esta vía, esté sujeta o no a los abusos de las mafias (se estiman unos 70.000 los que han usado esta vía en el pasado mes de enero solamente), y alivio del coste humano en forma de naufragios (unos 400 se cree que han perdido la vida en ese período y zona).

La primera es claramente de carácter netamente policial. Admitamos sin embargo que una fuerza naval puede en principio aportar datos que contribuyan a una mejor comprensión de los *modus operandi* de las organizaciones mafiosas, datos que en cualquier caso solo pueden ser cotejados, analizados y explotados por fuerzas policiales. La fuerza naval permanente de la OTAN del Atlántico, hermana de esta, estuvo durante años acudiendo regularmente al Caribe para cooperar con agencias de la ley en la represión del tráfico de cocaína de las costas sudamericanas hacia los EE.UU., para lo que aportaba exclusivamente sus medios de detección, con satisfacción al parecer de las agencias de la ley que recibían el apoyo, por lo que la contribución naval a objetivos policiales tiene precedentes aceptados y exitosos.

La segunda es de una complejidad legal tal que resulta de imposible aplicación por una fuerza naval: basta considerar las dificultades que se vienen experimentando en

las fronteras europeas para discriminar entre refugiados que huyen de la guerra o de la persecución política, y los emigrantes económicos que buscan una vida mejor en Europa, dos posibilidades que caen bajo distintos supuestos de las leyes europeas y nacionales que regulan la inmigración. Y no solo legales: las discrepancias políticas en este asunto entre los distintos gobiernos de las naciones aliadas, y dentro de ellas entre gobierno y oposición, garantizan que cualquier intento en este sentido por una fuerza naval multinacional estará sometido a graves dificultades.

Finalmente, la tercera, el auxilio al náufrago, está tan imbricada en las leyes[2] y usos de la mar que no requiere ninguna instrucción directa ni operación especial, más allá de coordinar esfuerzos para el mejor aprovechamiento de las unidades existentes. Ciertamente tres buques más aumentan la capacidad de rescate, pero ni cuantitativa ni cualitativamente añaden gran cosa por este concepto a las 15 embarcaciones de Frontex ya presentes, las embarcaciones de organizaciones no gubernamentales allí destacadas, los buques griegos y turcos locales, y los mercantes en tránsito por la zona.

Podemos pues colegir, y no solo por las declaraciones del secretario general Stoltenberg, que será la primera de las posibles finalidades la que informará la misión que se asigne a la fuerza. Cabe, pues, preguntarse qué es lo que los poco numerosos medios del SNMG2[3] pueden aportar a la represión de la explotación que las mafias hacen de las desesperadas gentes que huyen de bombardeos, represalias, ruinas, en definitiva de la imposible situación de Siria, Iraq y Afganistán (y de otros muchos lugares por razones económicas, pero aprovechando la coartada que las guerras en aquellos proporcionan, declarando falsa nacionalidad ayudados por la común pertenencia a la identidad árabe y al islam).

Para ello hay que considerar que el principal flujo de emigrantes irregulares por mar, antes originado en las costas sur del Mediterráneo, se encuentra ahora entre la

[2] SOLAS, capítulo V, regla 33. Situaciones de socorro: obligaciones y procedimientos. «1 - El capitán de todo buque que estando en condiciones de prestar ayuda reciba una información, de la fuente que sea, al efecto de que hay personas siniestradas en la mar, estará obligado a acudir a toda máquina en su auxilio, informando a estas de ello o al servicio de búsqueda y salvamento. La obligación de prestar auxilio es independiente de la nacionalidad y la condición jurídica de dichas personas y de las circunstancias en que hayan sido encontradas […]».

[3] Hoy tres unidades tan solo, cuando no hace tantos años solían ser ocho. El asunto no es baladí, porque en este tipo de operaciones los números son más importantes que las capacidades individuales de los buques.

costa turca y unas dos docenas de islas griegas, las más próximas de las cuales se encuentran a distancias típicamente de entre 3 y 10 millas de la costa, y salpicadas a lo largo de unas 300 millas. Salta a la vista que la presencia de tres buques no es capaz de reducir el tráfico de los difícilmente detectables botes hinchables que pueden tardar una hora en el tránsito, excepto por el efecto disuasorio inicial una vez hagan presencia[4], que pronto se desvanecerá en cuanto los traficantes identifiquen a los buques y adopten las tácticas de contravigilancia que les permitan usar los períodos y zonas inevitablemente descubiertos. Ningún caso más claro que este de la aplicabilidad universal del axioma científico que dice que la observación de un fenómeno altera el fenómeno observado.

Pero vayamos a lo práctico: tres buques de superficie distribuyendo su presencia a lo largo de 300 millas tocarán a unas 100 millas cada uno que patrullarán más o menos aleatoriamente, con lo que la distancia promedio de detección de blancos de interés será de aproximadamente 34 millas, obviando lo irregular de la zona y la evidencia de que no todas las islas griegas son igualmente accesibles. Pero teniendo en cuenta que los traficantes no iniciarán el viaje a la vista de la silueta de una fragata en el horizonte, la distancia promedio de detección (con los medios aéreos embarcados) será probablemente más próxima a las 50 millas. Esta distancia es bien manejable para los helicópteros embarcados, capaces de operar a distancias superiores de su buque y de observar áreas de mayor radio, pero incapaces de intervenir, ni siquiera de adquirir detalles cruciales para el fin buscado (verdadera nacionalidad de los emigrantes, presencia o no a bordo de los traficantes, puntos de procedencia, origen de las embarcaciones y medios, financiación, procedimientos de pago, etc.). Para ello el buque deberá dirigirse al contacto de interés para hacer esas averiguaciones directamente. Pero 50 millas requieren dos horas de navegación de una fragata, tal vez tres de un buque de apoyo como el FGS Bonn, tiempo más que sobrado para que el modesto motor fuera borda del bote haya permitido a los hacinados emigrantes completar el azaroso viaje.

[4] Por mucho que los emigrantes lean en la prensa las declaraciones del secretario general de la OTAN no será fácil persuadirles de que los buques de guerra no están allí para repelerlos, por lo tanto disuasión habrá, aunque no sea intencionada. Otra cosa son los traficantes, que con mucha más razón notarán en la nuca el aliento de la ley a la vista de las siluetas de los barcos.

De esto se sigue que incluso el muy limitado objetivo de obtener información que permita a otras instancias actuar contra las mafias resulta muy dificultoso para la fuerza asignada para ello. No obstante se puede esperar de esas dotaciones que pondrán su máxima dedicación y esfuerzo al servicio del objetivo, por inconcreta que sea su definición, y que obtendrán información que podrá ponerse en manos de Frontex, o en las de las autoridades policiales turcas a través del miembro turco de la fuerza, facilitando así la represión del abominable tráfico de seres humanos. Además, la alteración de ese tráfico que la presencia de los buques de guerra indudablemente provocará, tal vez proporcione nuevos datos para el análisis haciéndolos temporalmente vulnerables a la policía mientras buscan nuevas rutas.

Todo ello no evita de todos modos la impresión de que tal vez se está tratando de introducir un tornillo en un bloque con la poco sutil ayuda de un martillo, además del riesgo de descrédito que se puede producir al no cumplirse las expectativas generadas por el efecto dramático de enviar una fuerza naval con potentes medios de detección e importante armamento. Y, tal vez más importante, la involuntaria consecuencia derivada del uso de tal fuerza es la impresión producida de que los refugiados son elementos hostiles a los que hay que rechazar, impresión que el secretario general Stoltenberg se ha apresurado a tratar de disipar en sus declaraciones mostrando ser consciente de ello. Con buen motivo, habría que añadir, a la vista de las inmediatas protestas de Amnistía Internacional ampliamente difundidas, incluso poniendo indirectamente en duda el cumplimiento por los buques de la OTAN de las provisiones del SOLAS sobre auxilio a náufragos al exigir (?) que la fuerza las cumpla[5].

Estas dudas surgen por la más o menos difusa percepción de que las fuerzas navales permanentes de la OTAN están para la guerra, no para labores policiales. Y a los que así piensan no les falta razón, extensiva a todas las fuerzas navales, no

[5] La jefa de la oficina de Amnesty International en las Instituciones Europeas Iverna McGowan declaró inmediatamente: «Any NATO ships that witness a boat in distress must provide immediate life-saving assistance. Hundreds of refugees, including many children, have already died this year attempting the treacherous journey across the Aegean […] In no way must NATO forces become yet one more barrier between refugees and the international protection they are legally entitled to.[…] Intercepting refugees attempting to reach Europe and pushing them back to Turkey – where 2.5 million are already hosted – would be a serious violation of their right to claim asylum, and would fly in the face of international law», <https://www.rt.com/uk/332267-nato-refugees-aegean-sea/>.

solo las de la OTAN. La razón de ser de esas fuerzas permanentes –y la de su composición, basada la de los NSMG 1 y 2 en fragatas fundamentalmente, el «caballo de batalla» de las fuerzas navales, es poner a disposición de la Alianza una capacidad de intervención limitada pero permanente, que puede ser activada instantáneamente acudiendo al lugar de la crisis para establecer presencia y demostrar el compromiso y la solidaridad aliada, apoyar a la diplomacia aliada, ser un catalizador de la interoperabilidad de las marinas aliadas y un referente para las que aspiran a ello. La Operación aliada Ocean Shield de represión de la piratería en aguas de Somalia estiró hasta el límite estos objetivos, sobre todo a la vista de la duración que la operación ha alcanzado, pero era notorio que la distancia a las bases europeas y la permanencia en zona necesaria imponía buques capaces de operar largo tiempo en todas las condiciones y sin mucho apoyo logístico, algo que solo las marinas pueden proporcionar, no los siempre más modestos servicios de guardacostas. Estas razones no serían de aplicación al mar Egeo y la misión que comentamos.

No faltan sin embargo algunas consecuencias potencialmente positivas de esta iniciativa. La primera podría ser un nuevo y definitivo impulso a la idea del Servicio de Guardacostas de la Unión Europea, dependiente o coordinada con Frontex, que lleva años rebotando por las paredes de los edificios alrededor de la plaza Schuman en Bruselas sin alcanzar nunca fruición. Otra, más sutil, es contribuir a difuminar el informal reparto de misiones entre la UE y la OTAN –bajo nivel de intensidad para la primera, alto para la segunda– que perjudica la imprescindible cooperación entre ambas.

Ambas razones parecen requerir comentarios más detallados. El 15 de diciembre pasado la Comisión de la UE aprobó la constitución de un «European Border and Coast Guard» (EBCG), lo que parece zanjar el continuo retraso que ha venido sufriendo este asunto durante años. La verdad sin embargo es que la decisión[6], fuertemente contestada en algunas de las naciones miembro, no pasa de ser más que un aumento de personal de Frontex –duplica su personal permanente y establece un contingente de reserva, proporcionado por las naciones– más bien que

[6] <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6327_en.htm>.

el establecimiento de un genuino Servicio de Guardacostas como el título sugiere[7]. Es más, el documento no hace ninguna mención del hecho incuestionable de que el control de la inmigración –único objetivo declarado del flamante EBCG– es muy diferente en tierra, sea puesto fronterizo, paso de las montañas o aeropuerto, que en la mar, que es un entorno plurinacional y de límites difusos o inexistentes, frente a la línea claramente marcada y entorno binacional de aquellos. La aplicación del derecho en cuestiones migratorias en la mar requiere unos medios y una experiencia –la del hombre de mar– que no se obtienen simplemente aumentado una plantilla.

Pero sobre todo, el aislar el control de inmigración como único objetivo es ignorar que en la mar todos los delitos tienen cabida y comparten medios y ámbito. El traficante de seres humanos atenta contra la seguridad frente a accidentes (los famosos chalecos salvavidas sin suficiente flotabilidad comentados por la prensa son un buen ejemplo, por no mencionar el hacinamiento y las precarias condiciones de la embarcación), y no hace ascos si a mano viene a transportar droga, armas o lo que sea preciso si da buena ganancia. Una vez transgredida la ley, lo demás es un camino cuesta abajo, según describió muy gráficamente Thomas de Quincey en su famosa obra *On Murder Considered as one of the Fine Arts*.

De ello se sigue que un Servicio de Guardacostas bien concebido tiene que ser integral, abarcando en sus misiones desde la seguridad frente a accidentes o caprichos de la naturaleza (*safety*) a las funciones policiales generales (*security*), ciertamente control de inmigración irregular entre ellas, pero también represión del tráfico de estupefacientes, del de armas, del contrabando, de la sobrepesca ilegal, no declarada o no regulada, la prevención de los deslastres y otras poluciones deliberadas, la protección contra las acciones de organizaciones ecologistas extremistas que recurren a la violencia, y por supuesto la piratería y el robo a mano armada en la mar y el terrorismo en el ámbito marítimo. Varias naciones europeas, lastradas por una multiplicidad de servicios existentes, algunos de considerable antigüedad –policía de puertos, aduanas, servicio de salvamento, control de pesquerías, servicios de guardacostas regionales…– cuya disolución o fusión

[7] Una búsqueda de texto en la decisión de la Comisión por la palabra *ship* solo produce *partnership* en cómica imitación de la opereta de Gilbert y Sullivan HMS Pinafore donde el único *ship* que conocía el ministro de la Royal Navy era precisamente su previo *partnership*.

provocaría enormes resistencias, han optado por diversos mecanismos de coordinación, creando la «función guardacostas». Pero que la UE, en vez de crear *ex novo* un servicio modélico que además catalizara los esfuerzos en ese sentido de las naciones miembro, se haya conformado con un aumento de plantilla de Frontex se puede considerar como una oportunidad perdida, a pesar de las positivas palabras del presidente de la Comisión[8].

De todos estos argumentos es prueba irrefutable el hecho de que, haciendo salvedad de que el aumento de plantilla de Frontex aún no ha podido surtir efecto, ha sido necesario recurrir a medios navales para un problema migratorio, porque ni la UE tiene los medios para hacerlo, ni es capaz de recabar los propios de las naciones miembro.

Respecto al reparto de papeles entre la OTAN y la UE, es sabido que hay división de opiniones entre los socios de ambas organizaciones (las preferencias de los que solo pertenecen a una no es preciso subrayarlas). Francia, por ejemplo, tradicionalmente intenta acotar las actuaciones de la OTAN a la literalidad del Tratado de Washington, y su argumento habitual es que los conflictos de hoy solo se pueden resolver con el uso concertado de medios diplomáticos, económicos y otros, además de los militares; la OTAN, según esta teoría, debido a que su esencia es la defensa colectiva, está constreñida a emplear solo los últimos, mientras que la UE tiene acceso a todos.

No habiendo estado presente en los debates previos a la decisión del Consejo Atlántico es difícil decir qué argumento convenció a Francia y otros tradicionales objetores para unirse al consenso, aunque el de poder contar con Turquía en ello parece imbatible. Pero si uno vuelve la vista atrás la memoria ofrece otros ejemplos comparables pero más difíciles de explicar: cuando se agudizó el problema de la piratería desde las costas somalíes, que afectaba con particular intensidad al tráfico marítimo y pesqueros europeos, la UE lanzó la Operación Atalanta… y casi

[8] «A united refugee and asylum policy requires stronger joint efforts to secure our external borders. Fortunately, we have given up border controls between the Member States of the Schengen area, to guarantee free movement of people, a unique symbol of European integration. But the other side of the coin to free movement is that we must work together more closely to manage our external borders. […] We need to strengthen Frontex significantly and develop it into a fully operational European border and coast guard system». European Commission President Jean-Claude Juncker, State of the Union Address, 9 September 2015.

simultáneamente la OTAN envió a su SNMG1 a la Operación Ocean Shield antes aludida. La legitimidad de ambas organizaciones para llevar a cabo estas operaciones está fuera de toda duda, pero habida cuenta de que los EE.UU. tenían su propia operación –lo que prácticamente forzaba a que la contribución a Ocean Shield fuera exclusivamente europea– suscitaba la no menos legítima pregunta de si no habría sido más eficiente y eficaz el hacer una sola, fuera cual fuera la organización que la amparase. La política, entendida como el gaseoso arte de hacer lo necesario para que resulte lo conveniente, tiene a veces esas paradojas.

Finalmente, pero no menos importante, no se puede dejar de mencionar en este contexto la operación antiterrorista de la OTAN Active Endeavour, iniciada a raíz de los acontecimientos del 11 de septiembre 2001, de larga duración por tanto, y única basada en el artículo 5 del Tratado de Washington. Inicialmente centrada en la presencia de buques principal pero no exclusivamente en el Mediterráneo oriental, ha evolucionado hacia una red de intercambio de información con contribución solamente ocasional de unidades navales, con el objetivo principal de la represión del tráfico de armas y otros medios usados por terroristas. Aunque en un plano teórico el artículo 5 no es fácil de compaginar con el control de la inmigración irregular, parece que, por las razones explicadas más arriba, las redes de información y experiencia adquirida en Active Endeavour podrían encontrar utilidad en la nueva operación naval de la OTAN, que precisamente se lleva a cabo en el mismo escenario, y a su vez las unidades a esta asignadas podrían prestar un gran servicio en el entorno de Active Endeavour. La fusión de ambas operaciones, que en todo caso serán presumiblemente dirigidas por el mismo Cuartel General, Allied Maritime Component Command Northwood, parece que sería beneficiosa, y sorprendente la ausencia de toda referencia a Active Endeavour en la decisión del Consejo Atlántico. Como hemos dicho más arriba con otro motivo, en la mar todos los delitos comparten ámbito, actores y medios, por lo que hay que combatirlos de manera coordinada.

Pero, sea como sea, la decisión de emplear a la OTAN y sus fuerzas navales en el ámbito de la emigración irregular está tomada, y ya solo podemos desde aquí desear mucha suerte al comandante de la fuerza y sus hombres, que van a acometer una tarea para la que ni su adiestramiento ni sus medios son los

adecuados, poniendo a prueba la legendaria flexibilidad de las fuerzas navales. Seguro que por la mente del almirante habrá pasado alguna variante alemana del consejo que daba Napoleón al comenzar una batalla dudosa:

«On s'engage... et puis on voit».

Fernando del Pozo
Almirante (R)

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

40/2016 18 de abril de 2016

Jorge Mauro Vega

Planeamiento de la defensa en Argentina: modelo y perspectivas

Visitar la WEB Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO

Planeamiento de la defensa en Argentina: modelo y perspectivas

Resumen:

El sistema de defensa argentino presenta una estructura de planeamiento con rasgos singulares para Sudamérica. Su proceso de modernización constituye una referencia analítica ineludible en la región, habiendo sido incluso orientador de los primeros planes de acción del Consejo de Defensa Suramericano en el tema. Sus fuentes técnicas y comparadas son múltiples, destacándose principalmente la influencia del método implementado en España a través del Proceso de Planeamiento de la Defensa (2005). Uno de sus rasgos distintivos es la evolución alcanzada en materia de planificación de recursos, lográndose articular un sistema de planeamiento, programación, presupuestación y ejecución (S3PE) e instalar la metodología de gestión por resultados. El inicio de un nuevo ciclo político sienta las bases para la necesaria actualización del modelo, partiendo de las lecciones aprendidas en el proceso y considerando las mejores prácticas internacionales existentes, siendo el caso español una referencia insoslayable.

Abstract:

The Argentine defense planning system has a structure with unique features for South America. Its modernization process is an unavoidable analytical reference in the region, having even guided the first action plans of the South American Defense Council on the subject. His technical and compared sources are multiple, mainly emphasizing the influence of the method implemented in Spain through its Defense Planning Process (2005). One of its distinctive features is the evolution reached on resource planning, achieving to articulate a system of Planning, Programming, Budgeting and Execution (S3PE) and to install the Results Based Management (RBM) methodology. The start of a new political cycle lays the foundation for the required updating of the model, based on the lessons learned in the process and taking into account the best international practices, with the Spanish model a necessary reference.

Palabras Clave:

Políticas públicas, política de defensa, planeamiento estratégico, modernización, gestión por resultados, Consejo de Defensa Suramericano, Argentina, España.

Keywords:

Public policy, defense policy, strategic planning, modernization, results based management, South American Defense Council, Argentina, Spain.

Introducción

El sistema de defensa argentino ha procurado en el último tiempo, en el marco de un denominado proceso de modernización, estructurar una arquitectura de planeamiento estratégico concebida para orientar, desde una perspectiva ordenada y conjunta, la organización, dimensionamiento y despliegue de sus Fuerzas Armadas (Armada, Ejército y Fuerza Aérea) en el corto, medio y largo plazo.

Este desarrollo, a pesar de las distintas dificultades y demoras evidenciadas en su instrumentación, implica una innovación cualitativa en la gestión de esta cartera ministerial, constituyendo un antecedente válido de voluntad política por conducir de forma consolidada la determinación de las necesidades militares y otorgar un adeudado rol de preeminencia en dicha labor al Estado Mayor Conjunto (EMCO).

Las fuentes del diseño finalmente implementado fueron múltiples y heterogéneas, siendo inevitable destacar por el peso de su influencia la metodología de gestión basada en resultados y el procedimiento de planeamiento español instaurado en 2005. Otros países europeos y americanos fueron también referencias explícitas del caso argentino, sobre todo en planificación de recursos financieros y materiales, dimensión que alcanzó un sofisticado grado de desarrollo normativo/organizacional y se convirtió en un rasgo distintivo del modelo.

Dadas sus características y la oportunidad temporal de su puesta en marcha, este proceso local de reforma representó un *leading case* regional, erigiéndose como antecedente inmediato de otras varias iniciativas de modernización sectorial en Sudamérica y, a su vez, como materia prima para el establecimiento de una agenda común de trabajo en el seno del, por entonces, recientemente creado Consejo de Defensa Suramericano (CDS) de la Unasur.

El modelo argentino de planeamiento de la defensa deviene así un interesante caso de estudio en Sudamérica, tanto por la convergencia de reconocidas fuentes metodológicas y mejores prácticas comparadas en su diseño e implementación, como por el ascendiente regional evidenciado. Asimismo, y al margen de lo alcanzado en el campo del planeamiento militar, la particularidad de las

innovaciones procedimentales aplicadas en la planificación de recursos merece especial atención.

En esta línea, el presente documento procura brindar un panorama sucinto aunque acabado del referido modelo de planificación de la defensa en tanto que política pública, explorando primero sus antecedentes, describiendo posteriormente sus principales implicancias en los planos del planeamiento militar y de recursos (en el que se hará especial hincapié) y, finalmente, planteando una serie de perspectivas respecto de su futuro y su optimización.

Antecedentes

A pesar del marco legislativo fundacional de la defensa nacional desarrollado en las primeras dos décadas posteriores a la recuperación de la democracia (1983)[1], las sucesivas dirigencias políticas no lograron consolidar un esquema perenne de conducción técnica de la administración del sector, es decir, de aquellos asuntos propios de la gestión cotidiana de esta política pública que trasciende la problemática (antaño prioritaria) de asegurar el control civil sobre las Fuerzas Armadas.

En materia concreta de planeamiento estratégico ello implicó la permanencia de una lógica presistémica de organización, donde convivían superpuestos los esquemas específicos de planificación de las tres Fuerzas. Así, cada una realizaba aisladamente su lectura del escenario internacional en el que se encontraba y proyectaba por sí sola el diseño de fuerza que estimaba necesario.

Esta organización disfuncional tuvo un impacto directo en el planeamiento de recursos que se evidenciaba, entre otras cuestiones, en solicitudes anuales de presupuestos que no superaban la sumatoria total de pedidos de cada Fuerza, con incipientes mecanismos para asegurar su priorización y articulación. En consecuencia, aunque estaba previsto en la propia *Ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas* (1998), no logró implementarse un sistema perdurable de planeamiento, programación y presupuestación.

[1] Cuyos pilares son la Leyes Nº 23.554 de Defensa Nacional (1988), Nº 24.059 de Seguridad Interior (1992) y Nº 24.948 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas (1998).

En definitiva, y a pesar de variadas y loables iniciativas ministeriales y castrenses, el diagnóstico situacional en la temática a comienzos del siglo XXI presentaba una tendencia continuista respecto de las carencias estructurales evidenciadas en el Conflicto del Atlántico Sur (1982) en los planos estratégico, logístico, organizativo y doctrinal, según reseña el reconocido *Informe de la Comisión de Análisis y Evaluación de las Responsabilidades Políticas y Estratégico Militares en el Conflicto del Atlántico Sur* (Informe Rattenbach).

Dada la mencionada trascendencia del caso español como referencia comparada en la concepción de la reforma argentina, corresponde destacar que contemporáneamente España daba en 2005 un importante paso hacia la resolución de su propia problemática en la materia (salvando diferencias de contexto y dimensión) por medio de la creación de un nuevo *Proceso de Planeamiento de la Defensa* a través de la Orden Ministerial (OM) Nº. 37/05.

Sustentado en las recomendaciones de la *Revisión Estratégica de la Defensa* (2003) y las disposiciones de las organizaciones regionales competentes (básicamente la OTAN) su puesta en marcha tuvo como desafío justamente integrar las estructuras militares de planificación existentes de acuerdo con las directivas políticas emanadas del poder ejecutivo (Presidencia del Gobierno y Ministerio de Defensa) y operativizadas con una visión conjunta a través del Estado Mayor de la Defensa (EMAD).

Esta arquitectura de definición estratégica, de extensión cuadrienal y apoyo técnico en la metodología de planeamiento basado en capacidades, estructuró una lógica secuencial y cíclica de responsabilidades institucionales y plazos de decisión entre el Ministerio de Defensa, el EMAD y los ejércitos, cuyo producto final son objetivos (expresados en términos de capacidades militares) aprobados al más alto nivel político y posteriormente alcanzados a través de la implementación de planes directores (recursos humanos, financieros y materiales).

El proceso se articula en base a dos dimensiones, el planeamiento militar (de fuerza y operativo) y el de recursos, debiendo destacarse la importancia asignada en la OM Nº. 37/05 a este último, lo cual se refleja, por un lado, en la especificidad del contenido y la oportunidad temporal de los productos esperados y, por otro, en la indicación precisa de los responsables institucionales de su definición (señalándose, por ejemplo, áreas competentes dentro del Ministerio de Defensa).

Es menester mencionar que el modelo español fue posteriormente complementado en la práctica por distintas iniciativas programáticas y procedimentales, tanto «hacia adentro»[2] del ámbito de la defensa como «hacia afuera», incorporándose «de hecho» al proceso *Estrategias de Seguridad Nacional* (ESN)[3] con jerarquía superior a la defensa nacional, diagnósticos comunes y prescripciones interministeriales de acción. También debe señalarse que este proceso de planeamiento local tiende paralelamente a integrarse a nivel regional vía proyectos de *pooling & sharing* (UE) y *smart defense* (OTAN).

Modelo de planeamiento estratégico

En el presente apartado se analizarán consecutivamente los desarrollos alcanzados en el caso argentino en los ámbitos del planeamiento militar y de recursos, tomando como referencia la reseñada clasificación y alcance conceptual de la OM Nº. 37/05 española. Centrándose en la planificación de recursos, se destacarán sus pilares normativos, estructura organizacional y metodologías de trabajo.

Bases de planeamiento militar

El modelo de planeamiento de la defensa en Argentina tiene como antecedente normativo inicial a la *Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas*

[2] A través de instrucciones de la Secretaría de Estado Defensa, como por ejemplo, la Nº 5/2008 (regula el sostenimiento del armamento y material), la Nº 2/2011 (regula el proceso de planeamiento de los recursos financieros y materiales), la Nº 67/2011 (regula el proceso de obtención de recursos materiales), la Nº 72/2012 (regula el proceso de obtención del armamento y material y la gestión de sus programas) y la Nº 25/2013 (desarrolla el impulso del apoyo institucional a la internacionalización de la industria española de defensa).
[3] *Estrategia Española de Seguridad: una responsabilidad de todos* (2011) y *Estrategia de Seguridad Nacional: un proyecto compartido* (2013).

Armadas[4], en la que por primera vez se explicita la adopción de la metodología de planificación basada en capacidades. En la *Reglamentación de la Ley de Defensa Nacional*[5] acaecida ese mismo año también se mencionan las responsabilidades del Ministerio de Defensa (MD) y del EMCO en el planeamiento estratégico militar, aunque de forma sucinta y genérica.

No obstante, la piedra angular del modelo en materia de planificación estratégica es el *Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional* (CPDN)[6], por medio del cual se estructura un proceso cuadrienal de toma de decisiones sobre capacidades militares futuras. En los propios términos de dicha normativa, el CPDN representa un insumo del sistema de planeamiento, programación y presupuestación (S3P, hoy S3PE) previsto en la *Ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas* (1998).

Al igual que en el caso español, el Ministerio de Defensa es la principal autoridad del proceso, asumiendo el EMCO un rol preeminente en su instrumentación. En ambos países el ciclo se inicia a través de una orientación política de nivel supraministerial[7] y culmina con un plan de capacidades militares que recepta y sistematiza las definiciones alcanzadas[8]. Sin embargo, en la OM Nº. 37/05 se prevé la aprobación de una reglamentación ministerial de la directiva presidencial[9], documento ausente en el esquema argentino.

En este sentido, y a título ilustrativo de las diferencias observadas entre ambos modelos debe destacarse, por un lado, la inclusión en el caso español de una taxativa división de tareas dentro de las áreas del Ministerio de Defensa y, por otro, la descrita centralidad que asigna al planeamiento de recursos. De hecho, a pesar de las referencias existentes a la programación de inversiones y la elaboración del presupuesto sectorial, en Argentina su regulación ha sido mayormente una creación

[4] Decreto Nº. 1.691/06.
[5] Decreto Nº. 727/06.
[6] Decreto Nº. 1.729/07.
[7] Denominada *Directiva de Defensa Nacional* (DDN) en España (Presidencia del Gobierno) y *Directiva de Política de Defensa Nacional* (DPDN) en Argentina (Presidencia de la Nación).
[8] *Objetivo de Capacidades Militares* (OCM) y *Plan de Capacidades Militares* (PLANCAMIL) en España y Argentina respectivamente. En el primer caso su antecedente inmediato es el Proyecto de Objetivo de Capacidades Militares (POCAM) (de elaboración compartida entre MD y EMAD) y, en el segundo, el Proyecto de Capacidades Militares (PROCAMIL) (propuesto por el EMCO).
[9] Directiva de Política de Defensa (DPD).

ministerial complementaria.

La implementación de este esquema de planeamiento estratégico ha tenido principio de ejecución en distintas dimensiones, aunque con disímil velocidad según sus componentes, gestiones políticas y actores institucionales intervinientes. Cabe subrayar la dificultad analítica que presenta su seguimiento, dado que los productos del CPDN no fueron explícitamente planteados en su normativa de creación como documentos públicos o cuyo contenido deba ser parciamente divulgado.

Sin embargo, sí son de público acceso las DPDN que inician los dos ciclos existentes hasta la fecha (2009 y 2014)[10]. Ambas exhiben una análoga estructura y grado de abstracción en sus diagnósticos (global y regional), concepción y posicionamiento estratégico del país, e indicaciones de acción dirigidas a los distintos niveles de conducción. La línea continuista entre ambas resulta evidente, siendo escasos los puntos con diferencias de enfoque o precisión prescriptiva.

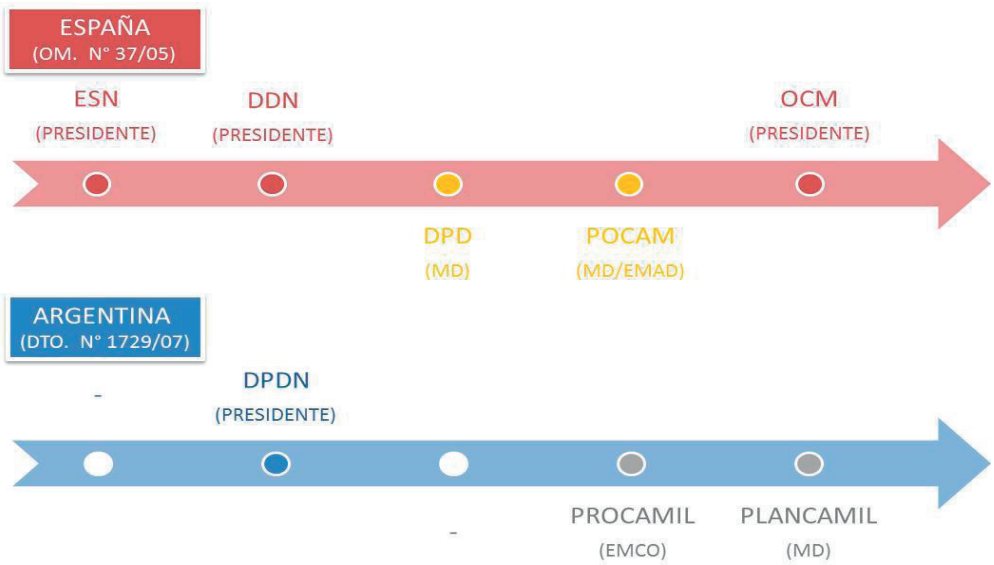
Debe mencionarse que existen también decisiones de orden ministerial que han procurado reglamentar los contenidos de las DPDN (al menos el de la primera) incorporando directrices políticas y técnicas para la ejecución jurisdiccional del ciclo[11][12]. Puntualmente, en la confección del PLANCAMIL se incluyeron criterios para el diseño de capacidades, la priorización de áreas de capacidad, la configuración del despliegue, la proyección de horizontes de recursos disponibles, la preparación de proyectos de inversión y la identificación de canales prioritarios de obtención de medios.

Finalmente, corresponde puntualizar que en el caso argentino la lógica de planeamiento de la defensa es específica para el sector y no se encuentra integrada a otra superior que recepte cuestiones vinculadas a la seguridad ciudadana o considere su naturaleza multidimensional. En otras palabras, no existen estrategias de seguridad con alcance comprehensivo y rango suprajurisdiccional como las aprobadas recientemente en España (2011 y 2013).

[10] Aprobadas por los Decretos Nº. 1.714/09 (1er Ciclo) y Nº. 2.645/14 (2do Ciclo).
[11] Como es el caso, por ejemplo, de las Resoluciones MD Nº. 207/09 y MD Nº. 414/11.
[12] A través de la Resolución MD Nº. 429/11 también se aprobó la *Directiva General de Planeamiento del Adiestramiento Militar Conjunto*.

El siguiente gráfico ilustra las diferencias observadas entre las secuencias de planeamiento de ambos países, incluyéndose sus principales documentos y respectivas autoridades de aprobación.

Gráfico 1. Comparación del proceso de planeamiento de la defensa entre los casos de España y Argentina.



Fuente: Elaboración propia

Planeamiento de recursos: el valor agregado del modelo

El sistema de defensa ha registrado en Argentina una sustantiva evolución en el plano del planeamiento de recursos. Teniendo por objetivo primordial mejorar la calidad del gasto, entre sus avances medulares consta, por un lado, el haberse enlazado todas las etapas del S3PE con una visión de eficiencia conjunta y, por otro, incorporado reconocidas herramientas propias de la metodología de gestión basada en resultados en las distintas etapas y niveles de decisión.

En esta línea, las pautas para la concatenación del esquema de planificación de recursos financieros/materiales con el CPDN y para la debida coordinación de las fases de programación, presupuestación y ejecución del S3PE entre sí, están definidas en el denominado *Sistema de Planeamiento de Recursos para la Defensa*

(SIPRED)[13], verdadero vértice ordenador de la problemática en cuestión.

El SIPRED es el complemento normativo del CPDN por definición, contemplando la confección de documentos de planeamiento de recursos e indicando plazos y organismos específicamente responsables de esta tarea en cada una de las etapas del ciclo. Asimismo, a través de su reglamentación[14] se precisan atribuciones institucionales, estándares técnicos y tiempos de intervención para las áreas competentes del Ministerio de Defensa y del EMCO.

Entre otros documentos, el SIPRED prevé una *Directiva de Planeamiento de Recursos para la Defensa* (DPRD) que determine para cada ciclo su escenario económico/financiero y establezca directrices sobre logística, material e infraestructura. Incorpora también la aprobación de una *Directiva de Obtención de Medios* (DOM) posterior a cada PLANCAMIL, cuyo objeto es comunicar instrucciones para la priorización de canales de obtención de medios y la elaboración de proyectos de inversión. Adicionalmente, uno de sus principales productos es el *Plan Plurianual de Inversiones para la Defensa* (PRIDEF).

Siguiendo con la secuencia del S3PE, la etapa de programación está básicamente regulada por el *Sistema Integral de Gestión de Inversiones para la Defensa* (SIGID)[15] en su segunda versión (SIGID II)[16]. El SIGID sistematiza el proceso de formulación y evaluación de proyectos, creando una secuencia de sustanciación técnica de decisiones que enlaza a todos los niveles institucionales (Ministerio de Defensa, EMCO y Fuerzas Armadas). Su objetivo es doble: por un lado, garantizar el empleo de métodos idóneos para el análisis de bienes de inversión y, por otro, asegurar su pertinencia y oportunidad en relación con las definiciones derivadas del CPDN.

[13] Resolución MD Nº. 54/11.
[14] Resolución SP (Secretaría de Planeamiento, MD) Nº. 18/13.
[15] Resolución MD Nº. 626/07.
[16] Resolución MD Nº. 1.441/08.

Dada la particular naturaleza de las inversiones militares (sistemas de armas y medios de apoyo), sumado a la necesidad de su concepción en el marco de una lógica de planeamiento por capacidades, el Ministerio de Defensa aprobó el *Manual para la Identificación, Formulación y Evaluación de proyectos con inversión de la Defensa basados en Capacidades*[17]. Este valioso recurso metodológico que fue elaborado por una comisión de expertos, es único en su tipo en Sudamérica y representa uno de los componentes distintivos del modelo.

La etapa de presupuestación tiene como principal referencia normativa a la *Directiva General para la Elaboración del Presupuesto de la Jurisdicción Defensa*[18]. Fundamentalmente, esta directiva fija pautas para la aprobación de cronogramas anuales de trabajo (Directiva Complementaria Nº. I) y la confección de estándares técnicos comunes que deben ser respetados por todos los organismos involucrados (Directiva Complementaria Nº. II), por ejemplo, sobre objetivos de política presupuestaria, estructuras programáticas, escenarios de recursos y gastos, unidades de medida, indicadores e insumos críticos.

Asimismo, la Directiva General incluye explícitamente la metodología de gestión por resultados, previendo la inédita firma de *Compromisos de Gestión* entre el Ministerio de Defensa, EMCO y Fuerzas Armadas, por medio de los cuales se promueve y recompensa la administración eficiente de los recursos asignados tomando como referencia líneas de base y metas preestablecidas objetivamente. Para afianzar su instalación y supervisión se creó el Comité para la Implementación de la Gestión por Resultados en la Jurisdicción Defensa[19].

Con base en esta filosofía de trabajo, se realizó también una profunda apertura del formato de presentación del presupuesto sectorial. Concretamente, se transparentaron programas, actividades y proyectos (nuevas categorías de exposición de recursos y gastos), normalizaron tareas análogas (por ejemplo, adiestramiento operacional)[20], desarrollaron indicadores innovadores (de proceso y

[17] Aprobado por Resolución MD Nº. 1.119/09.
[18] Resolución MD Nº. 220/11.
[19] Resolución MD Nº. 795/12.
[20] Resoluciones SP Nº. 34/10 (Directiva Nº. 1), Nº 97/10 (Directiva Nº. 2) y Nº 259/10 (Directiva Nº. 3).

producto)[21] y estandarizaron criterios técnicos para la determinación del costo de unidades de medida comunes (por ejemplo, la hora de vuelo[22]).

El Comité de Política Presupuestaria (CPP)[23], integrado por las autoridades civiles y militares en la temática y presidido por el Ministerio de Defensa, fue concebido como el responsable de coordinar e impulsar dichas transformaciones, erigiéndose como instancia válida de concertación de intereses y perspectivas específicas.

El modelo también implicó una profunda reforma del procedimiento de obtención de medios del sector, constituyéndose la fase de ejecución del S3PE como un pilar de la modernización del sistema de planeamiento. La fundamentación, experiencias internacionales exitosas relevadas[24], alcance y plan de acción de los cambios en cuestión están explicados en el sustancioso *Informe para la Modernización del Sistema Logístico de la Defensa*[2526].

Partiendo de un diagnóstico transversal del estado del sistema logístico de entonces, el informe aboga por su reforma integral, instando por ejemplo a la creación de una Agencia Logística de la Defensa (ALD) que consolide los requerimientos de nuevos sistemas de armas (logística genética) y de su alistamiento operacional (logística de sostenimiento). Se procura con ello alcanzar economías de escala que redunden en mejores condiciones de negociación con el ámbito privado (principio de cliente único) y mayores grados de interoperabilidad entre los medios de las tres Fuerzas.

Con sustento en tales recomendaciones se creó en el Ministerio de Defensa el Servicio Logístico de la Defensa (SLD)[27], como primer paso hacia la concreción de la mencionada agencia y con la misión de integrar, en principio, la gestión operativa del suministro de insumos comunes, función que hasta ese entonces cumplía

[21] Resoluciones SP Nº. 332/10 (Directiva Nº. 4, indicadores de medios materiales) y Nº. 85/11 (Directiva Nº. 5, indicadores de adiestramiento operacional).
[22] Resolución MD Nº. 784/11 (*Informe para la Normalización de los Factores de Planeamiento y Presupuestación de la Unidad de Medida «Hora de Vuelo»*).
[23] Creado por Resolución MD Nº. 1.267/06 y actualizado por Resolución MD Nº. 494/08.
[24] Puntualmente, Canadá, Colombia, España, Estados Unidos de América, Francia e Inglaterra.
[25] Aprobado por Resolución MD Nº. 1.350/08.
[26] Complementado posteriormente por el *Informe para la Modernización del Sistema de Adquisición de Medios para la Defensa en el Exterior*, aprobado por Resolución MD Nº. 245/11.
[27] Decreto Nº. 1.451/08.

embrionaria y parcialmente el EMCO[28]. Para la sistematización de tal proceso de obtención se introdujo el *Programa de Abastecimiento Consolidado de Insumos para la Defensa* (PACID)[29][30].

El referido informe, en sintonía con los debates y consensos alcanzados en el seno del Comité de Logística Conjunta (CLC)[31], también recomendó actualizaciones sustantivas en otras dimensiones de la logística militar, dando pie al ulterior diseño de sistemas complementarios de normalización, catalogación, homologación y mantenimiento conjunto de medios[32].

Es menester remarcar que esta arquitectura de planeamiento de recursos ha sido receptada en las DPDN existentes. En ambas se hace específica referencia a la profundización del proceso de modernización logística del sector, promoviendo la aplicación, entre otras iniciativas, del SIPRED, el SIGID, la metodología de gestión por resultados, las directivas para la elaboración del presupuesto y los sistemas de normalización, catalogación, homologación y mantenimiento conjunto.

Se presenta a continuación un gráfico que ilustra la implementación jurisdiccional del S3PE, incluyendo las principales iniciativas procedimentales y productos de cada etapa.

---

[28] En el plano organizacional, la creación del SLD implicó la disolución de la Dirección General de Logística Conjunta del EMCO y su reemplazo, con otra misión y funciones, de la Jefatura IV-Logística (Resolución MD Nº. 13/09).
[29] Aprobado por Resolución MD Nº. 841/09, siendo su antecedente inmediato el *Programa de Abastecimiento Conjunto de Insumos Comunes* (PACIC), creado a su vez por Resolución MD Nº. 940/07.
[30] El abastecimiento centralizado de medios para misiones de paz empleando reembolsos de Naciones Unidas fue sistematizado a través del *Programa de Equipamiento Conjunto para las Operaciones de Paz* (PECOMP) (Resolución MD Nº. 498/06) y posteriormente actualizado bajo una óptica plurianual (Resolución MD Nº. 1.501/10).
[31] El Comité de Logística Conjunta fue creado por Resolución MD Nº. 371/07 y actualizado por Resolución MD Nº. 262/09.
[32] *Sistema de Normalización de Medios para la Defensa* (Resolución MD Nº. 901/11), *Sistema de Catalogación de Medios para la Defensa* (Resolución MD Nº. 144/11) (reglamentado por Resolución SP Nº. 171/11), *Sistema de Homologación de Medios para la Defensa* (Resolución MD Nº. 136/11) (reglamentado por Resolución SP Nº. 171/11) y *Sistema de Capacidades de Mantenimiento de las Fuerzas Armadas* I y II (Resoluciones MD Nº. 1.587/07 y Nº. 123/11).

Gráfico 2. Aplicación del Sistema de Planeamiento, Programación, Presupuestación y Ejecución (S3PE) en el sector defensa argentino.

Fuente: Elaboración propia

Perspectivas

El inicio de un nuevo ciclo político deviene una idónea oportunidad para la optimización del modelo de planeamiento descrito, siendo fructífera la generación de análisis técnicos respecto de su futuro necesario. Ello resulta prioritario incluso en el plano coyuntural, subrayándose que el 2do Ciclo comenzó formalmente en 2014 (diciembre) al aprobarse su respectiva DPDN, restando prácticamente la totalidad de su ejecución (en teoría 3 años).

En su caso, deberá decidirse la intensidad de los cambios a implementar, ya sea a través de modificaciones al interior del propio modelo (por ejemplo, aprobando una DPDN que reemplace la vigente) o bien configurando una nueva lógica de planeamiento que sustituya la instaurada por los Decretos Nº. 1.691/06 y Nº.

1.729/07, siendo posible en este último supuesto realizar reformas estructurales, tales como el reemplazo del método de planificación basado en capacidades.

No obstante, en todos los casos deberían aplicarse innovaciones que, partiendo de las propias lecciones aprendidas y la experiencia internacional, optimicen la dinámica de planeamiento estratégico de la defensa. Ello en el entendimiento de que resulta incuestionable la importancia de contar con un proceso prospectivo de definición del dimensionamiento y despliegue del instrumento militar, conducido desde el poder político y cimentado en criterios conjuntos de organización y logística.

Bajo estas premisas y perspectivas se considera oportuno esbozar una serie de recomendaciones generales de actualización del esquema de planeamiento estratégico que apuntan a legitimar su trascendencia, optimizar su funcionamiento, garantizar la ejecución de sus decisiones y transparentar sus productos, a saber:

- Incorporar la intervención del Congreso Nacional en el CPDN, promoviendo así la legitimación multipartidaria de sus decisiones y la asignación sostenida de los recursos presupuestarios que se estipulen, dada la naturaleza necesariamente plurianual de las inversiones militares (considerando el esfuerzo financiero que demanda su obtención y mantenimiento en todo el ciclo de vida, es decir, su costo logístico total).

- Integrar la lógica de planificación de la defensa con la propia de la seguridad ciudadana en aquellos aspectos compartidos (por ejemplo, apoyo logístico a las fuerzas de seguridad y misiones de paz), generando sinergias interministeriales que eviten duplicidades competenciales y promuevan la concreción de proyectos y actividades comunes.

- Fortalecer la arquitectura de planeamiento de recursos existente, promoviendo la implementación de sus sistemas y metodologías para mejorar la sustanciación técnica de las decisiones logísticas y presupuestarias. En este línea, resulta imperativo una especificación previa y validada de los horizontes estimados de recursos disponibles en el medio plazo, con el fin de

contemplar alternativas financiables y ejecutables de inversión.

- Diseñar un esquema integral de planificación de recursos humanos que complemente al de medios financieros y materiales, afianzando en consecuencia a las instancias institucionales competentes, principalmente a nivel ministerial y conjunto.

- Agilizar los tiempos de definición institucional en todos los niveles políticos y técnicos de intervención, promoviendo la concreción de ciclos más cortos de diagnóstico y planificación acordes a la naturaleza cambiante del entorno estratégico global y a los plazos político-constitucionales de gobierno previstos para el Poder Ejecutivo Nacional.

- Prever la ineludible publicidad de todos los documentos que integran el andamiaje de planeamiento estratégico, de forma completa o resumida según sea posible por razones de secreto o confidencialidad. Podrían igualmente realizarse versiones editadas con gráficos y cuadros ilustrativos para difusión pública.

Consideraciones finales

Por primera vez, la política de defensa argentina posee una arquitectura normativa de planeamiento para la determinación de sus requerimientos que no se circunscribe al nivel específico de cada Fuerza sino que involucra sustantivamente al poder político en su concreción y empodera al EMCO para que asuma el rol de preeminencia en el proceso que formalmente le corresponde.

El decenio que prácticamente cumple en vigencia ha evidenciado múltiples virtudes y dificultades, tanto en su diseño como en su implementación, las cuales deben ser consideradas como lecciones aprendidas a ser incorporadas en toda iniciativa futura de actualización o modificación. Como se puntualizó, tampoco deben desatenderse las buenas prácticas de otros casos análogos, siendo el español todavía una prolífica fuente de experiencias de reformas y métodos que ameritan ser considerados localmente, sobre todo en temas de planeamiento de recursos y política industrial.

La necesidad de su pronta reformulación resulta evidente, siendo importante la consideración favorable de aquellos principios y desarrollos del actual modelo que representan bondades y hasta incluso un valor agregado respecto de otras experiencias comparadas similares. Con ello se hace referencia, por ejemplo, a la conducción política permanente, el rol central del EMCO en su instrumentación y la configuración de un sistema integral de planeamiento de recursos que complemente al diseño de fuerza velando por su trazabilidad, la eficiencia del gasto y la interoperabilidad de sus medios.

Asimismo, el camino en paralelo que se encuentran recorriendo otros países de la región en materia de modernización de sus Ministerios de Defensa deviene una interesante oportunidad para intercambiar experiencias e incluso avanzar en desarrollos teóricos e iniciativas comunes, siendo el Consejo de Defensa Suramericano de la Unasur, y puntualmente su Centro de Estudios Estratégicos de la Defensa (CEED), una idónea plataforma para su concreción.

Jorge Mauro Vega
Universidad Salvador
(Argentina)

Referencias

ALDA, S.; GÓMEZ, V. (eds.). *El concepto y las relaciones multilaterales de seguridad y defensa en el contexto de la Unasur*. Instituto Universitario Gutiérrez Mellado y Ministerio de Defensa Nacional de Ecuador. Madrid, 2012.

ANZELINI, L.; POCZYNOK, I. «El planeamiento estratégico militar en la Argentina (2003-2013): reflexiones en torno al gobierno político de la defensa». *Austral: Revista Brasileira de Estrategia & Relações Internacionais*. Vol. 2, Nº. 6 (Jul.-Dez. 2014). Págs. 143-167.

ARGENTINA. Ley Nº. 23.554, de 26 de abril. *Boletín Oficial*, 5 de mayo de 1988, nº. 26.375.

– Ley Nº. 24.059, de 6 de enero. *Boletín Oficial*, 17 de enero de 1992, nº. 27.307.

– Ley Nº. 24.948, de 3 de abril. *Boletín Oficial*, 8 de abril de 1998, nº. 28.874.

– Decreto Nº. 727/06, de 12 de junio. *Boletín Oficial*, 13 de junio de 2006, nº. 30.925.

– Decreto Nº. 1.691/06, de 22 de noviembre. *Boletín Oficial*, 29 de noviembre de 2006, nº. 31.043.

– Decreto Nº. 1.451/08, de 10 de septiembre. *Boletín Oficial*, 15 de septiembre de 2008, nº. 31.489.

– Decreto Nº. 1.714/09, de 10 de noviembre. *Boletín Oficial*, 12 de noviembre de 2009, nº. 31.779.

– Decreto Nº. 2.645/14, de 30 de diciembre. *Boletín Oficial*, 19 de enero de 2015, nº. 33.052.

ARGENTINA. MINISTERIO DE DEFENSA. *Informe para la Modernización del Sistema Logístico de la Defensa*. [Buenos Aires]: Ministerio de Defensa, 2008.

– «Modelo de Modernización del Sistema de Defensa». Ministerio de Defensa. Buenos Aires. 2009.

– *Manual para la Identificación, Formulación y Evaluación de Proyectos con Inversión de la Defensa basados en Capacidades*. Ministerio de Defensa. Buenos Aires. 2009.

– *Libro Blanco de la Defensa 2010*. Ministerio de Defensa. Buenos Aires. 2010.

ARTEAGA, F. «Propuesta para la reestructuración del sector industrial de la seguridad y la defensa (SISD) en España». Real Instituto Elcano. (2011).

– «Propuesta para la implementación de una estrategia de seguridad nacional en España». *Documento de Trabajo Nº. 19/2011.* Real Instituto Elcano (2011).

– «La Directiva de Defensa Nacional 1/2012: tiempos de cambio para cambiar a tiempo». *ARI* Nº. 58/12. Real Instituto Elcano (2012).

– «La defensa que viene: criterios para la reestructuración de la defensa en España». *Elcano Policy Paper Nº. 3/13.* Real Instituto Elcano (2013).

– «A proposal for restructuring the security and defence industrial sector in Spain». *Defence and Peace Economics.* Vol. 25, Nº. 1 (2014). Págs. 69-83.

ARTEAGA, F.; FOJÓN, E. *El planeamiento de la política de defensa y seguridad en España*. Instituto Universitario Gutiérrez Mellado (IUGM). Madrid. 2007.

Boletín del Centro de Estudios para la Defensa Nacional. Centro de Estudios para la Defensa Nacional. 2015. Nº. 8. Buenos Aires, Universidad de Belgrano, 2014- .

– Centro de Estudios para la Defensa Nacional. *2015*, Nº. 8. Buenos Aires, Universidad de Belgrano, 2014- .

– Centro de Estudios para la Defensa Nacional. 2015, Nº. 9. Buenos Aires, Universidad de Belgrano, 2014- .

– Centro de Estudios para la Defensa Nacional. 2015, Nº. 10. Buenos Aires, Universidad de Belgrano, 2014- .

– Centro de Estudios para la Defensa Nacional. 2015, Nº. 12. Buenos Aires, Universidad de Belgrano, 2014- .

CALVO GONZÁLEZ-REGUERAL, C. «La financiación de la defensa: adecuación del nivel de ambición y recursos». *Documento de Opinión Nº. 82/11.* Instituto Español de Estudios Estratégicos (2011).

– «Racionalización de inversiones en sistemas de armas: las agencias de adquisiciones». *Documento de Opinión Nº. 42/2011.* Instituto Español de Estudios Estratégicos (2011).

CANTO, B.; EISSA, S.; GASTALDI, S. «Postura estratégica y planeamiento para la defensa en la República Argentina: un aporte para el debate» [en línea]. *Serie Documentos de Trabajo Nº. 31. Escuela de Defensa Nacional,* 2015 [ref. de 2 de marzo de 2016]. Disponible en web: <http://www.edena.mindef.gob.ar/docs/DOCN31.pdf>.

CENTRO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS DE DEFENSA. *Institucionalidad de la defensa en Suramérica*. Centro de Estudios Estratégicos del Consejo de Defensa Suramericano (Unasur). Buenos Aires. 2015.

Cuadernos de Defensa. Consejo de Defensa Suramericano (Unasur). 2010, Nº. 1. Quito: Consejo de Defensa Suramericano (Unasur) – Presidencia Pro Témpore Ecuador, 2010- .

CORBACHO, A. «Defensa nacional: planeamiento por capacidades – ¿Enfoque para el siglo XXI?». *Temas de Management*. Vol. IV (Noviembre 2006).

ENSEÑAT Y BEREA, A. «¿A qué responden las estrategias de seguridad nacional?». *Documento de Opinión Nº. 31/12.* Instituto Español de Estudios Estratégicos (2012).

ESPAÑA. CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL. *La creación de Unasur en el marco de la seguridad y la defensa*. Centro de Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN). Madrid. 2010.

ESPAÑA. Instrucción 5/2008, de 15 de enero, de la Secretaría de Estado de Defensa, por la que se regula el sostenimiento del armamento y material. *Boletín Oficial de la Defensa*, nº. 14, págs. 811-813.

– Instrucción 2/2011, de 27 de enero, de la Secretaría de Estado de Defensa, por la que se regula el proceso de planeamiento de los recursos financieros y materiales. *Boletín Oficial de la Defensa*, nº. 26.

– Instrucción 67/2011, de 15 de septiembre, de la Secretaría de Estado de Defensa, por la que se regula el proceso de obtención de recursos materiales. *Boletín Oficial de la Defensa*, nº. 189, págs. 25.188-25.220.

– Instrucción 72/2012, de 2 de octubre, de la Secretaría de Estado de Defensa, por la que se regula el proceso de obtención del armamento y material y la gestión de sus programas. *Boletín Oficial de la Defensa*, nº. 202, págs. 24.067-24.091.

– Instrucción 25/2013, de 22 de abril, de la Secretaría de Estado de Defensa, por la que se desarrolla el impulso del apoyo institucional a la internacionalización de la industria española de defensa. *Boletín Oficial de la Defensa,* nº. 86, págs. 9.421-9.423.

– Orden Ministerial 37/2005, de 30 de marzo, del Ministerio de Defensa, por la que se regula el proceso de planeamiento de la defensa. *Boletín Oficial de la Defensa,* nº. 68, págs. 3.579-3.582.

ESPAÑA. MINISTERIO DE DEFENSA. *Revisión estratégica de la defens*a. Ministerio de Defensa. Madrid. 2003.

– «Nuevo sistema de planeamiento de la defensa: ciclo 2005-2008». Ministerio de Defensa. Madrid. 2008.

– «Plan Director de Armamento y Material 2008 (Documento público)». Ministerio de Defensa. Madrid. 2008.

– «Documento Público del Plan a Largo Plazo de Armamento y Material 2008». Ministerio de Defensa. Madrid. 2008.

– «Resumen ejecutivo de la Directiva de Política de Defensa 2009». Ministerio de Defensa. Madrid. 2009.

ESPAÑA. PRESIDENCIA DEL GOBIERNO. Directiva de Defensa Nacional 1/2004, de 30 de diciembre. 2004.

– Directiva de Defensa Nacional 1/2008, de 30 de diciembre. Presidencia del Gobierno. Madrid. 2008.

– *Estrategia Española de Seguridad: una responsabilidad de todos.* Catálogo de Publicaciones de la Administración General del Estado. Madrid. 2011.

– Directiva de Defensa Nacional 1/2012, de 31 de julio. Presidencia del Gobierno. Madrid. 2012.

– *Estrategia de Seguridad Nacional: un proyecto compartido*. Catálogo de Publicaciones de la Administración General del Estado. Madrid. 2013.

FUNDACIÓN LIBERTAD Y PROGRESO (BUENOS AIRES). «Propuesta para una política de defensa en la Argentina: políticas públicas republicanas para el fortalecimiento de las Fuerzas Armadas y la defensa nacional» [en línea]. Buenos Aires: Fundación Libertad y Progreso, 2014 [ref. de 2 de marzo de 2016]. Disponible en web: <http://www.libertadyprogresonline.org/wp-content/uploads/2011/02/Propuesta-Defensa-Nacional-Argentina.pdf>.

GARCÍA SIEIRO, J. «Planeamiento por capacidades». *Revista Española de Defensa*. Nº. junio 2006. Págs. 38-43.

INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS. «El contexto de elaboración de la Estrategia Española de Seguridad». *Documento de Análisis Nº. 02/10.* Instituto de Estudios Estratégicos (2010).

– «Análisis comparativo de la Estrategia Española de Seguridad: una responsabilidad de todos». *Documento de Análisis Nº. 17/11.* Instituto de Estudios Estratégicos (2011).

– «La Directiva de Defensa Nacional 2012». *Documento de Análisis Nº. 35/12.* Instituto de Estudios Estratégicos (2013).

INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS. «Las estrategias de seguridad nacional de Chile y España: un análisis comparativo». *Documento de Trabajo Nº. 04/13.* Instituto Español de Estudios Estratégicos – Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos de Chile (2013).

JORDÁN ENAMORADO, J. «Enfoques teóricos de los estudios estratégicos». En Jordán Enamorado, J. (coord.). *Manual de estudios estratégicos y seguridad internacional*. Madrid: Plaza y Valdez Editores, 2013. Págs. 15-43.

LABORIE IGLESIAS, M. «La Estrategia de Seguridad Nacional (mayo 2013)». *Documento de Análisis Nº. 34/13.* Instituto de Estudios Estratégicos (2014).

MONTENEGRO, G. «El marco normativo y doctrinario de la defensa nacional». *Revista de la Defensa Nacional.* Nº. 1 (2007). Págs. 14-27.

MOREYRA, M. (ed.). *Política de defensa en América Latina*. Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas (DCAF). Ginebra. 2011.

NAVAZO LÓPEZ, B. «El impacto de la crisis económica en la defensa: autónoma irrelevancia o acción combinada». *Documento de Trabajo Nº. 72/13.* Fundación Alternativas - Observatorio de Política Exterior Española (2013).

PEÑA, J. «Políticas públicas de defensa». En Jordán Enamorado, J. (coord.). *Manual de estudios estratégicos y seguridad internacional*. Madrid: Plaza y Valdez Editores, 2013. Págs. 239-264.

PEREIRA RUEDA, M. «La innovación y su implicación en el planeamiento de la defensa». *Cuadernos de Estrategia Nº. 54. Instituto Español de Estudios Estratégicos* (2011). Págs. 67-104.

REVISTA ESPAÑOLA DE DEFENSA. «Crecimiento récord del presupuesto». *Revista Española de Defensa,* Nº. octubre 2006. Págs. 6-11.

– «Eficiencia y economía de gasto». *Revista Española de Defensa.* Nº. marzo 2009. Págs. 18-19.

– «Una responsabilidad de todos». *Revista Española de Defensa.* Nº. julio/agosto 2011. Págs. 9-11.

– «Un presupuesto responsable con la reducción del déficit». *Revista Española de Defensa*. Nº. mayo 2012. Págs. 6-10.

– «El Gobierno presenta la nueva Directiva de Defensa Nacional». *Revista Española de Defensa*. Nº. septiembre 2012. Págs. 6-11.

– «Nueva Estrategia de Seguridad Nacional». *Revista Española de Defensa.* Nº. julio/agosto 2013. Págs. 6-13.

SIBILLA, G. «En búsqueda de la racionalidad presupuestaria en el sector defensa: saliendo de la trampa de la indefinición estratégica». *Revista de la Defensa Nacional*. Nº. 1 (2007). Págs. 50-61.

– «La génesis de la Agencia Logística de la Defensa». *Revista de la Defensa Nacional.* Nº. 2 (2008). Págs. 50-61.

– *Reforma logística de la defensa en Argentina: conceptualización teórica y apuntes prácticos de implementación* [en línea]. [Buenos Aires, Argentina]: FLACSO Argentina, 2008. [ref. de 2 de marzo de 2016]. Disponible en web: <http://flacso.org.ar/wp-content/uploads/2014/06/Disertacion.Gustavo.Sibilla_04-05.pdf>.

TORRES, A. «Instrumento militar argentino del futuro: actualidad del ciclo de planeamiento». *Revista de la Defensa Nacional*. Nº. 5 (2009). Págs. 54-67.

VEGA, J. M. «Integración logística regional en el marco del Consejo de Defensa Suramericano». *Cuadernos en Actualidad en Defensa y Estrategia*. Nº. 2 (2010). Págs. 15-32.

– «El planeamiento de la defensa en España 2008-2015: análisis de política pública», *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*. Vol. 1, Nº. 2 (2015). Págs. 35-63.

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

41/2016 25 de abril de 2016

Francisco J. Fuentes Gil
*Joaquín M. Pellicer Balsalobre**

China, otra visión

Visitar la WEB Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO

China, otra visión

Resumen:

Las aspiraciones geopolíticas de China se han puesto de manifiesto en las últimas dos décadas. Tras el colapso de la Unión Soviética en 1991 se generó, lo que Brzezinski denominó un «agujero negro» en Asia Central, un espacio vacío de poder dispuesto a ser ocupado en un proceso de transición hacia un mundo *uni-multipolar*. En este entorno China ha encontrado una ventana de oportunidad que puede usar para el establecimiento de una hegemonía regional. La pregunta es si China es un actor con capacidades suficientes para plantear cambios en el *statu quo* internacional. Para responder, es necesario conocer cómo el entorno percibe este auge, cómo China desarrollará su política exterior y si sus circunstancias internas le permitirán evolucionar como nueva potencia.

Abstract:

China´s geopolitical aspirations have been revealed during last two decades. Following the collapse of the Soviet Union in 1991 was generated, what Brzezinski called a «black hole» in Central Asia, an empty space of power in a process of transition to an uni-multipolar world. China has founded a window of opportunity that may be used for a regional hegemony establishment. The question is if China is an actor with enough capabilities to make changes in the international statu quo. To answer this question, it is necessary to know how this rising is perceived by other in its environment, how China will develop its foreign policy and if its internal circumstances will allow it to evolve as a new power.

Palabras clave:

Asia Central, China, estrategia A2/AD, hegemonía, Mahan, uni-multipolar, *statu quo*.

Keywords:

Central Asia, China, A2/AD strategy, hegemony, Mahan, uni-multipolar, statu quo.

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

Introducción

La desaparición de la Unión Soviética en 1991 generó, lo que el politólogo estadounidense Brzezinski denominó, un «agujero negro», un espacio vacío de poder dispuesto a ser ocupado. Este vacío permitió el establecimiento de un orden internacional con un único polo en Estados Unidos, que acumulaba un poder formidable y que podía actuar de forma unilateral sin ser cuestionado por ningún otro. El también politólogo Charles Krauthammer[1] denominó este tiempo como «el momento unipolar».

Pero este «momento unipolar» no podía durar demasiado tiempo por varias razones. La primera de ellas es la decadencia interna que todo «superpoder» acaba sufriendo. Al mismo tiempo, el ejercicio unilateral de semejante poder puede tener un «efecto federador» sobre aquellos otros que prefieren evitar la situación unipolar. Samuel Huntington expone en *The lonely superpower* que los esfuerzos por el mantenimiento de este «superpoder» provocan que los poderes secundarios traten de reconducir la situación a una multipolar, que les permita la consecución de sus intereses mediante la cooperación y la competencia.

Pero se trata una de una multipolaridad muy particular, en la que sigue existiendo un «superpoder» que inexorablemente va a tener que ir cediendo parte de su cuota, especialmente en las áreas económica y financiera. Por tanto, la predicción de Huntington sobre un sistema «uni-multipolar» se materializa en el momento en el que los poderes secundarios acumulan recursos de poder suficientes como para establecer un contrapeso real al hegemón, convirtiéndose éste entonces en una suerte de *primus inter pares*.

Esta transición hacia la multipolaridad[2] fue predicha por el economista y politólogo estadounidense Michael Mastanduno[3] en 1999, que además vaticinó la aparición de hegemones regionales con los que necesariamente habría que cooperar para la resolución de aquellos asuntos de repercusión global, donde la arrogancia unilateral

[1] KRAUTHAMMER, C. *The unipolar moment*. Foreign Affairs, Special Issue 1990, pp. 23-33.

[2] «En el nivel prescriptivo, la imagen *uni-multi polar* recomienda la cooperación con las grandes potencias para resolver los asuntos de repercusión global (Protocolo de Kyoto, Tribunal Penal Internacional, conflicto de Oriente Medio, etc.).» (Palacio de Oteyza, *La imagen imperial del nuevo orden internacional: ¿es esto realismo político?* *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, núm. 64. Barcelona 2004, p 17).

[3] MASTANDUNO, M. *Preserving the Unipolar Moment. Realist Theories and U.S. Grand Strategy after the Cold War*. International Security, Vol. 21, No. 4 (Spring 1997), pp. 49-89.

estadounidense actuaría como «agente federador» externo, bloqueándolo en cuestiones importantes.

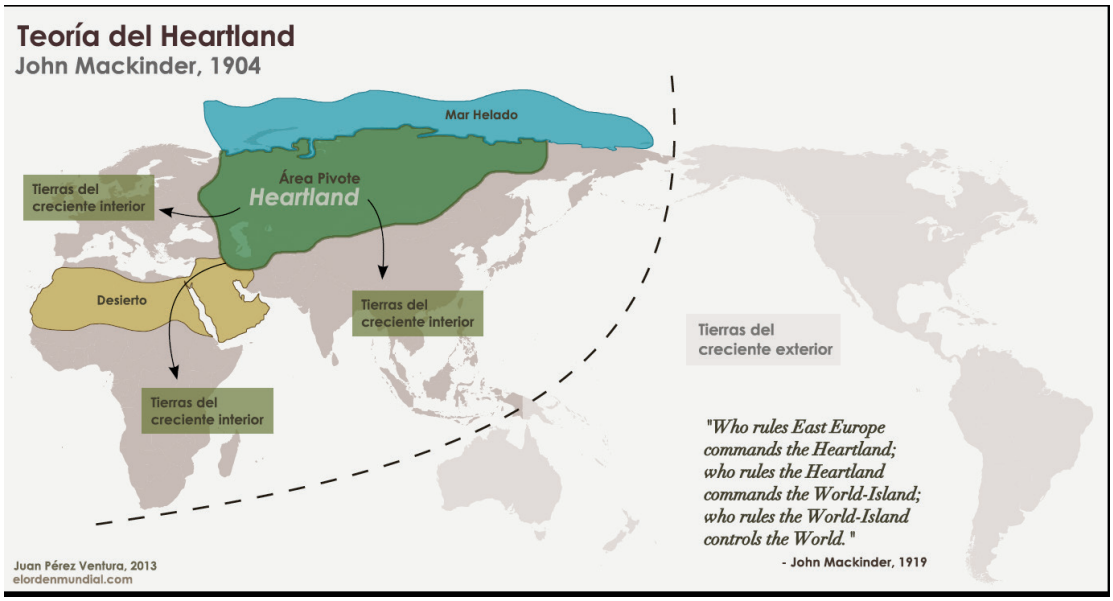


Figura 1: Teoría del *Heartland* de Mackinder. (Fuente: Juan Pérez Ventura, <http://elordenmundial.com/geopolitica/conquista-del-mundo/>)

Es en este entorno donde China se encuentra como pez en el agua, con un desarrollo económico sustentado por una posición geográfica envidiable. Ubicada en el *rimland,* definido por Spykman[4] como la región que se encuentra en la zona intermedia que conecta el *heartland* (la tierra corazón de Mackinder) con el mar. Esa conexión, a lo largo 18.000 kilómetros de costa, es la que le podría permitir ejercer el control sobre el acceso al *heartland* sin necesidad de gobernarlo. Esto podría lograrlo, simplemente, aplicando los postulados de Mahan[5], convenientemente reeditados, basando su seguridad en el desarrollo de una estrategia A2/AD[6] (*anti-access/area-denial*).

[4] E. Sánchez, A. Mañé, C. de la Cámara, L. Huici: «La transición geográfica de Asia Central en el nuevo contexto geopolítico». *ICIP WORKING PAPERS*: 2013/07. Barcelona 2013, pág. 24.
[5] P. Paret: «Creadores de estrategia moderna. Desde Maquiavelo a la Era Nuclear». Madrid, Centro de Publicaciones del Ministerio de Defensa, 1992, págs. 464-290.
[6] «La estrategia A2/AD la define del Departamento de Defensa (2013) como la capacidad para impedir que las fuerzas aliadas accedan al escenario del conflicto (*anti-access*), o que operen con facilidad en zonas donde no se les puede denegar el acceso (*area denial*)». Rodríguez *et al*. «El efecto de los desequilibrios económicos globales en la estrategia militar de los Estados Unidos y China». *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2/2013*. Madrid 2013, pág. 6.

No solo tiene a favor la geografía, también dispone de un crecimiento económico que está poniendo al servicio del poder militar para conseguir influencia política. Poderío militar e influencia política son los instrumentos mediante los cuales China pretende asegurar su crecimiento. No tiene aspiraciones expansionistas, pero sí está firmemente decidida a conservar su espacio, soberanía e integridad territorial.

China como potencia

Las aspiraciones geopolíticas de China no son algo nuevo, de hecho son tan antiguas como la propia China. Lo que en Occidente se observa como la emergencia de una potencia con aspiraciones hegemónicas regionales, no es sino el nuevo resurgir de un imperio que ha dominado la media luna asiática del *rimland* en numerosas ocasiones. Este movimiento chino hacia una posición de liderazgo regional genera tensión en la zona, especialmente con los Estados Unidos cuyo interés en el Pacífico y mar de China Meridional ha sido una constante en su política exterior.

La pregunta a la que se pretende responder es si China puede convertirse en una potencia mundial. Es decir, si es un actor con capacidad suficiente para plantear cambios en el *statu quo* internacional. Para responder a esta pregunta es necesario conocer el escenario en el que China tendrá que desenvolverse, lo que a su vez plantea una serie de cuestiones:

- ¿Pueden las resistencias suscitadas por el auge del poder chino dar al traste con sus planes hegemónicos regionales?
- ¿Optará por una política exterior de acomodación o por el contrario esta será agresiva?
- ¿Las circunstancias internas de China le permiten evolucionar como potencia?

Para responder a estas cuestiones es necesario analizar la realidad desde las perspectivas socioeconómica y geoestratégica de China.

Realidad socioeconómica y cultural de China

No es posible establecer una radiografía socioeconómica de la realidad de China. Se trata de un fenómeno verdaderamente poliédrico, difícil de abarcar de forma lineal o desde una perspectiva cartesiana.

Para Josep Baqués[7], profesor de Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Barcelona, el éxito de las reformas de Deng Xiaoping se basó en el pragmatismo, abandonando en ocasiones la ideología, pero sin renunciar al control autoritario por parte del Estado. Todo ello facilitado por una identidad cultural que ha impregnado la realidad social y política del país. Este éxito se basa en el carácter de pueblo chino, que tiene en su *background* identitario el confucianismo como principal activo. La primacía de los valores grupales sobre los individuales, el respeto a sus mayores y el sometimiento a la autoridad paterna, permiten el establecimiento de una organización fuertemente jerarquizada. Con esta idiosincrasia no resultaba difícil poner en marcha la maquinaria industrial que iba a dar lugar a tan descomunal desarrollo. En términos de la sociología moderna, este éxito se debe al «*ethos* de una sociedad de masas que interioriza la lógica de la cadena de montaje» (Toffler en Baqués, 2014, 81).

Lo chino trasciende las fronteras de China, el *gonshi*[8] es compartido tanto por los *huaren* como por los *zhong-guoren*[9], lo que ha llevado a otros miembros de cultura sínica a aproximarse a China cuando tras los sucesos de Tian'anmen Occidente le dio la espalda. La «prueba del espejo»[10] proporciona al chino cultural una evidencia empírica de su identidad compartida, lo que facilita el establecimiento de un verdadero entramado de relaciones personales basadas en la confianza que se ha denominado la «red de bambú». Esta red ha facilitado el control de grandes flujos de capital entre las economías de la zona sínica, poniendo bajo el control de una minoritaria población de ascendencia china de países como Tailandia, Filipinas o Indonesia elevados porcentajes del PIB y del capital privado.

La modernización de la agricultura, industria, tecnología y defensa, así como una economía de mercado bajo control gubernamental (lo que se ha venido a denominar como «capitalismo de Estado») basada en las exportaciones, la industria y la inversión,

---

[7] J. Baqués: «Las revoluciones militares: el caso de China», *Revista de Estudios Políticos, nº. 166*, 2014, págs. 69-94. [ref. de 14 de febrero de 2016]. Disponible en Web: <http://www.seguridadinternacional.es/blog.mosaico/?q=es/content/la-estrategia-china-de-alta-mar>.
En contraposición a la sociología posmoderna, donde el los comportamientos individuales se ven favorecidos sobre los grupales. China aún se encuentra en un entorno de características propias de la modernidad, donde lo individual se subordina a lo grupal.

[8] Conciencia común.

[9] Gente de origen chino y del Estado chino respectivamente.

[10] «Para los chinos y las personas de ascendencia china que viven en sociedades no chinas, la "prueba del espejo" se convierte así en la prueba de quiénes somos: Id a miraros en el espejo» (Huntington, 1996, 169).

exhibiendo unos niveles de crecimiento sostenidos cercanos al diez por ciento anual durante casi dos décadas. La fascinación generada en Occidente por este espectacular crecimiento y por la «desconocida» cultura china, ha facilitado su expansión económica mundial mediante la exportación de productos a precios con los que Occidente, sencillamente no puede competir.

Además, la crisis de deuda de 2010 ha facilitado el posicionamiento de China con respeto a Occidente, haciéndose con bonos del Tesoro de los Estados Unidos y de las economías europeas. Solo en concepto de intereses por la deuda estadounidense, ha estado recibiendo unos 50.000 millones de dólares mensuales[11], que está invirtiendo especialmente en África. Por lo que puede decirse que Occidente está financiando la campaña de expansión china en África.

No obstante, la economía china tiene también inquietantes sombras. Hay varios reputados economistas que cuestionan las cifras oficiales de crecimiento. Ya en 2009, los analistas de *The Economist*, calculaban un crecimiento algo más moderado, con desaceleraciones importantes como las sufridas durante la crisis económica asiática 1998-99 donde solo habría crecido al 4% (7,7 % según cifras oficiales) o incluso decrecimientos del 1,5 % durante 1989, el año de los sucesos de Tian'anmen.

Asimismo, aparentemente, el Gobierno chino ha subestimado el dato de la inflación, en el proceso de cálculo del crecimiento oficial. El profesor Frank Tian Xie[12] de la Escuela de Negocios Aiken de la Universidad de Carolina del Sur aseguraba en 2013 que «En los últimos 20 años, China ha logrado una rápida tasa de crecimiento del PIB a través de una economía de burbuja inflacionaria. Después de los ajustes por inflación y corrupción, la economía china creció un 5 a 6 por ciento y por ahora está básicamente estancada». Además, este último lustro, la economía china se ha ido desacelerando (a la vez que se absorbe de forma paulatina la posible sobrestimación de su crecimiento).

[11] *El Economista*. «El romance económico entre China y EE.UU. puede 'estallar' tras 40 años» [ref. de 12 de abril de 2016]. Disponible en Web: <http://www.eleconomista.es/economia/noticias/7036062/09/15/El-romance-economico-entre-China-y-EEUU-puede-estallar-tras-40-anos.html>. «China es el segundo mayor tenedor de bonos del Tesoro de EE.UU., solo por detrás de la Reserva Federal. Ahora, la relación podría haber comenzado a cambiar. A medida que el consumo y la inversión interna van ganando peso en China, las exportaciones y el superávit por cuenta corriente comienzan a ser menores (ahora las exportaciones equivalen al 27% del PIB, un descenso considerable). China que 2013 llegó a poseer 1,316 billones de dólares en bonos del Tesoro de EE.UU. siendo el mayor tenedor extranjero con diferencia».

[12] G. Zitan: «La verdad sobre el crecimiento del PBI en China», *La Gran Época*, 18/01/2013, [ref. de 07 de marzo de 2016]. Disponible en Web: <http://www.lagranepoca.com/archivo/26762-verdad-crecimiento-del-pbi-china.html>.

Desde 2010, el ritmo ha ido bajando paulatinamente hasta cerrar 2015 con un crecimiento oficial de solo un 6,9%.

Otro fenómeno viene a sumarse a la ecuación: el cambio de modelo económico o evolución económica desde una sociedad industrial moderna a una posmoderna de servicios. Este cambio no va a estar exento de dificultades, muchas de ellas consecuencia del propio carácter socioeconómico del país. Según Enrique Fanjul[13], doctor y profesor del Instituto Universitario de Estudios Europeos, la economía china se dirige hacia el aumento del consumo con disminución del ahorro y la inversión, menores exportaciones e incremento del sector servicios a costa de la producción industrial. La necesidad de incrementos salariales para compensar, mediante demanda interna, la futura caída de las exportaciones, proporcionará más de un quebradero de cabeza a las autoridades.

El «dragón asiático» tiene debilidades proporcionales a su envergadura. «China será vieja antes que rica» (Torreblanca, 2011; 169), la tasa de crecimiento poblacional del 0,49 en 2013 va a ser insuficiente para impedir las consecuencias de la política de hijo único de la era maoísta, a pesar de su abandono en 2015. Estos hijos únicos están llegando a edades avanzadas, con lo que en el año 2025 las tasas de dependencia se incrementarán, reduciéndose la capacidad de consumo de la población para poder hacer frente a los gastos asistenciales y pensiones. Además, el crecimiento del PIB no va acompañado de un crecimiento de la renta per cápita[14]. Y es que «1300 millones de chinos son muchos chinos» y en comparación con otros países, no puede decirse que sea un país rico. La importante desigualdad constituye un verdadero problema estructural, que irá en aumento en el futuro[15] y que puede potenciar el cambio de modelo.

A esta situación se añade una de sus mayores vulnerabilidades, la dependencia del exterior de materias primas y energía, lo que le obliga a múltiples alianzas. Desde 1990 China se ha convertido en un importador neto de energía, consumiendo cuatro veces más petróleo del que produce. Esta dependencia energética del exterior unida a la

[13] E. Fanjul: «Hacia un nuevo modelo de crecimiento chino», *Política Exterior*, nº. 58, primavera 2011, [ref. de 14 de febrero de 2016]. Disponible en Web: <http://www.politicaexterior.com/articulos/economia-exterior/hacia-un-nuevo-modelo-de-crecimiento-chino/>.

[14] Renta per cápita ($ PPP) (2013): 11.906 (Fuente: Oficina de Información Diplomática).

[15] Coeficiente GINI (2012): 0,47 (Fuente: Oficina de Información Diplomática).

escasa modernización de los procesos industriales acabará por reducir más aún su tasa de crecimiento económico.

El cambio estructural de la sociedad podría hacer más difícil aún el desarrollo de China como potencia. El hedonismo, que inevitablemente comienza a hacer su aparición en el apogeo de poder de las grandes potencias, puede observarse en sus elites rectoras. La generación de líderes que llevó a cabo la revolución maoísta, desapareció en la era de Deng Xiaoping, dando paso a una tecnocracia responsable del explosivo y artificial desarrollo económico e industrial de los últimos veinticinco años. La nueva generación de líderes es un conglomerado de heterogénea procedencia, clase social y trayectorias profesionales que constituye el «funcionariato» que deberá gestionar el nuevo papel de China en la escena internacional.

¿Cómo se percibe China a sí misma y la relación con su entorno?

Huntington expuso la visión «sinocéntrica» del mundo que tienen los chinos, en la que la zona sínica inicial, se rodea de una interior no china, que es necesario controlar y una zona exterior de la que esperan reconocimiento y relaciones preferentes. Por lo que no cabría esperar intentos expansionistas como los que pueblos europeos y asiáticos llevaron a cabo en la antigüedad.

Del análisis de su estrategia de seguridad se desprende una intención de desarrollo pacífico y modernización, pero presentándose orgullosamente como una civilización milenaria. El Instituto Chino de Estudios Internacionales (CIIS), en su Informe nº. 9 de febrero de 2016, sobre *Nueva Diplomacia de Vecindad China*[16] define un nuevo modelo de relaciones entre un *regional power* y sus países vecinos, a la vez que critica las relaciones de influencia de los países occidentales a las que tacha de colonialistas y de dominación. El modelo chino se basaría en la armonía y la igualdad, evitando, según el CIIS, los conceptos de *major country domination* o «esfera de interés». No obstante, su posición geoestratégica, y la necesidad de continuar con su expansión económica, hacen que China actúe como ese *major country* en una esfera de interés *de facto*, que vendría definida por los teatros geoestratégicos que la rodean, descritos por el almirante Julio Albert Ferrero[17]:

[16] <http://www.ciis.org.cn/english/2016-02/14/content_8570872.htm>.
[17] *La China actual. Geoestrategia de su entorno geopolítico*, Documento Marco, 16/2015, parte I y II, Instituto Español de Estudios Estratégicos. Madrid, 2015.

- Teatro geoestratégico del mar de China Oriental, con la disputa sobre las Islas Senkaku (para los chinos Diaoyu) pertenecientes a Japón y que se encuentran en el límite de la plataforma continental.
- Teatro geoestratégico del mar de China Meridional[18]. Su importancia geoestratégica deriva de sus significativas reservas energéticas (lo que lleva a los países de la región a tratar de establecer zonas económicas exclusivas), ser ruta de enlace con el océano Índico[19] y encontrarse salpicado de conflictos territoriales consecuencia de la evolución histórica de China. El principal «elemento polemológico» en este teatro es Taiwán, a cuya recuperación sigue aspirando. Las disputas por el control de las islas de Spratly[20] y Paracelso[21], que aunque deshabitadas, poseen importantes yacimientos de recursos naturales, son el otro foco de tensión en la zona.
- Teatro geoestratégico del océano Índico[22]. Su importancia reside en tres aspectos: las grandes reservas de recursos energéticos (gas y petróleo de Oriente Medio y plataformas continentales de Indonesia e India), riqueza pesquera de las costas africanas y el tráfico marítimo de mercancías e hidrocarburos. De hecho, dos terceras partes del petróleo mundial cruzan el estrecho de Ormuz hacia el Índico. Asimismo, la existencia del puerto más importante del mundo en Singapur, en el estrecho de Malaca, seguido de los de Bombay, Madrás y Calcuta, junto con otros de aguas profundas como los de Adén en Yemen y Gwadar en Pakistán, incrementan la importancia estratégica de este teatro.
- Teatro Geoestratégico Meridional[23]. China goza de buenas relaciones en general con los países que comprende, existiendo acuerdos de colaboración estratégica y transferencia de tecnología militar. Las principales tensiones tienen lugar con Vietnam, en un escenario de conflictos territoriales y fronterizos.

[18] Conocido como el Mediterráneo de Extremo Oriente, se encuentra bordeado por las costas de China, Hong Kong, Taiwán, Filipinas, Malasia, Brunei, Indonesia, Singapur, Tailandia, Camboya y Vietnam.
[19] Y por ende con África y Europa.
[20] De soberanía China, son reclamadas por Vietnam, Taiwán, Filipinas y Malasia.
[21] Arrebatadas a Vietnam secuencialmente en 1974, 1988 y 1991 por China.
[22] Complementado por las naciones ribereñas del Índico: Sudáfrica, Mozambique, Madagascar, Kenia, Somalia, Yibuti, Etiopía, Arabia Saudita, Yemen, Omán, Emiratos Árabes, Qatar, Bahrein, Kuwait, Irak, Irán, Pakistán, India, Bangladesh, Birmania, Tailandia, Malasia, Singapur, Indonesia y Australia.
[23] Comprende Afganistán, Pakistán, India, Nepal, Bután, Birmania, Laos y Vietnam.

- Teatro Geoestratégico Occidental[24]. Aun no tratándose de una región de interés polemológico, sí tienen importancia los movimientos secesionistas que reivindican la independencia de la Región Autónoma del Tíbet.
- Teatro Geoestratégico Septentrional[25]. El acercamiento entre los actores de la región se está haciendo cada vez más estrecho. Tanto Rusia como Kazajistán son suministradores energéticos de China, toda vez que esta provee de recursos minerales exclusivos y productos manufacturados. Especialmente llamativo es el acercamiento ruso a China a raíz de la crisis de Ucrania. La creciente demanda energética china puede constituir un salvavidas para el gas ruso ante un aumento del consumo en Europa de gas licuado procedente del norte de África. Por otro lado, las relaciones entre Kazajistán y la región autónoma de Xinjiang[26] se están estrechando, debido a la proximidad étnica y religiosa.

Estrategia de seguridad de China

El gran salto en la estrategia militar de China se produjo a finales de los años ochenta. Coincidiendo con el declive del bloque soviético, realizó un cambio de paradigma desde uno basado en la estrategia de la guerra defensiva frente a la Unión Soviética, a una estrategia regional. Había empezado a posicionarse para emerger como potencia regional.

La «Nueva Diplomacia de Vecindad China», así como la estrategia china de seguridad de 2011 titulada *El desarrollo pacífico de China*, proporcionan algunas claves para comprender cómo pretende ser vista por el resto mundo y qué respuestas espera del mismo. Aboga por un multilateralismo cooperativo-preventivo donde el diálogo, la cooperación y la negociación sean las alternativas al uso de la fuerza. No obstante, la cosmovisión china de la realidad es un elemento a tener en cuenta a la hora de interpretar su estrategia en el mundo. Esta cosmovisión[27] viene sustentada por el confucianismo y el taoísmo, que permiten la coexistencia armoniosa de contradicciones, donde lo opuesto resulta complementario:

[24] Comprendido por Kirguistán y Tayikistán y los territorios autónomos chinos de Sinkiang y del Tíbet.
[25] Comprende Kazajistán, Mongolia, Rusia y Corea del Norte.
[26] «La mayoría de su población es musulmana con clara tendencia secesionista. Existe también un fuerte movimiento terrorista, alimentado por los uigures» (Albert Ferrero, 2015:57 parte II).
[27] Basada en el yin-yang sobre la dualidad de todo lo que existe en el universo.

«No es sorprendente que ahí convivan […] elementos fundamentales correspondientes a cada una de las tres Olas de Toffler[28] […], que la llegada de las nuevas tecnologías […] no sustituya viejos paradigmas que en Occidente ya no se sostienen sino que hasta se use para reforzarlos. Y es que una de las principales habilidades chinas reside en la gestión de las paradojas» (Baqués, 2014; 91).

La visión *sinocéntrica* que China tiene del mundo lo divide en dos categorías, lo que es chino y lo que no lo es. No obstante, esta dualidad no pretende ser eliminada, por lo que es creíble que China apueste por el multilateralismo, pero entendido de una manera utilitarista. Así, tras su incorporación a las instituciones de Bretton Woods[29] como el FMI y exigir sin éxito una mayor cuota de representación, amenazó con la creación de una institución alternativa y rival con sede en China, el «Consenso de Pekín» (Williamson en Torreblanca, 2011; 53), que aunque no se ha conseguido un verdadero desplazamiento del poder sí ha logrado al menos desafiarla, en su beneficio.

Esta situación no implica la transición de un sistema unipolar a otro multipolar, pero lo desafía y debilita. China no pretende hegemonía, en principio, si no reconocimiento en el más *hegeliano* sentido del término: no comparte la idea de entidades superiores a las que subordinarse, más que a su voluntad, siendo esta contingente y no sometiendo la constitución de alianzas y las relaciones internacionales a ningún condicionante ideológico.

En este contexto, China espera según Samuel Huntington[30] una serie de «tributos» de su entorno estratégico:

- «Apoyar» la integridad territorial china, el control chino del Tibet y Xinjiang […].
- «Apoyar» de forma general a China en conflictos con Occidente sobre economía, derechos humanos, proliferación armamentística y otras cuestiones.
- Aceptar la «soberanía china» sobre el mar de China Meridional.
- Aceptar el «predominio militar chino» en la región y abstenerse de adquirir armas nucleares o fuerzas convencionales que pudieran poner en peligro dicho predominio.

[28] La primera ola constituida por la revolución agrícola, basada en el autoabastecimiento; una segunda ola, la de la revolución industrial con la consiguiente uniformización, especialización, sincronización, concentración, maximización y centralización; y una tercera ola de la sociedad posindustrial que abandona el estilo de sociedad de la segunda.
[29] Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional y Organización Mundial del Comercio.
[30] S. Huntington: *The clash of civillizations and the remaking of world order*. New York, 1996. Simon and Schuster Paperbacks, pág. 230.

- Adoptar directrices de comercio e inversión compatibles con los intereses chinos y que conduzcan al desarrollo económico chino.
- «Someterse» a la opinión de los líderes chinos al tratar problemas regionales.
- Estar abierto a la inmigración procedente de China.
- Prohibir o restringir «movimientos anti-China» o antichinos dentro de sus sociedades.
- Respetar los derechos de los chinos dentro de sus sociedades, incluyendo el de mantener «estrechas relaciones» con sus parientes y provincias de origen en China.
- Abstenerse de alianzas militares o «coaliciones anti-China» con otras potencias.
- Fomentar el uso del mandarín como complemento y, a la postre, sustituto del inglés como lengua de comunicación más amplia en el este asiático». (Huntington 1996; 230).

El multilateralismo entendido por China se apoya por tanto en dos pilares: ejercicio de su soberanía rechazando cualquier injerencia y el desarrollo económico como herramienta para la influencia geopolítica. Este multilateralismo es de un carácter exclusivamente gubernamental, por lo que no entablará diálogo con organizaciones que no sean Gobiernos y no admitirá cuestionamiento sobre su modelo social y de desarrollo, reforzando el carácter westfaliano de sus relaciones internacionales[31].

El desarrollo económico, incorporado a su estrategia de seguridad, le ha permitido dotarse de poderío militar e influencia política. Es por tanto una cuestión de seguridad nacional, constituyendo exigencia y necesidad para sus ciudadanos, alineando así el objetivo político de un pueblo orgulloso de su nación, con el poderío militar como instrumento de garantía. La trinidad de la lógica de Clausewitz[32] es el *software* que gobierna la construcción de su desarrollo. Además, invita a apoyarla a todos los países como una oportunidad única de «ganar-ganar», desde el punto de vista chino, para la prosperidad en la región.

Rol geopolítico de China

[31] Fuerte arraigo del principio de no injerencia.
[32] K. Clausewitz: *De la guerra,* [ref. de 10 de enero de 2016]. Disponible en Web: <http://lahaine.org/amauta/b2-img/Clausewitz%20Karl%20von%20-%20De%20la%20guerra.pdf>.

China considera vital para su crecimiento el aseguramiento de sus rutas de suministro, pues su talón de Aquiles es la dependencia energética exterior. Esta situación contribuye a que no lleve a cabo una política exterior inicialmente ofensiva y que su estrategia se presente como defensiva y armoniosa con su entorno más inmediato. Este perfil dialogante le ha permitido negociar y llegar a acuerdos con países de su entorno para el desarrollo de una red portuaria, desde el mar de China Meridional hasta el mar Rojo, denominada Collar de Perlas, para la protección de las rutas de acceso a sus importaciones.

Pero aún está por ver si China mantiene este perfil defensivo o acaba por desarrollar plenas capacidades militares A2/AD. El politólogo Mearsheimer[33] postula que, ante la situación de vulnerabilidad debida a su dependencia exterior, el crecimiento de China no puede ser pacífico, por lo que el desarrollo de capacidades A2/AD es una cuestión de tiempo. Si las desarrollara, conseguiría disuadir a los Estados Unidos de cualquier intervención en apoyo de sus aliados en el mar de China Meridional, que mantienen enconados contenciosos con el gigante asiático.

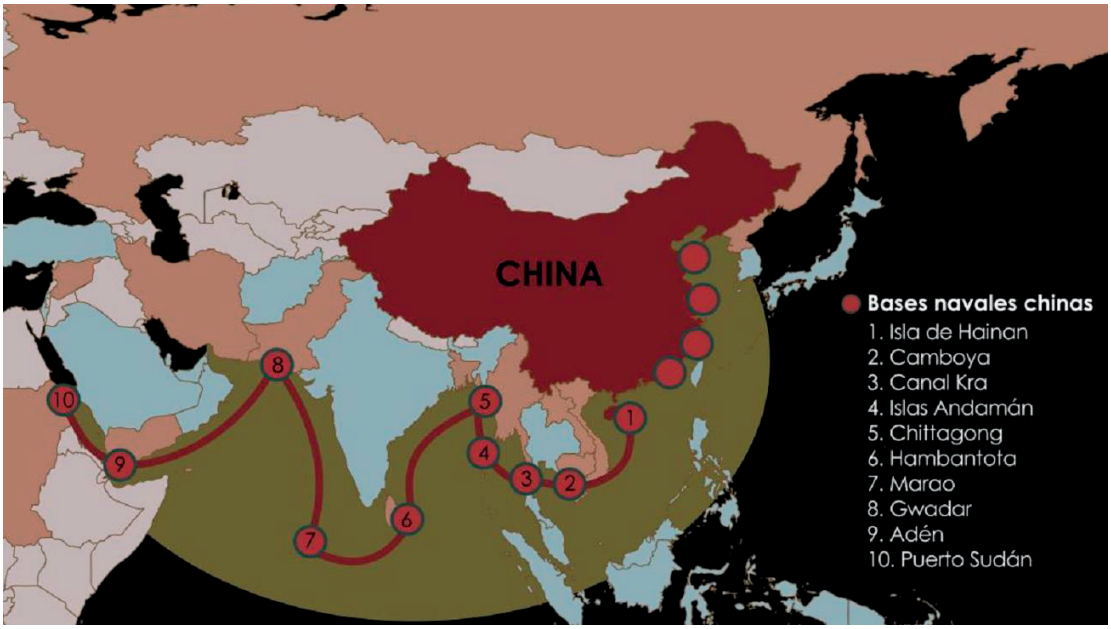


Figura 2: Collar de perlas. (Fuente: Juan Pérez Ventura, <http://elordenmundial.com/geopolitica/el-collar-de-perlas-chino-la-seguridad-de-pekin-en-el-indico/>)

[33] Policy Tensor. *Offensive Realism,* [ref. de 30 de enero de 2016]. Disponible en Web: <http://policytensor.com/2013/08/02/offensive-realism/>.

El desarrollo necesario para contrarrestar una estrategia A2/AD no es ni fácil y ni barato. Por el momento, los Estados Unidos ya han empezado a reforzar sus posiciones en la región[34] y han mostrado sus intenciones desplazando, una vez más, su centro de interés estratégico a la zona Asia-Pacífico. Este fortalecimiento de posiciones le permitiría sortear la estrategia antiacceso «deshilvanando» el Collar de Perlas en el Índico, interrumpiendo las vías de suministro hacia el dragón. La creciente dependencia del petróleo y metales raros le llevará a la protección de esa línea de suministros a cualquier precio si quiere mantener su tasa de crecimiento, por lo que será cuestión de tiempo que desarrolle una estrategia de tipo *Far Seas*[35] destinada a ganar profundidad estratégica en el Índico. Una estrategia que le diera acceso a las aguas azules no tendría otra respuesta que la reedición de la Estrategia de Contención de Kennan[36] por parte de los Estados Unidos, en una versión tan asertiva o más que durante la Guerra Fría. Situación que conduciría a la maximización del poder ofensivo según Mearsheimer[37], pudiendo provocar un crecimiento agresivo de China.

Por otro lado, la consolidación de la Organización para la Cooperación de Shanghai, auténtico contrapeso geopolítico a la OTAN/UE, al que se siguen sumando nuevos socios, pretende reeditar un nuevo equilibrio mundial en el que China no se subordina a Rusia, sino que la acompaña en un nuevo intento de reescribir las relaciones internacionales a nivel global.

Distancia

[34] Bases de Omán, Seychelles y Diego García en el Índico entre otras.

[35] China ha evolucionado desde una estrategia naval defensiva basada en la protección de sus costas o *near coast capabilities*, a otra igualmente defensiva, pero de carácter más adelantado denominada *near seas*. Las estrategias tipo *far seas*, que son las basadas en el control marítimo a gran distancia de la costa, incrementan tanto el radio de acción, que resulta difícil la justificación de su carácter defensivo.

[36] George Kennan: «The Sources of Soviet Conduct», *Foreign Affairs,* vol. 25, nº. 4, 1947, 271-273. En J. Castro: «Las tres piezas mayores del tablero geopolítico en la era de la Globalización: los casos de EE.UU., Rusia y China». *Documento de Opinión, 96/2014*, Instituto Español de Estudios Estratégicos. Madrid, 2014.

[37] Lógica del realismo ofensivo.

Figura 3: Organización para la Cooperación de Shanghai (Fuente: <https://puntodevistaypropuesta.wordpress.com/2015/01/02/que-es-la-organizacion-de-cooperacion-de-shangai-ocs/>)

Posibilidades y conclusiones

¿Pueden las resistencias suscitadas por el auge del poder chino dar al traste con sus planes hegemónicos regionales?

El riesgo que corre China, es que su crecimiento sea percibido por el resto de potencias como el de la *Alemania Guillermina* de finales del *siglo* XIX, si no es capaz de desarrollar una muy fina política exterior. Hasta la crisis económica de 2008 esto había sido así, las ingentes cantidades de divisas proporcionadas por la compra de deuda soberana le han hecho sacar pecho ante sus competidores[38], pero estos han comenzado a percibir una «agresividad» que comienza también a funcionar como ese «agente federador» externo.

Es posible que la «política de buena vecindad china» sea percibida como una «máscara» por parte de otros países de la región, que empiezan a ver con recelo su cada vez mayor hegemonía, detectando ciertos comportamientos agresivos en esa «igualdad y armonía» que se predica. Esta percepción suscitará sin duda resistencia, que irá progresivamente organizándose en detrimento de los planes hegemónicos regionales chinos.

Además, el intento del Gobierno chino de «acorralamiento» de Occidente en las instituciones Bretton Woods puede dar lugar al efecto contrario. La posibilidad de éxito de sendos acuerdos de libre comercio de los Estados Unidos con Japón y la UE constituirá una «pinza», con mercados, normas y estándares compartidos, que atrapará a China en una suerte de «entorno de contención de Kennan económico». Y es que el «doble filo» del sistema uni-multipolar está presente para todos los actores, también para los emergentes.

¿Optará por una política exterior de acomodación o por el contrario esta será agresiva?

China es consciente de lo anterior y el acercamiento diplomático y comercial con Rusia es un hecho, aparcando diferencias y constituyendo un contrapeso al poder estadounidense en el sistema internacional. No se trata de un nuevo sistema bipolar, pero su relación crea un campo con capacidad suficiente para repeler, en el «pivote», la influencia norteamericana. Esta relación crea también un riesgo, y es verse arrastrada

[38] India, Vietnam, Japón, Corea del Sur, etc.

por la beligerancia rusa en las relaciones internacionales, situación que puede favorecer la tensión y el conflicto en el complejo tablero geopolítico.

Por otro lado, el *statu quo* respecto de Taiwán[39], principal elemento polemológico del mar de China Meridional, es improbable que cambie *de iure* o por medios bélicos, pero la interdependencia económica va camino de ser un hecho. La «política de los tres noes»: no al contacto, no a la negociación, no al compromiso con el continente, ha cambiado sensiblemente a: no unificación, no independencia y tampoco uso de la fuerza. No obstante, las relaciones de Taiwán con Japón y EE.UU. tienen un componente geoestratégico de primer nivel: mayor intercambio comercial e inversión junto con acuerdos militares con los Estados Unidos, lo que puede multiplicar las fricciones con China.

Si China no tiene suficientes apoyos mantendrá un perfil bajo, se adaptará a la situación, practicará el juego de la ambigüedad y se mostrará paciente en su debilidad[40]: «Así pues, hay debilidad en el poder, y poder en la debilidad; antes que tintinear como el jade, uno debería retumbar como las piedras» (Lao Tse, Tao).

¿Las circunstancias internas de China le permiten evolucionar como potencia?

China debe afrontar un cambio estructural interno más difícil de gestionar que su política exterior. Hay una serie de circunstancias sin solución en el corto plazo, que dificultarán su transformación en la potencia mundial que pretende para mediados del siglo XXI:

- La demografía constituye una bomba de relojería a un plazo cada vez más corto, lo que obligará a detraer recursos de desarrollo industrial y económico para gastos asistenciales, resintiéndose el potencial de acción exterior.
- La caída de las exportaciones necesitará de la maquinaria de la demanda interna para contrarrestar sus efectos sobre la balanza comercial, en una sociedad cuyo «artificial» crecimiento del PIB está decelerándose, con un IDH estancado.

[39] Ver apartado: ¿Cómo se percibe China a sí misma y la relación con su entorno?. Teatro geoestratégico del Mar de China Meridional.

[40] Aplicación de la lógica paradójica de la estrategia según Clausewitz y Lao Tse. Según postulados de Luttwak en «Por qué China no será la próxima potencia mundial… pero como podría serlo». En «China, poder y fragilidad» en *La Vanguardia Dossier, nº. 40* junio-septiembre. Barcelona, 2011, págs. 8-15.

– El cultural shift hacia el individualismo y la búsqueda de valores alternativos a los tradicionales de jerarquía, disciplina y patriotismo debilitará el pilar emocional clausewitziano[41], desconectando al pueblo del objetivo político.
– El auge de los secesionismos y extremismos aumentará la demanda de seguridad interior, lo que unido al cambio de mentalidad puede dificultar la legitimación de las acciones del Estado.

Si las circunstancias internas se presentan en un grado tal, que la acción del Estado no las pueda contrarrestar de manera eficaz, y a esto se une un entorno regional y mundial cada vez más resistente, es muy difícil que China pueda imponer un nuevo *statu quo* internacional. Es por tanto previsible que tenga que moverse en un entorno uni-multipolar en el que corregir dichas circunstancias internas y externas le llevará mucho tiempo. No obstante, en este terreno China siempre ha sido una potencia: «No hay necesidad de estar con prisa porque la eternidad está disponible para ti. Planta las semillas en el tiempo correcto y espera, la primavera vendrá, siempre viene. Y cuando la primavera venga, las flores aparecerán. Pero espera, no tengas prisa» (Lao Tse, Tao).

i

Francisco J. Fuentes Gil
*Joaquín M. Pellicer Balsalobre**
Comte. ING ET y Cap. GC

[41] Según la teoría de Clausewitz, la guerra está constituida por una trinidad de elementos, cuyo equilibrio es imprescindible para la consecución del objetivo político. Siendo la guerra un instrumento de la política, como elemento racional del Estado, está bajo el control del Gobierno, quien marca el objetivo político. La acción bélica compete al ejército, mientras que el sentimiento hostil, como elemento irracional perteneciente a la esfera de las emociones, reside en el pueblo.

Bibliografía

- ALBERT, J. *La china actual. Geoestrategia de su entorno geopolítico*, Documento Marco, 16/2015, parte I y II, Instituto Español de Estudios Estratégicos. Madrid, 2015.
- BAQUÉS, J. «Las revoluciones militares: el caso de China». *Revista de Estudios Políticos, nº. 166*, 2014, págs. 69-94. [ref. de 14 de febrero de 2016]. Disponible en Web: <http://www.seguridadinternacional.es/blog.mosaico/?q=es/content/la-estrategia-china-de-alta-mar>.
- BRZEZINSKI, Z. *El Gran tablero mundial: La supremacía estadounidense y sus imperativos Geoestratégicos*. Barcelona, Paidós Ibérica, 1998.
- CASTRO, J. «Las tres piezas mayores del tablero geopolítico en la era de la Globalización: los casos de EE.UU., Rusia y China». *Documento de Opinión, 96/2014*, Instituto Español de Estudios Estratégicos. Madrid, 2014.
- CLAUSEWITZ, K. *De la guerra,* [ref. de 10 de enero de 2016]. Disponible en Web: <http://lahaine.org/amauta/b2-img/Clausewitz%20Karl%20von%20-%20De%20la%20guerra.pdf >.
- GARCÍA, I. «Análisis de la Estrategia China de Seguridad», *Documento de Análisis 28/2011*, Instituto Español de Estudios Estratégicos. Madrid, 2011.
- GARCÍA, J. *Hegel: el derecho como ethos y la guerra como reconocimiento* [ref. de 8 de enero de 2016]. Disponible en Web: <http://iugm.es/uploads/tx_iugm/hegel.pdf>.
- EL ECONOMISTA. «El romance económico entre China y EE.UU. puede 'estallar' tras 40 años» [ref. de 12 de abril de 2016]. Disponible en Web: <http://www.eleconomista.es/economia/noticias/7036062/09/15/El-romance-economico-entre-China-y-EEUU-puede-estallar-tras-40-anos.html>.
- FANJUL, E. «Hacia un nuevo modelo de crecimiento chino», *Política Exterior, nº. 58,* primavera 2011, [ref. de 14 de febrero de 2016]. Disponible en Web: <http://www.politicaexterior.com/articulos/economia-exterior/hacia-un-nuevo-modelo-de-crecimiento-chino/>.
- HUNTINGTON, S. *The clash of civillizations and the remaking of world order*. New York, 1996. Simon and Schuster Paperbacks.

- HUNTINGTON, S. *The lonely superpower*. New York, 1996. Foreign Affairs 35 1999. [ref. de 12 de abril de 2016]. Disponible en Web: <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/1999-03-01/lonely-superpower>
- INSTITUTO CHINO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES, *Informe nº 9 de Febrero de 2016*, sobre *Nueva Diplomacia de Vecindad China* [ref. de 10 de marzo de 2016]. Disponible en Web: <http://www.ciis.org.cn/english/2016-02/14/content_8570872.htm>.
- KRAUTHAMMER, C. «The unipolar moment». *Foreign Affairs, Special Issue 1990*, págs. 23-33.
- LA VANGUARDIA. «China, primer acreedor de EE.UU., le pide que sea responsable con el déficit» [ref. de 12 de abril de 2016]. Disponible en Web: <http://www.lavanguardia.es/economia/20110420/54142023984/china-primer-acreedor-de-ee-uu-le-pide-que-sea-responsable-con-el-deficit.html>.
- LUTTWAK, E. «Por qué China no será la próxima potencia mundial… pero como podría serlo». En *China, poder y fragilidad* en *La Vanguardia Dossier, nº. 40* junio-septiembre. Barcelona, 2011, págs. 8-15.
- MASTANDUNO, M. *Preserving the Unipolar Moment. Realist Theories and U.S. Grand Strategy after the Cold War*. International Security, vol. 21, nº. 4 (Spring 1997), págs. 49-89.
- OFICINA DE INFORMACIÓN DIPLOMÁTICA. *China ficha país*, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, [ref. de 14 de enero de 2016]. Disponible en Web: <http://www.exteriores.gob.es/documents/fichaspais/china_ficha%20pais.pdf>.
- PALACIO DE OTEYZA, V. «La imagen imperial del nuevo orden internacional: ¿es esto realismo político?» *Revista CIDOB d'Afers Internacionals, nº. 64.* Barcelona 2004, págs. 7-28.
- PARET, P. *Creadores de estrategia moderna. Desde Maquiavelo a la Era Nuclear*. Madrid, Centro de Publicaciones del Ministerio de Defensa, 1992, págs. 464-290.
- POLICY TENSOR. *Offensive Realism,* [ref. de 30 de enero de 2016]. Disponible en Web: <http://policytensor.com/2013/08/02/offensive-realism/>.
- RODRÍGUEZ, A., TURMO, J. Y VARA, O. «El efecto de los desequilibrios económicos globales en la estrategia militar de los Estados Unidos y China». *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2/2013*. Madrid, 2013.

- SÁNCHEZ, E., MAÑÉ A., DE LA CÁMARA C., HUICI, L. «La transición geográfica de Asia Central en el nuevo contexto geopolítico». ICIP Working Papers: 2013/07. Barcelona 2013.
- TORREBLANCA, José I. *La fragmentación del poder europeo*. Barcelona: Icaria, 2011.
- WALTZ, K. *Theory of International Politics*. McGraw Hill, 1979, págs. 91-117; 191-236.

*__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.

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

42/2016 02 de mayo de 2016

*Antonio Cambría**

La importancia de la comunicación estratégica

Visitar la WEB Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO

La importancia de la comunicación estratégica

Resumen:

Se pretende analizar la comunicación en primer lugar a nivel general, y de este modo ver los aspectos fundamentales de este ingenioso artificio humano, llegando a una segunda parte donde se profundiza sobre una comunicación, en particular al día de hoy, que pueda ser un instrumento para soportar o conseguir la derrota del enemigo y la resolución de los conflictos. En la conclusión se expresa una opinión referida al papel que tiene la comunicación estratégica.
El objeto de este trabajo es abordar de manera sencilla, una primera visión de la comunicación estratégica acercándola a toda persona, que no perteneciendo a este particular mundo, se aproxime por primera vez a él.

Abstract:

First of all, we want to analyze the communication from a general point of view, to see the essential aspects of this brilliant artifice. Afterwards we are to deepen the topic towards an inner level, more concrete as the Strategic Communication. Nowadays this is an instrument that could be a great aid in conflicts resolution and enemy defeat. At the conclusion of the article we will express a final opinion about the role of Strategic Communication.
The true aim of this work is to give a simple and clear explanation of Strategic Communication to people who are not familiar with this term and approaching for the first time this particular world.

Palabras clave:

Opinión pública, comunicación estratégica, relaciones internacionales.

Keywords:

Public Opinion, Strategic Communication, International Relations.

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

Introducción

El objetivo prioritario de este documento de opinión es contribuir a la creación, consolidación y difusión de una cultura sobre la comunicación. La comunicación sobre todo acompañada del adjetivo estratégica: planificada, organizada y coordinada para objetivos estratégicos. Adquiriendo el papel de posible nueva arma en las resoluciones de los conflictos.

Nos planteamos articular este escrito profundizando en la importancia de desarrollar una comunicación estratégica desde un plano más amplio porque el nuevo orden mundial y las nuevas formas que tenemos de comunicarnos en esta sociedad de la información, a nivel político, económico, cultural y social, así lo exigen. Consideramos necesario tomar como ejemplo el desarrollo y aplicación que este concepto ha tenido, casi exclusivamente, en el ámbito militar, para extenderlo al resto de terrenos[1].

Dividiré mi reflexión en dos partes: por un lado, presentar los conceptos básicos, y, por otro lado, reflexionar sobre el tema de la comunicación. La primera parte aborda conceptos generales sobre lo que es una comunicación y lo que es el arte de persuadir. La segunda parte explica qué es la comunicación estratégica y cuáles son sus características. Terminada esta parte descriptiva se pasa a la conclusión, en la que se adelantan algunas consideraciones con el fin de crear o fortalecer la concepción de la audiencia sobre la comunicación estratégica. Empezaremos con un pequeño preámbulo para identificar los límites entre los que se insertan las informaciones.

Hoy en día nada parece imposible, encendemos el ordenador y podemos comunicarnos con todo el mundo en tiempo real. Las distancias temporales y físicas se han reducido a la sencilla imagen de un punto. Aprendemos más, empezamos a comunicarnos con otras personas en diferentes lenguas, conocemos nuevas culturas y como hay tantas ventajas, los aspectos negativos son más furtivos; como se suele decir «la rosa, aun siendo la reina de los flores, también tiene sus espinas». Las cosas bellas y buenas siempre tienen un precio y este precio son las nuevas amenazas, las nuevas dependencias que se mueven en el subsuelo de esta nueva era: la era de la información.

Análisis de la comunicación

La comunicación y su naturaleza en esta nueva sociedad

Comunicación, un elemento que puede representar las diferentes sociedades que se encuentran en el mundo. Vivimos y hemos vivido en eras en las que la comunicación ha adquirido siempre un papel muy importante, porque casi todas las actividades tienen como base este proceso particular que desde la formación de grupos humanos se ha ido desarrollando.

[1] Discusión con la profesora de la Universidad de Valladolid, campus de Segovia, Coral Morera Hernández, profesora de Teoría de la Comunicación y de la Información. UVa, Campus María Zambrano, enero 2016.

La comunicación es un proceso mediante el cual se trasmiten informaciones, pero no termina ahí su papel. Alguien podría pensar que la comunicación tiene solo una finalidad meramente informativa[2], pero en realidad se trasmiten también elementos más profundos como los sentimientos y pensamientos[3], con la intención de persuadir, con independencia de que pueda ser orientada a un fin bueno o malo. Todos, cuando comunicamos y estamos dando informaciones, intentamos influir o llegado el caso cambiar la opinión de los demás[4]. Por ello como dice J. L. Sanchís, «las comunicaciones son todos aquellos procedimientos por medio de los cuales una mente afecta a otra» y que a través de la comunicación cada información se envuelve en una capa, manta de intencionalidad para que se provoque una reacción en la mente del receptor[5]. La comunicación busca siempre un *feedback*, una respuesta del receptor desde la cual puede aprender y desarrollarse; así se habla de comunicación perfecta cuando el mensaje ha sido bien recibido y se produce la reacción deseada en el receptor[6].

En realidad podríamos seguir desarrollando más el concepto de comunicación, porque es algo más profundo, que construye en parte la sociedad; es decir, la comunicación es algo más que el lenguaje sencillo y la relación entre emisor y receptor. La comunicación tiene un componente de cultura, de intersubjetividad y de interrelación[7]. Y ello porque el emisor pone en su mensaje un pensamiento, que claro, no será aséptico y frío, si no que contendrá sentimientos, voluntades, para captar la atención de quien está escuchando o recibiendo el mensaje.

Este proceso de relación entre un sujeto emisor y otro receptor puede plantearse de diferentes maneras, desde un intercambio económico, social, hasta algunos de opinión. Y la manera en la que se desarrolla puede ser verbal, no verbal, con símbolos y gestos. Vamos a centrarnos en la comunicación más elemental, que ve un emisor que habla a una audiencia[8]. Lo que incide en este tipo de comunicación se establece según los siguientes porcentajes: en un 7% son las palabras, es decir, qué tipo de palabras debo usar para que la comunicación tenga un éxito en los receptores[9]; en un 38% incide el tono de voz, es decir, si nos sentimos relajados, tenemos una voz natural, no forzada; y en un 55% el lenguaje no verbal, cómo ponemos las manos, los brazos, las piernas, cómo movemos los ojos, el labio inferior o incluso qué ropa llevamos[10].

---

[2] R. Storey: *El arte de la comunicación eficaz y persuasiva. Las palabras, las frases y los conceptos más convincentes,* Editorial de Vecchi, 1997, Barcelona, pág. 11.
[3] J. Luis Sanchís: *Comunicar con éxito. Teoría y práctica de la comunicación.* Gestion2000.com, 2005, España, pág. 55.
[4] R. Storey: *op. cit.,* pág. 11.
[5] J. Luis Sanchís: *op. cit.* pág. 55.
[6] Ibídem, pág. 56.
[7] Ibídem, pág. 56.
[8] Esta audiencia puede ser una persona, come un grupo de personas, o un pueblo.
[9] R. Storey, *op. cit.,* pág. 43, es decir que el éxito puede cambiar por las palabras usadas.
[10] Ibídem, pág. 44. Aquí se podría añadir, como alguien piensa, el encanto personal. Sería la capacidad de convertir las palabras en perfume, sería lo que se llama *charm y* permite aparecer «diferente».

Lo que se trata aquí son las palabras, y la manera en la que pueden seducir a una persona o a un grupo de personas. Las palabras tienen una fuerza infinita, son las semillas del pensamiento, tienen un sentido subliminal, subyacente y oculto, que permite engranarse en el subconsciente de la mente[11]. Con las palabras es posible trasformar el ruido en música, la falsedad en verdad. Recordemos a un personaje clave entre las filas de Hitler, Joseph Gobbels y su conocida frase: «una mentira repetida mil veces se convierte en verdad». Por esta razón la palabra puede ser un arma terrible.

Si tuviéramos que definirla resultaría difícil decir qué es en realidad una palabra: ¿Es un artificio del hombre?, ¿un artificio de la mente?, ¿quién las ha creado? y ¿por qué? Estas son preguntas interesantes pero lo que necesitamos saber es que estas entidades crean estructuras lógicas, crean ideas y residen en la inteligencia del ser humano[12]. Tienen un poder de persuasión y disuasión, pero este depende de cómo se use una determinada palabra. No siempre se necesita de lógica, no siempre todo va dirigido al cerebro, sino a las emociones de un ser humano. Se necesita explotar la esencia más profunda de la palabra con la que se seduce una persona[13]; cada palabra tiene un perfume particular y este da una significativa ventaja a quien sabe mezclar diferentes fragancias para crear el perfume perfecto[14]. Hablar con el corazón al corazón de la audiencia[15].

Cuatro son los elementos fundamentales, dos características de las palabras como sorpresa y contradicción y otras dos como la sensación de calor o la sensación de frío de una palabra. Es decir que las características que nos atrapan en el discurso son la sorpresa y la contradicción; por ejemplo, si analizamos este conjunto de palabras «crecimiento cero» decimos que no hay incremento, pero si algunos segundos después pensamos en lo que hemos escrito, constatamos que crecimiento cero es algo que no puede existir, porque la palabra crecimiento ya incluye algo que se incrementa[16]. Pero estas palabras nos atraen, no nos plantean dudas o incertidumbre, y no nos quedamos en blanco frente a ellas. Las otras características se refieren al hecho de que si una palabra sea fría o caliente; la primera provoca en nosotros un sentimiento de

[11] A. Grijelmo: *La seducción de las palabras,* Taurus, 2005, Madrid, España, pág. 29. Por ejemplo las palabras «sí» y «no», tienen un significado fortísimo, que es lo de autorización y prohibición.
[12] Ibídem, pág.12, es interesante reflejar sobre el hecho de cómo se forman las palabras en la mente, la creación de estructura que asocian una palabra a un objeto y luego la creación para asociación de frases.
[13] Atraer de manera dulce, sin crear fuerza de obligaciones, por ejemplo una persuasión provoca en el receptor una desconfianza, el receptor no debe sentirse persuadido o manipulado.
[14] Situación similar se encuentra en la película *Perfume, Story of a Murder*.
[15] Parece algo sencillo, en realidad solo poquísimas personas lo pueden hacer, se necesita de mucha empatía, intuición y previsión en lo mismo tiempo. Frase de importancia para mí es la de R. McNamara, secretario de Defensa de los Estados Unidos, que cuando le preguntaron como fuera posible que él tenía siempre una respuesta pronta y apta al momento, él contestó que necesitaba siempre pensar adelante, para que lo que estaba enfrente hiciera la pregunta deseada. Es decir, contestar a la pregunta a la que se quiere responder para dirigir el discurso hacía el propio interés. Fuente: Documental sobre McNamara, <www.youtube.com>, 2014, Italia; lecciones en *The Fog of War.*
[16] A. Grijelmo: *op. cit.,* pág. 131, ejemplo resumido y modificado.

desconfianza y nos enteramos que es usada para engañar, en cambio una palabra caliente nos relaja y nos fascina[17].

Un ejemplo, que para mí refleja la importancia de las palabras, sobre todo en un ámbito tan inestable como el de las relaciones internacionales, es el discurso que hizo la embajadora de Estados Unidos (EE.UU.) a Sadam Husein, diciendo que las relaciones entre los Estados protagonistas de las relaciones internacionales en el Próximo y Medio Oriente en aquel momento eran una cuestión entre Estados, entendiendo así que la situación en el Próximo Oriente no habría interesado a Estados Unidos. Este provocó sentimientos en el dictador que lo llevaron a confirmar su decisión de empezar una conquista de los Estados fronterizos.

¿En qué espacio se mueve y se introduce la comunicación?

Hemos analizado cuál sería uno de los posibles vehículos de la comunicación, veamos ahora dónde y a quién se dirige la comunicación.

Podríamos decir que otro elemento fundamental de esta era de la información, como ocurría también en las eras anteriores, es la «opinión pública». La opinión pública es una substancia informe que se puede sentir y es característica fundamental de este mundo globalizado e interrelacionado. El filósofo Habermas señala que esta puede ser manipulada, deformada y predeterminada y que es el eje de la cohesión social, de la construcción y legitimación política[18]. Otros autores advierten que una vez está formada una opinión es muy difícil cambiarla, el veredicto que se obtiene cuando se crea una opinión puede no ser reversible. Este hecho se puede identificar con la primera de las nueve leyes sobre la opinión pública de Kimbal Young[19]. Ambas consideraciones pueden ser correctas si pensamos en el hecho que es casi imposible prever su evolución. Puede ser cambiada tanto durante largos plazos de tiempos como en pequeños, e incluso nunca.

La opinión pública es una estructura, un agente del espacio informativo y constitutivo de la sociedad. En mi opinión se podría comparar a los *frames* de la sociedad, lo que estructura la *public life*. Al crear esta estructura convergen muchos actores, sobre todo los *stakesholders*, los grupos gubernamentales y cada uno ejercita un proceso de mutua influencia que lleva a cabo diferentes *public policies*. *The Frame* es parte de una estructura profunda cultural que permite la creación de puentes para que el emisor y el receptor se comuniquen con mayor facilidad sin caer en fracasos comunicacionales[20]. Cuando se habla de *frames* nos referimos también a aquellas naturales asociaciones

[17] Ibídem, pág.131 y 275.
[18] J. Luis Sanchis: *op. cit.,* pág. 87.
[19] Ibídem, pág. 194, sociólogo y profesor.
[20] S. D. Reese, O. H. Gandy jr., A. E. Grant: *Framing public life,* London, 2003, Oxford press, pág. 111.

mentales que desde el público, desde las *frames* exteriores se trasladan a las interiores, que funcionan por metáforas[21].

Es interesante analizar el fenómeno del *Framing Cycle,* algo extremadamente importante. Este ciclo se compone de cuatro fases: *Emergent phase*, cuando todavía los asuntos y las cuestiones no están formados[22]; *Definition or Conflict phase*, cuando eventos conducen a cuestiones que empiezan a ser parte del *public frame; the Resonance phase*, cuando la estructura *frame* resuena a la cuestión con valores de opinión pública; *the Equilibrium or resolution phase*, una vez que el proceso de resonancia se ha estabilizado. La *Frame* creada empieza a ser dominante en el debate y empieza a crear un primer estadio de realidad que permite crear formas, algunas veces paralelas con las líneas guías teóricas de la *public policy,* intentando conformar los estándares[23].

Este elemento de opinión publica afecta a cada aspecto de nuestra sociedad. En particular al área política que desde la antigüedad ha sido un área donde la comunicación ha jugado un papel de gran importancia. A través de la comunicación se ha intentado siempre crear una «aceptabilidad», como afirma el autor Jhon Pierre Faye en su obra *Lenguajes Totalitarios*. El ámbito político es un suelo lleno de emociones, todo se juega sobre el plan de quién intenta seducir a más personas. Pierre Girond afirma que, hoy en día, «el opio del pueblo» es la propaganda política, cultural y económica. La opinión pública es esta mano invisible que domina toda la realidad. Si tú no estás de acuerdo, corres el riesgo de ser silenciado[24], si no, tienes muchas oportunidades de que tus opiniones sean escuchadas. Y en este contexto los medios de comunicación son los instrumentos y los factores fundamentales de conformación de esta opinión pública. Consiguen trasformar algo que es natural, en algo que es extraordinario. Todo este proceso de transformación ocurre de manera instantánea y presencial. Algo parecido a lo que ocurre cuando crecemos. En este proceso no nos enteramos que estamos creciendo, pero en un segundo momento cuando miramos las fotos pasadas, vemos todos los cambios.

La estrategia de los medios y de los emisores es sencilla, una comunicación es más eficaz si usa el código de la emotividad; el mensaje se camufla, se envuelve en un relato que no debe solo entrar en las mentes, si no en las emociones. Se usan imágenes directas para despertar los deseos más inconscientes de la persona. Aquí podemos ya ver uno de los elementos fundamentales que iremos a analizar en la

[21] M. Castells: *Communication power,* Oxford Press, 2009, pág. 142.
[22] Por eso nos referimos a un concepto general de Schrman en su obra, *The nature of news* pone el acento sobre un tema particular sobre algunas sutilezas como el hecho que las noticias no son eventos, si no *reports* de eventos, y ellos porque tienen ya una primera estructuración a través del *frame.* o sea que cuando escuchamos una noticia ya ha pasado bajo de una primera deformación por parte de quien la ha enviado. Pues, los eventos se ponen en la *Emergent Phase,* las noticias se encuentran en un momento transitorio.
[23] S. D. Reese, O. H. Gandy jr., A. E. Grant: *op. cit.,* pág. 113.
[24] Se refiere a la espiral del silencio teorizada por Noelle-Numman.

segunda parte sobre la comunicación estratégica, es decir, la sincronización de las palabras y las imágenes[25].

Una de las estrategias más sencillas que siempre ha tenido éxito en el alma del ser humano, es la batalla entre el bien y el mal; de tal forma que quien se halla en la área de la política está condicionado por dos elementos: el primero es un sistema de emociones basado en la disposición de actuar sobre un objetivo propuesto y un entusiasmo; el segundo sobre un sistema de miedo y ansiedad, creando así dos aspectos: el enfoque y la evitación[26].

Un ejemplo que se puede mencionar es el caso del proceso discrecional de toma de decisiones durante los eventos de la guerra en Iraq y Afghanistan. Fueron activadas dos *frames* para que se movilizase la población americana: *the war on terror and the patriotism*[27]. La primera activó el sentimiento de miedo en la vida del hombre creando así ansiedad; y el tema del *patriotism* creó en cambio, un sentimiento de entusiasmo para la lucha y la defensa del propio país. Por esta razón fue posible ejercitar una notable influencia sobre la opinión pública y sobre la población en general, para permitir alcanzar determinados objetivos.

La comunicación estratégica y sus características

Una vez analizados dos de los más importantes aspectos de esta era de la información, vamos a ver qué papel puede tener la comunicación y cómo puede ser usada como herramienta para la defensa del Estado, o como arma para la derrota del enemigo. Vemos la comunicación bajo el punto de vista de una manera de resolución de los conflictos. Hay, por tanto, que plantear una estrategia, una comunicación eficaz y planificada. Empezamos la parte más interesante y de análisis del argumento: la comunicación estratégica.

Como hemos visto, un primer espacio queda reservado a la opinión pública y más concretamente a los contextos en lo que se habría que desarrollar este nuevo instrumento. El contexto político; es decir, el lugar formado por la dependencia entre Gobiernos y gobernantes, canalizada por la opinión pública[28]. El contexto militar, ahora en un proceso de cambio después de la caída del muro de Berlín, y sobre todo con el evento que ha abierto una nueva era, el 11-S, llevando en sí mismo la pérdida por el Estado de su función primordial: la defensa en su territorio de sus ciudadanos. La presencia de nuevas amenazas que no se pueden combatir con las clásicas reglas de la doctrina estratégica, imponen a los ejércitos y al Estado su adaptación a las nuevas circunstancias como algo esencial. Utilizando un símil sencillo, se necesita cambiar de piel, como lo hacen los reptiles. El Estado y el Ejército deben adaptarse a estos nuevos

[25] J. Luis Sanchís: *op. cit.,* pág. 223.
[26] M. Castells: *op. cit.,* pág. 147.
[27] Ibídem, pág. 170.
[28] *Cuaderno de Estrategia nº. 147,* <http://www.ieee.es/documentos/cuadernos-de-estrategia/detalle/Cuaderno_147.html>, 01/12/2015, pág. 211.

cambios[29], dado que no se combate sobre un espacio físico, sino psicológico y cognitivo[30]. El entorno social es un entorno en continua evolución, pues a causa de la globalización y de las nuevas tecnologías, todo es diferente. La sociedad adquiere un peso mayor en las decisiones, es más crítica. Puede ilustrar este ejemplo la visión que daba el presidente Ronald Reagan cuando propugnaba una guerra con cero muertos.

En este contexto social los medios adquieren un gran papel, no solo desde el punto de vista de las potencias del Oeste, sino también de las del Este. Lo que han hecho los del Este ha sido coger nuestros instrumentos y usarlos contra nosotros. Lo que cuentan son los números, pero sobre todo las victorias (para ellos) y las derrotas (para nosotros) en las áreas psicológica y simbólica. Lo que dice Margaret Thatcher es verdad, «la publicidad es el oxígeno de los terroristas[31]», pues les permite ampliar su cuenca geográfica donde captar adeptos que caen bajo su mensaje. Tenemos que acordar como Osama Bin Laden había comprendido la teoría de la comunicación (asociar imagen a mensaje con acciones y sonido que lleva consigo arquetipos primordiales). Un ejemplo más evidente es la estación televisiva de *Al-Qa'ida, As-Sahab,* en la que se enseñaba el entrenamiento de los soldados para destruir a Estados Unidos, con imágenes espectaculares, y canciones típicas árabes de incitación a la guerra santa. La comunicación perpetrada por ellos es muy refinada, se tira el mensaje en botella en el océano de las informaciones y luego una vez abierto, en función de los sentimientos de la persona que lo recoge, este mensaje hará efecto o no.

Por esta razón es obligatorio que aprendamos a explotar al 100% lo que hemos creado y que es parte de nuestra sociedad. Una vía para el triunfo y la derrota de las nuevas amenazas se encuentra en la comunicación, pero no una sencilla comunicación, una comunicación estratégica[32].

Cuando hablamos de armas, de tanques, de ejército, estamos hablando en alguna manera de *hard power*, lo que es físico. Pero cuando hablamos de comunicación estratégica, nos referimos a *soft power* junto a la idea de persuasión e influencia como estrategias nacionales que permiten reducir o transformar los conflictos, e influir sobre los procesos de cambio social y político, así como ejercer un papel decisivo contra la violencia extremista[33]. Y ello porque los asuntos exteriores no pueden ser gestionados solo con el poder militar, se necesita ganar los corazones y las mentes de las personas tanto en el propio país como en el exterior.

---

[29] Acordarnos que sobrevive no la especie más fuerte, si no la que se adapta más rápidamente y mejor.
[30] Según la doctrina estratégica existen tres dominios, que son el dominio físico, lo que está formado por el ejército, el campo de batalla físico, geográfico; luego hay un dominio psicológico, que es el dominio moral de los pelotón del ejército y todo lo que influye sobre los sentimientos y los pensamientos del Ejercito; luego hay otro campo que es lo de la cadena de comando, como se organiza el todo, como se ramifica la estructura.
[31] B. Hoffman: *A first draft of History of America's Ongoing War on Terrorism,* 2014, EE.UU., pág. 78.
[32] La que se llama Strategic Communication or StratCom.
[33] P. Cornish, J. Lyndley-French, Claire Yorke: «Strategic Communications and National Strategy», a Chatman house report, september 2011, pág. viii.

La expresión *Strategic Communication* fue usada por primera vez en octubre 2001 por el presidente, Vince Vitto, de la *task force* de defensa para el mantenimiento de la difusión de informaciones[34]. Sin embargo, todavía no hay una definición expresada y legitimada por los gobiernos.

Como primera definición podríamos contar la de Emily Goldman, expresada en su artículo «Strategic Communication: a tool for asymetric warfare», en el que afirma que la comunicación estratégica es un medio y un instrumento de poder que ayuda a defender los intereses nacionales. Es una manera de influir sobre comportamientos y actitudes. Se plantea, no solo, en el proceso de escuchar, entender y captar audiencia, sino también, en el proceso de coordinación entre los gobiernos y sus aliados, sincronizando e interpretando las informaciones con herramientas nacionales. Se trata de jugar con palabras que al mismo tiempo se vinculan con acciones[35].

Como segunda definición podemos notar «A systematic series of sustained and coherent activities, conducted across strategic, operational and tactical levels, that enables understanding of target audience and, identifies effective conduits to promote and sustain particular types of values[36]».

Y también la de Christopher Paul «SC as coordinated actions, messages, images, and other forms of signaling or engagement intended to inform, influence or persuade selected audiences to support national objectives[37]».

En mi opinión, la comunicación estratégica, (SC traducida en inglés), es un conjunto de procesos que se plantean en diferentes ámbitos, sobre todo en el informativo, permitiendo obtener una ventaja competitiva sobre los otros grupos[38]; es decir, que te permite obtener parte del monopolio de la información y la acción. Lo que necesita una comunicación estratégica es también una figura, una persona que lleve consigo una empatía, previsión e intuición mayor que las otras personas.

Vemos ahora algunas definiciones más gubernamentales y cargadas de legitimidad. Ejemplo de ello es la declaración del presidente del Senado norteamericano Joseph R. Biden y de su equipo. Ellos describen la comunicación estratégica como la sincronización de las palabras con las acciones para un efecto comunicativo en una audiencia identificada[39]. Con sincronización se entiende *Coordinating words and deeds*[40]. En la teoría parece muy sencillo, pero en la práctica pueden plantearse una serie de problemas: se necesita crear antes una cultura de la comunicación, de tal forma que todos los niveles operacionales sean capaces de desarrollar sus propios

[34] C. Paul: *Getting Better at Strategic Communication*, Testimony, Rand, 2011, pág. 3.
[35] E. Goldman: «Strategic Communication: a tool for Asymetric warfare», *Small Wars Journal*, 6 oct. 2007, pág. 1.

[38]Para hacer una ventaja competitiva se necesita de tres factores, que sea clave de éxito, que sea sustancial y sostenible, sino se trata de una sencilla oportunidad o punto fuerte.
[39]*Report* nacional al presidente de los Estados Unidos, visto el Duncan Hunter *Nactional Defense Authorization act,* pág.1.
[40]*Report* nacional al presidente de los Estados Unidos por el presidente del Senado Biden, pág. 4.

asuntos, *goals.* Se necesita además, una integración a nivel horizontal y vertical, para que cada pequeña parte del sistema tenga una conciencia de comunicación y de su peso en el proceso de *Decision-Making*. Para Estados Unidos, se necesita una planificación estratégica y sobre todo actuada por el *DoD*, el *Department of Defense*. Aquí se encuentra la rama USD (I)[41], la que identifica las *Information Operations* como todos aquellos procesos (PSYOPS, EW, OPSEC, MILDEC) utilizados para influir, detectar, y destruir el ánimo y la moral del enemigo. Según el *Handbook Predoctrinal* sobre la comunicación estratégica de Estados Unidos (EE.UU.) podemos identificar nueve principios de la comunicación estratégica:

1) *Leadership-Driven*, es decir, dirección estratégica. Los líderes tienen que conducir la orientación hacia *targets* estratégicos. Una comunicación estratégica tiene éxito cuando se combinan los elementos principales como palabras e imágenes con una clara intención.

2) Credibilidad, debe existir una confianza y un respecto entre las partes. Credibilidad y consistencia son las bases fundamentales.

3) Comprensión, debe entenderse el mensaje. Por esta razón hay que conocer las partes más profundas de la sociedad en las que y para las que se emite el mensaje, y ello para que las estructuras que crean todo el ambiente, den una resonancia apropiada.

4) Diálogo: nunca de una sola dirección. Se necesita un juego claro de propuesta, respuesta, *feedback*.

5) Cuanto más profundo llega el mensaje, más plantea sus raíces.

6) Crear una unión de esfuerzos para crear una integración horizontal y vertical.

7) *Results-based*, la SC o CE debe ser una guía para llevar a los resultados finales.

8) *Responsive*, es decir, que el mensaje debe ser el justo mensaje, a la hora justa, en el lugar justo.

9) Evolutivo, tiene que estar siempre preparado para ajustarse a los cambios[42].

Al lado de estos nueve principios pueden identificarse cuatro importantes componentes en el ámbito militar (tomo en consideración el ámbito militar por el hecho que hasta ahora es el ámbito en el cuál se ha desarrollado de manera más completa la comunicación estratégica; el sector privado todavía tiene algunas carencias):

1) *Information Operations*; 2) *Psychological Operations,* son actividades planificadas usando métodos de comunicación directo o no, con el propósito general de inducir y fortalecer las emociones, la percepción, los hábitos y los comportamientos de un grupo

[41] *Under Secretary for Defense, Information*, que identifica las *Information Operations* como una de las actividades desarrolladas por sí mismo.
[42] *Commander's Handbook* sobre la comunicación estratégica con el *Joint Warfightening* Center y el *United States joint forces command.* Figura A.1 pág.107 versión 3.0.

o individuos[43]; 3) *Public Diplomacy*, más en un nivel de teatro estratégico, que ocupa los órganos gubernamentales de Estados y sus relaciones; 4) *Public affairs*[44].

La comunicación estratégica ha estado siempre en las manos de los gobiernos y/o militares, pero se podría exportar al sector privado, con algunas limitaciones, para facilitar la creación de un intercambio entre los gobiernos y la población. Ello tendría mucha importancia para las resoluciones de los conflictos, sobre todo cuando se habla de *Comprehesive approch* y de *counter radicalization* para disuadir los grupos terroristas. En pocas palabras, las áreas en las que más podemos constatar una buena utilización de la comunicación estratégica son:

1) *National Strategy*, dirigir los intereses nacionales siendo aceptados por los ciudadanos.

2) *Stability Operations*, operaciones para mantener o crear una situación de estabilidad en el país en el que se ejecuta la misión.

3) *Counter Radicalization*, que ve el éxito en la integración usada por estas operaciones. El objetivo es evitar que determinados grupos de personas lleguen a convertirse en células terroristas. Se intenta construir una cohesión[45], una conciencia de Estado, de unidad, se intenta enseñar que la vida es un valor y un bien muy grande que no tiene precio, en contraposición de entender la vida como sencilla moneda de cambio para obtener algo.

4) *Cyber Security*, a través de la comunicación estratégica se debería crear una conciencia de la importancia de este nuevo campo de batalla, muy importante para la vida económica, social, política y militar de los Estados[46].

Conclusiones

Al final de esta breve reflexión sobre algunos conceptos que impregnan nuestra era y nuestras sociedades, parece necesario resumir los conceptos claves, reiterando el núcleo de nuestra argumentación: la creación de un primer paso de comunicación estratégica, escrito, de modo que los elementos principales se fijen en la mente de los lectores.

Para ello cabría preguntar finalmente, ¿la comunicación estratégica, o *StratCom*, puede ser considerada la nueva arma, la que los anglófonos llaman, *trump*, para poder afrontar y ganar las actuales amenazas?

Personalmente, diría que sí. Debemos ganar la batalla de la percepción en los nuevos espacios, así como la población y todos los aspectos relacionados con la opinión

[43] Disponible en la página web, http://www.psywarrior.com/psyhist.html. Fecha de la consulta 04.03.2016.
[44] P. Cornish, J. Lyndley-French, Claire Yorke: *op. cit.,* pág. 3. Sencillamente se mencionan las cuatros componentes.
[45] Ibídem, pág. 34.
[46] Ibídem, pág. 35.

pública. El Ejército, como el Estado, debe adaptarse a estos nuevos cambios y adaptar también sus tácticas, sus armas y recursos. No importa cuántos recursos tienes: si no sabes usarlos, nunca serán suficientes.

Al final hay seres humanos que combaten, con ojos y oídos, y estos no son inmunes o insensibles como lo pueden ser los eventos climáticos catastróficos. La comunicación estratégica es aquella base que nos permite la plena efectividad en las operaciones a nivel estratégico, operacional o táctico. En la doctrina estratégica, la comunicación entre la cadena de mando es extremamente importante; el comandante debe enviar un mensaje claro y preciso a sus soldados, y esos deben tener una mayor libertad de acción. Un elemento fundamental que debe ser tenido en cuenta es que la comunicación estratégica debe crear confianza. Tanto la confianza que se encuentra y se genera en un nivel interior entre comandante y soldados, como la que hay entre el jefe de una empresa y empleados[47].Todo debe ir encaminado a crear un único órgano cohesionado y compacto, listo para enfrentarse a las amenazas. Y también a consolidar la confianza que se encuentra a nivel exterior, para disuadir e inhibir al enemigo: algo fundamental y necesario. Para terminar me gustaría decir que incluso un peón en una partida de ajedrez, con el soporte de la comunicación estratégica, puede ser fundamental para ganar[48].

i

*Antonio Cambría**
Graduado en Ciencias Estratégicas

[47] Este es un tipo de comunicación vertical, pero se podría hablar también de enfoque horizontal, y un ejemplo podría ser la comunicación entre células Humint y Sigint, para que se obtenga el 100% del resultado esperado.

[48] Podría parecer poco claro este comentario en un asunto tan delicado y oficial como este, pero es muy particular referirse a una situación trata desde la película inventada *La talpa* (*The mole*). Hay una escena en la que Smiley, la reina, uno de los jefes del Circus, pide a Grallant, un empleado del MI6 de coger algo para él en los archivos, y mientras habla coge el peón. La acción desde un nivel estratégico, de comando acompañada con una buena comunicación, permite una posibilidad mayor de conseguir el resultado esperado de la operación por la más pequeña unidad.

Bibliografía

CASTELLS Manuel. *Communication power,* Oxford University Press, USA, 2009.

CORNISH Paul, LINDLEY-FRENCH Julian, YORKE Claire. *Strategic Communications and National Strategy,* Chatham House (*The Royal Institute of International Affairs*), London, September 2011.

FRANCO M. *Polvere di spie, Intelligence. Misteri ed errori nella caccia a Bin Laden, 2002, B*aldini&Castelli, Milano, Bruno Mondadori.

GRIJELMO A. *La seducción de las palabras,* Taurus, 2005, Madrid, España.

GOLDMAN Emily. «Strategic Communication: A Tool for Asymmetric Warfare», *Small Wars Journal*, 6, October 2007.

HOFFMAN B., *A first draft of History of America's Ongoing War on Terrorism,* 2014, EE.UU.

IEEE.ES. *Cuadernos de Estrategia número 147: Los actores no Estatales y la seguridad Internacional: Su papel en la resolución de los conflictos*, Ministerio de la Defensa y Centro Nacional de Inteligencia.

<http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_147_ActoresNoEstatales.pdf>.

CHRISTOPHER Paul. *Getting better at Strategic Communication, Testimony,* RAND Corporation, USA, 2011.

REESE Stephen D., GANDY Oscar H., GRANT JR. August E., *Framing Public Life, Perspectives on Media and Our Understanding of the Social Word,* LEA, Lawrence Erlbaum Associates Publishers, London, 2003.

Sanchís José Luis. *Comunicar con éxito. Teoría y práctica de la Comunicación,* Gestion2000.com, Barcelona, 2005.

STOREY Richard. *El Arte de la Comunicación Eficaz y Persuasiva. Las palabras, las frases y los conceptos más convincentes.* Editorial De Vecchi, Barcelona, 1997.

US JOINT FORCES COMMAND. *Commander's Handbook for Strategic Communication and Communication Strategy,* Joint Warfighting Center, USA, 24 June 2010.

US government report for the President about *National Framework for Strategic Communication* from the Honorable Joseph R. Biden, Jr., Washington, 2009.

*__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.

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

43/2016 05 de mayo de 2016

Roberto Senini
María J. Espona
*Samanta Curti**

Constructivismo y estrategia en las relaciones internacionales. Parte I: Políticas nucleares de confrontación. El caso de India y Pakistán

Visitar la WEB Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO

Constructivismo y estrategia en las relaciones internacionales. Parte I: Políticas nucleares de confrontación. El caso de India y Pakistán

Resumen:

Las armas nucleares y su control representan un claro desafío para la comunidad internacional. Los resultados de la última Conferencia de Revisión del Tratado de No Proliferación son un ejemplo de ello.
En este contexto, desarrollamos un marco conceptual, desde las perspectivas del constructivismo y de las relaciones internacionales para abordar el caso de India y Pakistán buscando explicar la situación actual y pensando en su evolución.
Llegamos a diversas conclusiones, destacándose que las opciones estratégicas en materia de política nuclear y no proliferación se hallan vinculadas prioritariamente a procesos de identidad nacional e intereses nacionales y la reconstrucción o reproducción de dichas identidades a través de sus políticas exteriores.

Abstract:

Nuclear weapons themselves and their control represent a clear challenge to the international community. The results of the last Non Proliferation Treaty are an example of that.
In this context, we developed a conceptual framework, from both constructivism and international relations theory, to deal with the cases of India and Pakistan looking for an explanation of the current situation and thinking in the evolution of each case.
We reached several conclusions, standing out that the strategic options on nuclear and non-proliferation policy are primary linked to national identity processes, national interests and the reconstruction or reproduction of such identities through their foreign policies.

Palabras clave: Proliferación nuclear, constructivismo, relaciones internacionales.

Keywords: Nuclear proliferation, constructivism, international relations.

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.

Roberto Senini María J. Espona
Samanta Curti

Introducción

India y Pakistán, desde que declararon su independencia de Gran Bretaña en 1947, han librado varias disputas territoriales, en su mayoría por el control de la zona de Cachemira, territorio situado en el extremo norte de India, que además de limitar con este país lo hace también con Pakistán, Afganistán y China.

En este enfrentamiento, aún pendiente de resolución, juega un importante rol el factor geopolítico, así como también el étnico y religioso entre hindúes y musulmanes pakistaníes, lo cual lleva a actitudes teñidas por un marcado fundamentalismo. Luego de infructuosos intentos de apaciguamiento, en 1998, ambos países desarrollaron una escalada nuclear en el marco del histórico conflicto, mediante la realización de pruebas nucleares subterráneas. Desde entonces cualquier tensión entre los mismos no consiste en un conflicto meramente regional, sino que constituye un enfrentamiento entre potencias nucleares, con repercusión mundial.

Si bien existen casos similares de disputas estatales en las que luego de períodos de tensión inician finalmente una etapa de toma de medidas de confianza mutua, como es el caso de Argentina y Brasil, surge la inquietud de indagar por qué algunos países optan por políticas nucleares de confrontación y otros de cooperación.

Nuestro enfoque es esencialmente un análisis desde la perspectiva constructivista de las relaciones internacionales, a efectos de indagar acerca de los elementos que descansaron sobre las construcciones específicas de identidad nacional e intereses nacionales que influyeron en las orientaciones externas y decisiones estratégicas de cada uno de los Estados considerados.

Este trabajo integra, como antecedente, un largo proceso de investigación en materia nuclear y su relación con los procesos de construcción de identidades nacionales, así como la emergencia de un *stock* de discursos hegemónicos que determinaron las relaciones de poder y sus transformaciones históricas en torno a la dialéctica amigo/enemigo, elementos que intentan aportar nuevas perspectivas a esta compleja temática.

El objetivo general de la presente investigación es analizar, desde la perspectiva del constructivismo, el conflicto nuclear entre India y Pakistán. En otro artículo se presentará el caso de Argentina y Brasil, analizando los mismos aspectos que presentamos ahora, para alcanzar conclusiones comparando ambos desarrollos.

A los efectos de lograr dicho objetivo, la presente investigación de tipo descriptivo cualitativo, efectuará una recopilación documental consultando fuentes específicas de tipo bibliográfico, diarios de época y documentales fílmicos, como medio para efectuar un análisis de contenido.

Marco teórico: el Constructivismo

El presente estudio analiza el caso de India-Pakistán desde una perspectiva constructivista de las Relaciones Internacionales. Por ello, corresponde explicar brevemente los postulados de dicha teoría, acción que se realiza a continuación.

Para el Constructivismo, en los Estados en desarrollo, donde la construcción de la soberanía y del Estado sigue siendo un objetivo aun no alcanzado, la identidad internacional tiene que ver, por un lado, con un «otro externo», elemento diferenciador y estructurante de identidad política, que, tal como sugiera el principal teórico de esta línea de pensamiento, Alexander Wendt, fija relaciones de amistad o enemistad[1]. Por otro lado, esta misma identidad se relaciona (quizás de un modo más crucial) con qué tipo de Estado que se pretende construir y cómo la política exterior reproduce esta discusión, al tiempo que sirve para construir esa identidad.

Así entonces, los Estados «desarrollados» han tenido mayor éxito que los Estados «en desarrollo» en externalizar las diferencias y ubicar al enemigo y la amenaza fuera del país y no dentro. Siguiendo esta línea, el «Estado en desarrollo» construye parte de sus amenazas y diferencias en función de la integración –o no– del «otro interno», de modo tal que los conflictos al interior del mismo, constituyen motivo de pugna entre diferentes proyectos de país, donde identidades alternas intentan ocupar el centro de la escena a través de la construcción de discursos hegemónicos, proyectando una política exterior que termina reproduciendo estas divisiones internas.

Un segundo elemento diferenciador, destaca Wendt, se halla vinculado a la naturaleza de la relación entre el sector civil y el militar[2]. Observa que mientras que en los Estados «desarrollados» los militares ocupan un lugar subordinado a la esfera política y trabajan a través de canales institucionalizados, en muchas de las denominadas «nuevas democracias», las instituciones militares presentan amplios márgenes de autonomía. Esto expresa cómo la relación civil/militar condiciona la constelación de discursos de identidad y política exterior.

Para el constructivismo, la identidad, modelada a través de la interacción (interaccionismo simbólico), es aquello que determina el interés nacional.

El constructivismo, de acuerdo a Mariela Cuadro[3], cuestiona, principalmente, la concepción hobbesiana de las relaciones internacionales y promueve, en su lugar, un cosmopolitismo liberal. En la ontología hobbesiana, las representaciones primeras de los Estados son identidades construidas y naturalizadas en forma negativa, al

[1] A. Wendt: *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
[2] Ibíd.
[3] M. Cuadro: *De identidades y Relaciones Internacionales: Crítica al constructivismo, relaciones de poder y el lugar de los intereses nacionales.* La Plata: V Congreso de Relaciones Internacionales. Universidad de La Plata. 2010. Disponible en <http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/39722/Documento_completo.pdf?sequence=1>.

reconstruir la representación del Estado como regulador del estado de naturaleza pre-social y portador de una naturaleza egoísta. El constructivismo postula, contrariamente, que la representación primaria es voluntaria, por la posibilidad de elegir los roles a tomar, vis a vis un otro.

Pero las relaciones de poder no pueden disociarse, ni establecerse, sin la producción, acumulación y circulación de un saber, instanciado en un dispositivo de discurso[4]. De allí que las identidades son instancias discursivas cuya materialidad está dada por la función performativa del lenguaje.

Para el constructivismo las identidades políticas y las estructuras sociales, incluyendo las que regulan las interacciones internacionales, están social e históricamente construidas[5]. Entonces las identidades, constituidas por estructuras internas y externas, no dependen de factores naturales, no son autónomas sino heterónomas, vale decir, son sociales, por definición; están en función del otro, de la alteridad, y sus transformaciones ocurren al interior de los procesos históricos. Así pues, en la medida en que el lenguaje es social, las identidades son inescindibles del leguaje representacional, a la vez que no existe identidad que no posea, por función, establecer una diferenciación respecto de otro.

En tanto que no se pueda pensar la identidad sin pensar, al mismo tiempo, la otredad, en el campo de las relaciones internacionales, las identidades estatales son construidas en relación a las identidades interestatales (externas) que, en tanto relaciones políticas, son relaciones de poder y, por lo tanto, contingentes e históricas. Entender las identidades como procesos, pone su acento en su carácter de construcción y nos permite situar su proceso de producción en contextos históricos signados por determinadas relaciones de poder.

Importa para este estudio destacar que el programa de investigación del constructivismo tuvo su punto de inicio, no a partir de una teoría acabada sino más bien a partir de las carencias percibidas en los enfoques tradicionales, concretamente en el programa neorrealista y neoliberal, y particularmente en el tratamiento de los factores socio-cognitivos y socio-históricos. Sin constituir una teoría acabada de las relaciones internacionales, la posición constructivista desarrolla una teorización más inductiva e interpretativa que deductiva y explicativa. Se plantea hipótesis de trabajo y un estilo de razonamiento orientado en base a problemas empíricos y estudios de caso antes que premisas o supuestos.

Este enfoque, en términos de opciones de elección estratégica en el campo nuclear, constituye una mirada que aporta una mayor complejidad y densidad al clásico modelo multicausal propuesto por Scott Sagan, anteriormente mencionado.

[4] Ibíd.
[5] A. Wendt: o*p. cit.*

En este trabajo se prestará especial atención a aquellos elementos constitutivos de la identidad nacional, ya explicados en el presente apartado.

Un acercamiento al orden nuclear

Las nuevas tendencias internacionales inherentes a la difusión del poder y los cambiantes criterios de índole normativa del orden mundial, posibilitan identificar algunas dinámicas materiales y políticas que trabajan como incentivos al interés de los Estados en la actividad nuclear. Ninguno de los países analizados en los estudios de caso del presente trabajo constituye una excepción a dicho patrón. Por el contrario, en gran medida, su comportamiento en el sector nuclear sin desestimar su identidad histórica, puede hallar algún grado de explicación a partir de los nuevos datos del ambiente internacional, en general, y del orden nuclear, en particular.

Señalan Federico Merke y Florencia Montal[6] que dichas cambiantes tendencias globales posibilitan, a través de las declaraciones y discursos de sus líderes o de la lectura especializada, dar cuenta de los movimientos en marcha. Para estos autores, en los años noventa, los temas que dominaban las relaciones internacionales eran la hegemonía norteamericana, el ascendiente despliegue de un capitalismo globalizado, la institucionalización de amplios sectores de la política internacional, y las transferencias de poder desde los Estados hacia los mercados y la sociedad civil. El cambio de paradigma lo provocaron los atentados a los Estados Unidos el 11 de septiembre de 2001, tras los cuales pasaron a dominar estudios en torno al imperialismo norteamericano, la ideología conservadora, el terrorismo, las guerras en Afganistán e Irak, y las formas en que la religión fue ocupando espacio en los debates de política internacional.

En este ambiente internacional en dinámica de transformación, el orden nuclear se encuentra acompañando los cambios de sintonía, con los incentivos que imponen las políticas estatales significativamente más intensas en materia de recursos naturales. Esta focalización, expresa una suerte de vigilia estratégica nuclear, dada la percepción de que el sistema internacional actual ofrece incentivos mayores a los Estados para el desarrollo de programas nucleares, y porque los pilares sobre los que se construyó el orden nuclear vigente se hallan en crisis.

Merke y Montal, señalan que el orden nuclear se basó en un régimen de verificación cuyo núcleo de negociación se constituía a partir de un intercambio de promesas: los poseedores de armas nucleares se comprometieron a desarmarse y los países no poseedores de tales armas se comprometieron a no desarrollarlas[7]. Como corolario, a

[6] F. Merke, F. Montal: «El programa nuclear de Brasil ante los nuevos incentivos de la sociedad internacional». En *Mas allá del TNP. Cuadernos de Actualidad en Defensa y Estrategia*. Ministerio de Defensa, vol. 6, 2010.
[7] Ibíd.

partir de la década de los 70, muchos Estados parecían comprometerse a respetar el derecho al uso pacífico de la energía nuclear[8].

No obstante, los poseedores de armas nucleares han hecho pobres esfuerzos para la reducción de sus arsenales nucleares. Este magro balance es sumamente significativo, en términos de políticas nucleares y construcción de percepciones, a la hora de las presiones y exigencias a quienes se comprometieron a no proliferar[9].

En segundo término, los –inicialmente– no poseedores de armamento nuclear que no firmaron el Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP), como es el caso de Israel, Corea del Norte y los actores que se estudian: India y Pakistán, finalmente terminaron desarrollando tal arsenal, usufructuando de los beneficios del Tratado[10].

En tercer lugar, los Estados no poseedores de armas nucleares que firmaron el TNP fueron, en última instancia, los que recibieron las mayores presiones del régimen, legitimándose, así, una inequitativa orientación a evitar la proliferación antes que a una movilización efectiva del proceso de desarme[11].

La temática resulta, hoy en día, de suma actualidad. Dos nuevas tendencias completan el diagnóstico. La primera refiere al aumento de Estados que pretenden nuclearizarse, en principio, con fines pacíficos, en un renacer de la energía nuclear que lleva a más gobiernos a interesarse por el desarrollo de programas nucleares. La segunda, se halla vinculada a la percepción de un tratamiento diferenciado hacia algunos Estados, elemento sumamente corrosivo de la confianza en el régimen. Esta tendencia se halla directamente vinculada con uno de los actores analizados en el presente trabajo como es el caso de la India. Este país, no firmante del TNP, suscribió en el 2006 un acuerdo bilateral con los EE.UU. de cooperación en materia nuclear de uso civil, luego convalidado, en el 2008, por el Grupo de Proveedores Nucleares. En el 2010 un nuevo acuerdo indo-norteamericano en materia de reprocesamiento de combustible nuclear[12] provocó numerosos reclamos para que el comercio nuclear se efectuara únicamente entre Estados Parte del TNP. La lógica de tales reclamos se halla en que esta operatoria es percibida como un precedente significativo a la denominada «proliferación

[8] Cabe mencionar al Tratado de No Proliferación Nuclear (conocido también por sus siglas, TNP) abierto a la firma de los Estados a partir del 1 de julio de 1968, restringiendo la posesión de armas nucleares. En nuestra región en particular, el Tratado para la Prohibición de Armas Nucleares en América Latina y el Caribe (más conocido como Tratado de Tlatelolco), se encuentra en vigencia desde el 25 de abril de 1969, estableciendo la desnuclearización del territorio de América Latina y el Caribe de los países signatarios.
[9] F. Merke, F. Montal: *op. cit.*
[10] Ibíd.
[11] Ibíd.
[12] Nota: *Inoportuno acuerdo de reprocesamiento nuclear entre Estados Unidos e India*. Extraída del sitio Web Infopuntual <http://www.infopuntual.com/post/inoportuno-acuerdo-reprocesamiento-nuclear-estados-unidos-india-107.aspx> (febrero 2012)

opaca» toda vez que países, como Irán, observan con sumo interés la experiencia de la India.

¿Proliferación o cooperación? Estado del Arte

Para entender por qué ciertos Estados optan por estrategias defensivas/ofensivas con respecto al desarrollo nuclear, mientras que otros optan por la no proliferación y cooperación en dicha temática, es importante mencionar las razones detrás de la elección de cada estrategia. Sobre ellas, existe una abundante bibliografía académica. En breve síntesis se mencionan algunas posiciones:

Erik Gartze y Dong-Joon Jo[13] clasifican dos grupos de argumentos: aquellos que se concentran en la voluntad de un Estado de adquirir armas nucleares (perspectiva de la demanda), y aquellos argumentos que destacan las oportunidades de un Estado de adquirir armas nucleares (perspectiva de la oferta). Señala Matthew Kroenig[14] que la mayor parte de la investigación académica sobre proliferación nuclear se ha concentrado en la demanda.

Por otra parte, Scott Sagan[15] argumenta que existen tres razones principales que impulsa a los Estados a desarrollar o abandonar los programas nucleares: por seguridad, por *lobbies* o por mantener un *status quo* determinado. De cada razón, el autor presenta un modelo que la encuadra.

En primer lugar, el modelo de securitización o seguridad, agrupa a los Estados en entornos conflictivos o competitivos, cuyas percepciones son de amenazas constantes y sin tradición de acuerdos normativos y confianza mutua. Estos desean armas nucleares como medio de disuasión de la amenaza externa que en algunos casos involucra la supervivencia del Estado mismo. El segundo modelo, el doméstico, está dado por los *lobbies* políticos internos al país; sea este, el partido gobernante, la industria nuclear o sectores militares, que alientan y generan incentivos a la búsqueda de un programa nacional de armas nucleares motivado por razones de índole endógena. Finalmente, el modelo normativo se basa en las reglas internacionales de *status quo* y prestigio asociadas a las armas nucleares. Aquí, los logros nucleares de las naciones representan una función simbólica, una identidad nacional y un prestigio que van construyendo a través del dominio de la tecnología nuclear.

Sagan concluye que ninguna de estas causas es dominante *per se*, pero que se hallan presentes en distinto grado en diversos casos[16]. Es decir, en muchas circunstancias,

[13] E. Gartze,Jo Dong-Joon: «Negociación, Proliferación Nuclear y Conflictos Interestatales». En *Revista Journal of Conflict Resolution*, vol. 53, n°. 2, abril del 2009.
[14] M. Kroenig: «Importar la bomba. La asistencia nuclear sensible y la proliferación nuclear». En *Revista Journal of Conflict Resolution,* vol. 53, n°. 2, abril del 2009.
[15] S. Sagan, *Why Do States Build Nuclear Weapons?: Three Models in Search a Bomb*. International Security, Volume 21, Issue 3 (Winter, 1996-1997), págs. 54- 8.
[16] Ibíd.

los Estados, al lanzar sus programas nucleares, se basan en razones multicausales que involucran a uno o más de los modelos recién mencionados.

Con respecto a la línea de investigación basada en la demanda, otros académicos han sugerido factores complementarios a los recién mencionados. Por un lado, autores como Etel Solmgen[17] sitúan el origen de la demanda de armas nucleares en las coaliciones políticas internas y sus estrategias asociadas al desarrollo económico. Estas coaliciones son internacionalistas y persiguen estrategias de industrialización orientadas a la exportación. Por el otro, otros autores como Jacques Hymans[18], lo sitúan en los rasgos psicológicos individuales de los decisores y las concepciones que poseen los líderes acerca de la identidad nacional de sus países para explicar la voluntad de un Estado de adquirir armas nucleares.

Una línea contraria, analiza la proliferación nuclear desde la perspectiva de la oferta. Este enfoque sostiene que el deseo de un Estado de contar con armas nucleares resulta irrelevante, si no tiene capacidad de conseguirlas, por carecer de la tecnología, de recursos y/o experiencia necesaria para construirlas[19].

Un reciente enfoque de la proliferación, sostiene que los Estados con una capacidad industrial avanzada pueden crear y mantener un programa de armas nucleares con mayor facilidad y, por lo tanto, mayores probabilidades de adquirir armas nucleares, que los Estados menos desarrollados. Recientes estudios cuantitativos han descubierto que las medidas de desarrollo económico y capacidad industrial se hallan asociadas con un mayor riesgo de convertirse en una potencia nuclear[20]. Sin embargo, según señala Kroenig, estos autores no consideran que la incidencia de la oferta de asistencia internacional en materia nuclear pueda hacer avanzar la capacidad de un país en la producción de armas nucleares. Tampoco examinan en forma explícita la relación entre la asistencia nuclear internacional y la proliferación nuclear[21].

Basándose en bibliografía acerca de la disuasión, Kroenig descubre que los Estados tienen más probabilidades de proveer asistencia nuclear sensible bajo tres condiciones estratégicas: (a) cuanto menos poderoso sea el Estado receptor; (b) si el Estado receptor comparte enemigos con el Estado dador; (c) si el Estado dador no es vulnerable a las presiones de las grandes potencias. Así entonces, para este enfoque, la habilidad de un Estado de producir armas nucleares a menudo se encuentra en

[17] E. Solmgen: «The political economy of nuclear restraint». En *International Security*, N°. 2, Vol. 19, 1994.
[18] J. Hymans: *The psychology of nuclear proliferation: Identity emotions and foreign policy*. Cambridge. Cambridge University Press, 2006.
[19] E. Gartze, Jo. Dong-Joon: *op. cit.*
[20] Ibíd.
[21] M. Kroenig: *op. cit.*

función de la disponibilidad de asistencia externa de un Estado más avanzado en materia nuclear[22].

Presentado el Estado del Arte respecto a las razones generales por las cuales un Estado puede optar tanto por la proliferación o la cooperación en materia nuclear, se procederá a analizar el caso de India/Pakistán.

Estudio de caso: La escalada nuclear en el conflicto India-Pakistán

El conflicto India-Pakistán constituye un modelo complejo y paradigmático. Este histórico conflicto, centrado en la disputa territorial por Cachemira, condensa una dinámica orientada a la continua búsqueda de objetivos estratégicos en el plano del orden internacional. Esto encuentra su fundamento en un contexto regional que provee incentivos de securitización (modelo antes explicado) y en las respectivas sociedades nacionales que presentan como elemento estructurante de identidad nacional, relaciones mutuas de enemistad profundamente arraigadas y estabilizadas, como representación psicosocial. Hindúes y sighs en la India, y musulmanes en Pakistán, fueron asimilados bajo un discurso de odio étnico-religioso hacia quienes adoptaban la representación de enemigo.

Es menester mencionar que el conflicto por Cachemira, iniciada hace más de un decalustro, representa uno de los focos de tensión internacional más importante de la actualidad.

Breve reseña histórica del conflicto en la región

India y Pakistán han librado, desde que declararon su independencia de Gran Bretaña en 1947, varias disputas territoriales. Con respecto a Cachemira, dicho territorio se hallaba, al igual que los dos países iniclamente mencionados, bajo soberanía inglesa. Al darse la independencia de la India y Pakistán, debía este incorporarse a alguno de los dos Estados. Una de las características conflictivas de Cachemira era poseer una población de mayoría musulmana gobernada por un príncipe hindú[23].

Pakistán tuvo la intención, desde un primer momento, de incorporar esa región dentro de sus fronteras. Ante la dilación por parte del gobierno cachemir por decidir a que país incorporarse, dicha región fue invadida por los musulmanes, en 1947. Como consecuencia de ello, el Maharajá hindú gobernante se vio obligado a pedir protección a la India y firmó su anexión. De esta manera, la India obtenía la soberanía del territorio, lo cual implicaba la responsabilidad de defenderla.

En 1952, las dos naciones acordaron un plebiscito para decidir el futuro de Cachemira, pero la India, luego de una estrategia de dilación, anexó parte de la región y las

[22] Ibíd.
[23] J. M. López Nadal: «El conflicto indo-pakistaní: Kargil, nuevo choque en Cachemira». En *Política Exterior.* Vol. 13, N°. 71. Sep.-Oct., 1999.

infructuosas negociaciones con Pakistán desembocaron en una nueva confrontación en 1965.

Cabe mencionar a la denominada guerra Sino-India, que enfrentó a ambas naciones en el año 1962 en un territorio reclamado por ambas partes. China resultó victoriosa en la misma, anexándose el territorio denominado Aksai Chin. De este modo, Cachemira permanece, hasta la fecha, bajo una triple soberanía hindú-china-pakistaní.

En 1971, estos países volvieron a enfrentarse, pero esta vez el motivo no fue Cachemira el ataque, por parte de tropas paquistaníes, a grupos de separatistas bengalíes que se habían alzado en el oriente de Pakistán, provocando un éxodo masivo de diez millones de personas que se refugiaron en la India. Como respuesta, la India, luego de una rotunda escalada, venció a Pakistán y anexó su territorio del Este, creando el actual Estado de Bangladesh.

A partir de este conflicto, Cachemira fue intervenida por la ONU y dividida en dos zonas de control. La India administraba las dos terceras partes del Valle de Cachemira, y Pakistán los restantes 13.927 km^2. No obstante ello, ambos países reivindican para sí toda la región de Cachemira.

Pese a haber firmado un acuerdo en 1972 y de haberse restablecido las relaciones entre ambos en 1976, ambos países se convirtieron en pilares regionales de la Guerra Fría. Como aliada de Moscú, la India apoyó de manera subrepticia la invasión soviética de Afganistán en 1979, mientras que Pakistán, aliado militar de Estados Unidos, apoyó la resistencia afgana.

En 1974, India realizó la primera prueba nuclear de un artefacto de 15 kilotones, describiéndola como una «explosión nuclear pacífica». De este modo, la India consiguió romper el monopolio nuclear del P-5 (Club de Estados nucleares). Este hecho, sumado al impacto internacional que tuvo el hecho de que una potencia del tercer mundo comenzara a perfilarse como un Estado nuclear, hizo que EE.UU. presionara a Canadá, para que juntos le retiraran el apoyo tecnológico a la India, quien pasó de inmediato a recibir apoyo soviético. A raíz de esta prueba, se creó el Grupo de Proveedores Nucleares (NSG, por sus siglas en inglés), cuya finalidad inicial era demostrar que la tecnología nuclear transferida para propósitos pacíficos podría ser mal utilizada[24] (claro está que ni India, ni Pakistán integran el Grupo).

Con el fin de la Guerra Fría, Pakistán comenzó a preocuparse, cada vez más, por las ambiciones de la India de convertirse en una potencia regional. Cabe mencionar que para entonces, India aseguraba que su potencial amenaza no era, prioritariamente,

[24] María J. Espona: *Materiales de uso dual para la fabricación de Armas de Destrucción Masiva: ¿Representa Sudamérica una oportunidad para el crimen organizado?* II Encuentro de las Ciencias Humanas y Tecnológicas para la integración en el Conosur Internacional del Conocimiento: Diálogos en nuestra América (Bogotá, Colombia), 2013.

Pakistán, sino China (aliada histórica de Pakistán), a quien acusa de fomentar –a través de Pakistán– el separatismo cachemir.

Durante 1998, ambos países realizaron pruebas nucleares. Desde entonces, cualquier tensión entre los mismos constituye un enfrentamiento entre potencias nucleares con repercusión internacional[25].

Ya bajo un nuevo escenario estratégico, entre marzo y julio de 1999, se dieron fuertes enfrentamientos armados por infiltración de grupos propakistaníes en el área de Kargil –un estratégico nudo de comunicaciones situado en el centro del sector indio de la línea de control que divide a Cachemira– puso a la India y a Pakistán al borde de una nueva guerra. Sin embargo, las tropas indias consiguieron desalojar a los intrusos. EE.UU. condenó la agresión de Pakistán y la India renunció, por su parte, a lo que hubiese sido una contundente victoria militar.

En julio del 2001, se inició una Cumbre de Paz orientada a encontrar una solución al conflicto territorial. Sin embargo, el atentado del 11 de septiembre del 2001 a las Torres Gemelas del World Trade Center y al edificio del Pentágono en EE.UU., modificó toda la matriz geopolítica de la región. El régimen militar pakistaní brindó apoyo a las operaciones norteamericanas sobre Afganistán orientadas a la lucha antiterrorista. Por su parte, la India ofreció sus bases aéreas para cualquier operación militar norteamericana sobre Afganistán.

Simultáneamente, se suspendieron las negociaciones de paz sobre Cachemira. El diálogo indo-paquistaní, no obstante, se mantuvo.

En la actualidad, y pese a que los gobiernos acordaron encuentros de creación de canales de comunicación entre los directores generales de operaciones militares, por un lado, y el aviso previo de ensayos y notificación de accidentes nucleares, por el otro[26], estas medidas carecen de trascendencia si se las compara con los últimos desarrollos en materia nuclear en el subcontinente, particularmente el acuerdo indo-estadounidense anteriormente mencionado, el que si bien se circunscribe al campo de la energía para uso civil, ha ocasionado una inquietante respuesta por parte de Pakistán en su deseo de una colaboración similar con un tercer país, que previsiblemente será China.

Por el momento, China se va a involucrar en la creación de dos plantas nucleares para la producción de energía en Pakistán, aunque es probable que el gobierno paquistaní pretenda con esa asistencia sellar una relación de carácter más estratégico toda vez que desea incrementar su capacidad nuclear y que el argumento sobre los fines civiles

[25] *Diario Clarín*, Buenos Aires, 14/5/1998.
[26] A. Mato Bouzas: *El proceso de diálogo entre la India y Pakistán: continuidad y escepticismo*. En Real Instituto Elcano. *ARI* N°. 112, 2006.

de producción de energía nuclear no excluye, por su carácter dual, otros intereses de naturaleza militar y estratégica[27].

Actores internacionales con influencia en el desarrollo nuclear de la región[28]

Las grandes potencias internacionales de suma relevancia en este conflicto fueron EE.UU., Rusia y China.

Durante la Guerra Fría, EE.UU. le asignó una clara prioridad a las relaciones con Pakistán, otorgándole $US 3,8 billones en ayuda militar para que se usase contra el poder comunista, aunque en la práctica era utilizado para incrementar el poder de Pakistán contra la India, país que mantenía estrechas relaciones con la URSS. Por su parte, China siempre mantuvo un acercamiento a Pakistán, además de facilitarle tecnología y equipo nuclear.

La India fue la primera en llevar adelante cinco pruebas nucleares, entre el 11 y el 13 de mayo de 1998. A pesar de los insistentes pedidos internacionales de moderación y negociaciones orientadas a la búsqueda de una compensación dirigida a incorporar un arsenal convencional tecnológicamente avanzado, la respuesta de Pakistán no tardó en llegar «debido a presiones internas insostenibles». El 28 de mayo de 1998 los pakistaníes detonaron cinco artefactos atómicos en el desierto de Chagni Hills y dos días después se practicó una prueba nuclear más.

En el mes de febrero de 1999 se suscribe un acuerdo indo-pakistaní para reducir el riesgo nuclear, como primer paso orientado a generar medidas de confianza mutuas. Por el acuerdo, se busca reducir el riesgo de un uso atómico accidental o no autorizado y prevenir un eventual conflicto de esa dimensión, como así, la intención de analizar conceptos y doctrinas en el campo nuclear con el fin de impedir choques bélicos; efectuar reuniones bilaterales de cancilleres y compartir tecnología informática. Sin embargo, los documentos firmados no hacen referencia al Tratado de Prohibición Total de Pruebas Nucleares (CTBT), que ninguno de los dos países rubricó hasta la fecha.

Análisis del caso

[27] Ibíd.
[28] S. Harrison: «The U.S. and South Asia: Trapped by the Past?» En *Current History,* Vol. 96, Nº. 614. Dic.1997; J. J. Zaballa: «La India y el nuevo panorama estratégico en Asia meridional». En *Política Exterior.* Vol. 15, N°. 81, May-Jun 2001.

El caso estudiado constituye un conflicto estable, racional, aun cuando genera inestabilidad estratégica regional (reclamo de idéntico *statu quo* nuclear por parte de Irán a través del desarrollo de enriquecimiento de uranio; posibilidad de transferencia nuclear a países islámicos que afectaría la supremacía atómica israelí; posibilidad de un efecto dominó en la región, etc.).

Es, asimismo, un conflicto encuadrado en una relación de fuerza, medios contra medios, en tanto opción estratégica. Es polemial, dado que se apela al uso de la violencia material, con una doble vertiente: (a) violencia de moderada intesidad focalizada o guerra sublimitada (combinando intercambio de artillería con acciones de guerrilla y de francotiradores) en el contexto de un despliegue de tipo convencional; (b) escalada nuclear.

Entre otros elementos significativos de la escalada nuclear de mayo de 1998, se destaca el lenguaje, utilizado en sus tres funciones básicas: informativa, expresiva y directiva[29]. Este elemento se caracterizó por constituir un canal de propaganda política legitimadora de la escalada (amenazas mutuas, ocultamiento de intenciones políticas, etc.) y justificadora de las acciones emprendidas. A medida que el conflicto fue agravándose, el lenguaje entre los actores enfrentados tendió a degradarse y entrar en una vertiente especularizada –en espejo– con mutuas amenazas, excluyentes de cualquier diálogo, en privilegio de acciones puntuales.

Se advierte en este conflicto una hostilidad recíproca que opera como indicador de agravamiento del mismo. En la escalada nuclear, se amenaza con la utilización de armas atómicas (de manera defensiva o preventiva) ante una agresión de tipo nuclear o convencional del oponente; simultáneamente, se escala y desescala en la hostilidad y violencia de tipo convencional (intercambio de fuego de artillería, acciones guerrilleras, etc.). Sin embargo, luego de un pico máximo de tensión en la escalada nuclear y convencional (en Cachemira) se genera un progresivo desescalamiento, tregua y comienzo de una progresiva búsqueda de solución negociada.

Esta crisis está planteada centralmente sobre la problemática de la percepción[30] en tanto que existe, en todo momento, un complejo interjuego respecto de las intenciones del oponente: capacidad real, intenciones respecto del uso del recurso nuclear, despliegue militar convencional focalizado con riesgo de un desencadenamiento nuclear, y demás aspectos de fuerte incidencia perceptual.

Repercusiones en el escenario mundial

Luego de realizar las pruebas nucleares, India y Pakistán se incorporaron de facto, no de jure, al Club de Estados Nucleares. Estas dos nuevas potencias atómicas alteraron

[29] J. M. Martínez: *El conflicto como objeto de la Estrategia*. Ficha Nro. 2, Cap. II, Materia: Estrategia, EDN, Buenos Aires, 1999.
[30] Ibíd.

el mapa de los Estados considerados nucleares: EE.UU., Francia, Rusia, Reino Unido, y China (Miembros del Consejo de Seguridad de la ONU, P5). India y Pakistán, al igual que Israel, eran considerados como Estados en condiciones nucleares sin reconocimiento público. Las explosiones de 1998, no solo tuvieron un efecto disuasorio ante un posible ataque nuclear mutuo, sino que repercutieron en el campo internacional[31].

Pakistán ha justificado sus pruebas nucleares así como su programa de misiles balísticos, como una reacción a una provocación india. Este país considera que, frente a un ambiente hostil, la única forma de tener garantizada su seguridad es convirtiéndose también en potencia nuclear, disuadiendo a la India de usar armas nucleares en su contra. Para Pakistán, el factor psicológico y la percepción de amenaza priman sobre las consideraciones económicas, técnicas y operacionales de su programa nuclear.

La India ha venido reivindicando ser considerada potencia nuclear, y por ende potencia militar de primer orden, ya que considera que de esto depende conseguir el éxito en sus reivindicaciones territoriales, al tiempo de hacerse con el liderazgo regional. En tal sentido, estas pruebas servirían para mostrar a Pakistán, pero sobre todo a China y a EE.UU., que es necesario abrir un proceso de negociación directa.

La negativa de Pakistán para firmar el TNP, se basa solamente en la amenaza india. A diferencia de su vecino, no cuestiona el régimen de No Proliferación Nuclear, pero tampoco está dispuesto a firmar los Tratados Internacionales y dejar a la India como potencia hegemónica en la región[32]. Esta posición induce a la lógica de la llamada proliferación horizontal: el problema de la proliferación nuclear pakistaní quedaría resuelto si se produjera un cambio de actitud en la política india de proliferación nuclear.

Análisis desde una perspectiva constructivista

Los principales puntos retenidos en relación a las construcciones específicas de identidad nacional que influyeron en las orientaciones externas y decisiones estratégicas de cada uno de los Estados analizados se señalan a continuación.

- Discursos, predominantemente de índole realista-nacionalista, en ambos países, donde el «otro» se percibe como radicalmente distinto, en términos de elemento estructurante de identidad política y condición de posibilidad de las elites dominantes de fijar y estabilizar discursivamente representaciones amigo/enemigo.

[31] V. Garrido Rebolledo: «India, Pakistán y el régimen de no-proliferación nuclear». En *Política Exterior*, Vol. 12, Nº. 64. Jul-Ago. 1998.
[32] Ibíd.

- La historia de ambos países tuvo sus «otros significativos»: India (hindúes, sighs) y Pakistán (musulmanes), los cuales fueron asimilados bajo un discurso de odio religioso hacia quienes adoptaban la representación de enemigo. Esto tuvo consecuencias en las políticas externas, en particular en materia de política nuclear, espacio instrumental de reproducción de sus identidades políticas basadas en una relación vincular de Estados enemigos.
- La relevancia de un origen común, donde ambos Estados surgen como enemigos étnico/religiosos irreconciliables, será el principal elemento estructurante de las respectivas identidades políticas.

Conclusiones

Luego de analizar la abundante bibliografía académica que estudia las causas de la proliferación nuclear hemos logrado comprender los procesos y contextos estratégicos que facilitaron las opciones adoptadas del caso aquí analizado. También hemos comprobado la relevancia del proceso histórico de construcción de las identidades políticas o reproducción de dichas identidades, a través de sus políticas exteriores, y su vinculación con la adopción de las opciones estratégicas.

De igual modo, a lo largo del trabajo se pudo confirmar la veracidad de la primera de las hipótesis planteadas: las opciones estratégicas en materia de política nuclear y no proliferación se hallan vinculadas prioritariamente al procesos de identidad nacional e intereses nacionales y la reconstrucción o reproducción de dichas identidades a través de sus políticas exteriores.

El análisis, a través de un enfoque constructivista, puso énfasis en la importancia que poseen las constelaciones de discursos de identidades políticas, sus construcciones y transformaciones históricas y sus efectos constitutivos en la política exterior; esto es, establecer, en su complejidad, las percepciones derivadas de construcciones específicas basadas en la relación entre identidades políticas y política exterior. Esta díada, hace, a su vez, a la proyección de una identidad específica en el plano internacional.

Sin embargo, a pesar de las grandes limitaciones que el modelo India-Pakistán presenta para la cooperación tales como:

- una securitización basada en la percepción de amenazas y respuestas defensivas

- la percepción del «otro externo» como una amenaza y la necesidad de defenderse, prima sobre las consideraciones económicas, técnicas y operacionales de su programa nuclear
- la percepción de importancia estratégica, en términos de *status quo* y dominio tecnológico, que otorga la capacidad de fabricación de armas nucleares
- doble línea de fractura en la crisis indo-pakistaní: (a) el histórico conflicto por Cachemira donde confrontan cosmovisiones religioso-culturales (hinduismo-islamismo); (b) otra línea de clivaje de relevancia estratégica mayor: Oriente en colisión político-militar con Occidente
- escasa tradición cooperativa por estructuras estatales carentes de *accountability*.

Se vislumbran ciertos elementos facilitadores, presentados a continuación.

- El futuro de la no proliferación y el desarme en Oriente Medio y sur de Asia podría sustentarse en un cambio de percepción que posibilite relativizar el pesimismo que sostiene que, una zona libre de armas de destrucción masiva (ADM) es solo una meta aspiracional y no un objetivo urgente que pueda irse construyendo con medidas concretas y graduales.
- La ejecución de acciones sucesivas y graduales para la eliminación, en primer término, de armas biológicas, persuadiendo a los Estados no signatarios para que firmen y ratifiquen la Convención de Armas Biológicas y Toxínicas (BTWC, por sus siglas en inglés), posibilitaría un consenso entre los países para dar lugar a la creación de una zona libre de ADM, que incluya las nucleares.
- Lenta consolidación del mayor período de distensión regional vivido desde 1998 entre India y Pakistán; este proceso de diálogo se va asentando como una realidad que comienza a ser aceptada por los gobiernos de ambos países.

Por otra parte, el diálogo bilateral actual demuestra que un acercamiento entre India-Pakistán es posible y que se podría avanzar (de hecho se está avanzando) en la adopción de medidas previas en materia política, económica, social e incluso militar, entre otras, para dar paso a una cooperación en materia nuclear.

Una fórmula posible podría ser, la adhesión al TNP bajo la forma de miembro asociado independiente en virtud de un acuerdo o protocolo por separado. Este protocolo posibilitaría que India y Pakistán mantengan sus programas nucleares pero se inhiban de su desarrollo posterior. El protocolo tambien podría requerir cooperación con los controles internacionales de las exportaciones nucleares, control de los diferentes dispositivos nucleares para, finalmente, la eliminación gradual de producción de materiales físiles.

Esta propuesta, basada también en el análisis del proceso y cooperación nuclar entre Argentina y Brasil, publicado en otro artículo, lejos de legitimar las armas nucleares y la proliferación nuclear, abre una perspectiva realista al reconocer la condición nuclear de India y Pakistán, mientras que requiere que se comprometan con las normas de no proliferación.

Roberto Senini
María J. Espona
*Samanta Curti**
Instituto Universitario Aeronáutico

Bibliografía

ALDEN, Ch., VEIRA, M. A. «The New Diplomacy of the South: South Africa, Brazil, India and Trilateralism». In *Third World Quarterly*, vol. 26, nº. 7, 2005.

CUADRO, M. *De identidades y Relaciones Internacionales: Crítica al constructivismo, relaciones de poder y el lugar de los intereses nacionales*. La Plata: V Congreso de Relaciones Internacionales. Universidad de La Plata. 2010. Disponible en <http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/39722/Documento_completo.pdf?sequence=1>.

ESPONA, María J. *Materiales de uso dual para la fabricación de Armas de Destrucción Masiva: ¿Representa Sudamérica una oportunidad para el crimen organizado?* II Encuentro de las Ciencias Humanas y Tecnológicas para la integración en el Conosur Internacional del Conocimiento: Diálogos en nuestra América (Bogotá, Colombia), 2013.

FITZPATRICK, M. «US–India Nuclear Cooperation Accord: Implications for the Nonproliferation Regime». *Asia-Pacific Review*, vol. 15, nº. 1, 2008.

GARRIDO REBOLLEDO, V. «India, Pakistán y el régimen de no-proliferación nuclear». En *Política Exterior*, vol. 12, nº. 64. Jul.-Ago. 1998.

GARTZE, E., DONG-JOON Jo. «Negociación, Proliferación Nuclear y Conflictos Interestatales». En *Revista Journal of Conflict Resolution*, vol. 53, n°. 2, abril del 2009.

HARRISON, y SELIG S. «The U.S. and South Asia: Trapped by the Past». En *Current History,* vol. 96, nº. 614. Dic. 1997.

HYMANS, J. *The psychology of nuclear proliferation: Identity emotions and foreign policy*. Cambridge. Cambridge University Press, 2006.

KROENIG, M. «Importar la bomba. La asistencia nuclear sensible y la proliferación nuclear». En *Más allá del TNP. Cuadernos de Actualidad en Defensa y Estrategia.* Ministerio de Defensa, vol. 6, 2010.

LÓPEZ NADAL, J. M. «El conflicto indo-pakistaní: Kargil, nuevo choque en Cachemira». En *Política Exterior*, vol. 13, n°. 71. Sep.-Oct., 1999.

MACEIRAS, E. «La regulación nuclear y el desarrollo para la Defensa». En *Más allá del TNP. Cuadernos de Actualidad en Defensa y Estrategia*. Ministerio de Defensa, vol. 6, 2010.

MARTÍNEZ, J. M. *El conflicto como objeto de la Estrategia*. Ficha nº. 2, cap. II, Materia: Estrategia, EDN, Buenos Aires, 1999.

MATO BOUZAS, A. El proceso de diálogo entre la India y Pakistán: continuidad y escepticismo. Real Instituto Elcano. *ARI* n°. 112, 2006.

MERKE, F., MONTAL, F. «El programa nuclear de Brasil ante los nuevos incentivos de la sociedad internacional». En *Más allá del TNP*. Cuadernos de Actualidad en Defensa y Estrategia. Ministerio de Defensa, vol. 6, 2010.

O'NEILL, B. *Nuclear Weapons and National Prestige*. Coewles Foundation Discussion Paper nº. 1560, Yale University, February 2006.

SAGAN D. S. «Why Do States Build Nuclear Weapons?: Three Models in Search a Bomb». In *International Security*, volume 21, 1996.

SOLMGEN, E. «The political economy of nuclear restraint». En *International Security*, n°. 2, vol. 19, 1994.

WALKER, W. *International Nuclear Relations after the Indian and Pakistani Test Explosions.* International Affairs, vol. 74, nº. 3 Jul. 1998.

WALKER, W. *Nuclear order and disorder*. International Affairs, 2000.

WALKER, W. *Nuclear enlightenment and counter-enlightenment*. International Affairs, 2007.

WENDT, A. *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

ZABALLA, J. J. «La India y el nuevo panorama estratégico en Asia meridional». En *Política Exterior,* vol. 15, nº. 81, May.-Jun. 2001.

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

44/2016 06 de mayo de 2016

*Alberto Morales González**

Nombramiento del nuevo/a secretario/a general de la ONU

Visitar la WEB Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO

Nombramiento del nuevo/a secretario/a general de la ONU

Resumen:

Antes de que finalice este año 2016 la Organización de las Naciones Unidas (ONU) deberá haber elegido a un nuevo secretario general. A un año vista se iniciaron los procedimientos necesarios para la presentación, selección y finalmente elección del candidato. En la Asamblea General de septiembre de 2015 se debatieron las normas que deben regir el proceso de selección. Algunas voces críticas han mostrado su disconformidad con la opacidad del proceso por lo que se aboga por su reforma y actualización, destacando el movimiento que respalda la elección de una mujer como nueva secretaria general de la Organización por primera vez en sus 70 años de historia. España como miembro no permanente del Consejo de Seguridad debe participar de manera activa en estas reformas.

Abstract:

Before the end of this year 2016 the United Nations Organization shall have appointed a new Secretary General. A view year the procedures for the submission, selection and finally the appointment of the candidate have already begun. In the General Assembly this year were discussed the rules governing the selection process. Some critics have expressed their dissatisfaction with the opacity of the process so it calls for reform and renovation, highlighting the movement that backs the election of a woman as the new Secretary General of the Organization for the first time in its 70-year history. Spain as a nonpermanent member of the Security Council should participate actively in these reforms.

Palabras clave: Secretario General, ONU, proceso de selección y nombramiento, Consejo de Seguridad, Asamblea General.

Keywords: Secretary-General, United Nations, selection and appointment process, Security Council, General Assembly.

*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.

El 31 de diciembre de 2016 finaliza el segundo mandato del actual secretario general de Naciones Unidas, Ban Ki-moon, sin posibilidad de nueva reelección[1]. Ello implica que la decisión prevista más importante del año 2016 dentro de la organización supranacional será la elección del nuevo secretario general de Naciones Unidas. La carrera para la selección de posibles candidatos ya está abierta, pero los procedimientos empleados hasta la fecha necesitan una renovación ya que no se trata, ni mucho menos, de un proceso electoral transparente y público. El procedimiento empleado difiere mucho de las buenas prácticas empleadas para los nombramientos de funcionarios de alto nivel en la mayoría de los países y en otras organizaciones internacionales, por lo que su actualización no es discutible.

Tal y como define la propia página web de Naciones Unidas, el secretario general es «Diplomático y abogado, funcionario de a pie y jefe ejecutivo a partes iguales… símbolo de los ideales de las Naciones Unidas y el portavoz de los intereses de los pueblos del mundo, en particular los pobres y vulnerables».

El proceso, como todas las decisiones de la Organización, se basa en la Carta de la ONU de 1945, pero en el caso concreto de la elección del secretario general, dicho documento se limita al artículo 97 del capítulo 15, que dice «El secretario general será nombrado por la Asamblea General a recomendación del Consejo de Seguridad».

Si bien posteriormente se introdujeron ciertas mejoras en el proceso, la decisión se cocía entre los miembros, permanentes o no, del Consejo de Seguridad. Aunque realmente eran los miembros permanentes, Rusia, China, Estados Unidos, Reino Unido y Francia, los adalides de todo el proceso ya que proponían al candidato y, al tener derecho a veto, dirigían de facto la elección.

El proceso debe adaptarse de tal forma que responda mejor a los desafíos del siglo XXI. Es el momento para que todos los Estados miembros y en especial los miembros del Consejo de Seguridad, aunque sea de manera informal, comiencen a plantearse cómo debe ser el procedimiento. En todo este proceso nuestro país, como miembro no permanente del Consejo de Seguridad durante el bienio 2015-2016 puede jugar un papel relevante y ser uno de los promotores e impulsores de estas reformas.

[1] Teóricamente no hay ningún límite al número de mandatos pero hasta ahora ninguno ha servido más de dos, teniendo cada mandato una duración estipulada de cinco años.

En una de las últimas sesiones del 69º período de sesiones, el pasado 11 de septiembre, la Asamblea General aprobó el proyecto de Resolución 69/321[2], resultado de un proceso de negociaciones largo e intenso. En ella, entre otros asuntos sobre la posible reorganización de las Naciones Unidas, se realizan diversas propuestas para lograr la transparencia en el proceso de selección y elección del secretario general que se analizaran más adelante.

Hasta la fecha ocho hombres han ocupado el cargo, y han sido los siguientes:

NOMBRE	PAÍS	INICIO	FIN
Ban Ki Moon	*Corea*	*01/01/2007*	
Kofi Annan	*Ghana*	*01/01/1997*	*31/12/2006*
Boutros Boutros-Ghali	*Egipto*	*01/01/1992*	*31/12/1996*
Javier Pérez de Cuellar	*Perú*	*01/01/1982*	*31/12/1991*
Kurt Waldheim	*Austria*	*01/01/1972*	*31/12/1981*
U Thant	*Birmania*	*11/1961*	*31/12/1971*[3]
Dag Hammarskjöld	*Suecia*	*04/1953*	*09/1961*[4]
Trygve Lie	*Noruega*	*02/1946*	*11/1952*[5]

Procedimiento empleado hasta la fecha

Tal y como se recoge en la Carta de las Naciones Unidas, artículo 97, mencionado anteriormente, es la Asamblea General mediante una resolución de la misma, la que lleva a cabo el nombramiento oficial del secretario general de la Organización. Pero este proceso que podría parecer tan sencillo no lo es, ya que realmente la Asamblea General se limita a ratificar la elección de un candidato cuya propuesta es remitida

[2] Elaborada por el Grupo de Trabajo Especial sobre la Revitalización de la Labor de la Asamblea General.
[3] En noviembre de 1961 ocupó el cargo como secretario general en funciones debido al fallecimiento en accidente de aviación del entonces secretario general Dag Hammarskjöld, siendo su nombramiento oficial un año después, en noviembre de 1962.
[4] El accidente de avión en el que falleció ocurrió el 18 de septiembre cuando se encontraba en misión de paz en el Congo.
[5] Esta dimisión fue provocada debido a las fuertes críticas que el entonces secretario general recibió por la posición defendida durante la guerra de Corea. Aunque fue propuesto por la URSS este país acabó vetándole y oponiéndose a cualquier medida adoptada por el mismo.

desde el Consejo de Seguridad. Esta propuesta es una recomendación pero hasta la fecha no ha habido oposición por parte de la Asamblea General a la designación hecha por el Consejo, convirtiéndose esta resolución de la asamblea en un mero trámite.

La idea inicial de los fundadores de la organización no era esa, ya que se pretendía que la Asamblea General, verdadero órgano representante de todos los países y no de unos pocos, fuera quien dirigiera el proceso y decidiera realmente quien manejaría las riendas de la organización en el futuro. Así se hizo en la primera sesión de la Asamblea en 1946 mediante la aprobación de la resolución 11 (I)[6], en la que se establecieron las primeras normas escritas para el nombramiento de un nuevo secretario general y entre otros aspectos se regulaban las características del nombramiento («… en condiciones que permitan a un hombre eminente y de gran capacidad el aceptar y mantener el cargo»), las condiciones del puesto («… un sueldo anual suficiente … 20.000 dólares … más 20.000 dólares para gastos de representación… residencia amueblada), la duración del mandato inicial (cinco años prorrogable por otros cinco para el primer secretario, pudiendo ser modificado para los siguientes), limitaciones para futuros cargos (se pide a los Estados miembros que no le ofrezcan posteriormente ningún cargo y al exsecretario que no acepte), el sistema de voto y las mayorías necesarias para la elección[7] marcando la posibilidad de reuniones a puerta cerrada tanto en la Asamblea como en el Consejo y el carácter secreto de las votaciones.

Es de resaltar que en esta misma resolución la propia Asamblea ya se marca límites al establecer que el Consejo debe presentar un solo candidato, lo que en definitiva coarta la libertad de elección de los miembros de la Asamblea que no son miembros del Consejo de Seguridad en el momento de la elección.

En el propio Reglamento de la Asamblea General[8], en su artículo 141, se recoge la forma de proceder tras la recomendación recibida del Consejo de Seguridad, «…la Asamblea General la estudiará y procederá a votación secreta en sesión privada». Aunque realmente el empleo de las votaciones ha sido excepcional, ya que existía el consenso previo de todos los miembros de la Asamblea, que en ningún caso se oponían a la propuesta del Consejo. En cuanto al Consejo de Seguridad, es en su

[6] En el sistema de numeración actual de Naciones Unidas, se trata del documento A/RES/1/11. <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/11(I)>.
[7] Al considerarse una decisión importante de la Asamblea General se requiere una mayoría de dos tercios de los votos emitidos. Artículo 83 de las Reglas de Procedimiento de la Asamblea General.
[8] <http://www.un.org/es/ga/about/ropga/index.shtml>.

Reglamento Provisional[9], artículo 48, en el que se indica que el asunto del nombramiento del secretario general será discutido y decidido en sesión privada del Consejo.

Posteriormente en el año 1950 y debido a los vetos continuos en el Consejo de Seguridad que impedían la recomendación de un nuevo candidato[10], la Asamblea General toma de nuevo relevancia al decidir mediante votación de la mayoría de la Asamblea General extender el mandato del entonces secretario general, Trygve Lie, sin la recomendación preceptiva del Consejo[11].

Las únicas ligeras modificaciones en todos estos años fueron en el procedimiento interno del Consejo de Seguridad para adoptar la decisión de recomendar o no a un candidato. En el año 1981, en la búsqueda de un relevo para Kurt Waldheim, se empleó el denominado «sondeo de opinión», en el cual los miembros del Consejo debían mostrar su apoyo o no al candidato[12]. En el año 1991 se empezaron a utilizar papeletas de diferente color (en función del apoyo o no) y cinco años después el código de colores se empleó para indicar el origen del voto, papeleta roja para los miembros permanentes y blanca para los no permanentes.

Desde entonces hasta el año 1996, el papel de la Asamblea General en todo el proceso ha sido pasivo, ratificando la recomendación hecha por el Consejo de Seguridad sin ninguna oposición o debate.

En ese año y el siguiente, 1996 y 1997, el proceso del nombramiento del secretario general adquiere mayor importancia en el Grupo de Trabajo creado para impulsar el fortalecimiento de la organización, embrión del actual proceso de reformas globales de todo el sistema de Naciones Unidas que se pretende poner en marcha.

---

[9] <http://www.un.org/es/sc/about/rules/>.

[10] De todos los procesos selectivos solo en dos los miembros permanentes del Consejo de Seguridad que tienen derecho a veto no pusieron ninguna objeción al candidato. Estos dos casos excepcionales fueron la elección de U Thant en 1961 y de Boutros Boutros-Ghali en 1992.

[11] Rusia como miembro permanente con derecho a veto se oponía a la reelección, y ello causó su posterior dimisión (ver nota al pie 4).

[12] Este sistema se empleó para intentar desbloquear las candidaturas en aquel año 1981. <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/research_report_2_secretary_general_appointment2015.pdf>.

Uso del veto

El empleo del veto por parte de los miembros permanentes en la elección de la propuesta por parte del Consejo de Seguridad siempre ha estado presente exceptuando dos casos, el nombramiento de U Thant en 1961 y el primer nombramiento de Boutros Boutros-Ghali en 1992 en los que ningún país miembro del Consejo puso objeciones. Si bien la confirmación oficial de estos vetos es difícil debido al carácter secreto de las elecciones y a los nuevos métodos empleados de sondeos de opinión, en los cuales no se informa de qué estados han «desaprobado» al candidato.

En relación a estos últimos sondeos, en caso de que la desaprobación del candidato provenga de alguno de los miembros permanentes equivale a un veto, y el candidato será descartado o se deberán iniciar negociaciones para que el miembro permanente levante su oposición. Dentro del proceso, al final el candidato presentado ha sido prácticamente siempre aquel que no recibía ningún veto de los miembros permanentes[13]. El papel de los miembros no permanentes es fundamental al inicio del proceso, ya que cualquier propuesta debe contar con al menos nueve votos dentro del Consejo de Seguridad de los quince posibles, aunque su papel posterior pierde importancia en relación con los miembros permanentes.

Duración del mandato

En el Artículo 97 de la Carta de Naciones Unidas no se especifica ninguna duración para los mandatos, sin embargo la Resolución 11(I) de la Asamblea General que nombró al primer secretario general de la Organización estipulaba un mandato inicial de 5 años prorrogable por otro de la misma duración, aunque la misma Resolución dejaba abierta la posibilidad de posteriores cambios en función de la experiencia (cambios que dejaba en manos de la Asamblea General o del Consejo de Seguridad). La Asamblea mediante la adopción de una decisión sobre el asunto y el Consejo incluyéndolo en la recomendación que remite a la Asamblea.

En el período de sesiones de la Asamblea 1996/1997 se abordó ampliamente esta cuestión en el Grupo de Trabajo Especial sobre la Revitalización de la Labor de la Asamblea General ya mencionado anteriormente. A principios del período tuvo un

[13] Como ejemplo claro, Kofi Annan recibió siete votos «rojos» (implicando el veto de un miembro permanente del Consejo de Seguridad) en su nombramiento en 1996 y no fue seleccionado hasta que ese miembro permanente cambio el sentido de su voto.

fuerte respaldo el establecimiento de un máximo de siete años al frente de la Organización. Las principales opciones que se debatían eran la de un único período de siete años no renovable o un período inicial de cuatro renovable una sola vez por tres años más.

El consenso se alcanzó sobre que debía existir un período máximo pero los acontecimientos que rodearon la elección para un segundo mandato de Boutros Boutros-Ghali, quien inicialmente no pensaba presentarse a la reelección y una vez que se presentó se encontró con la oposición de Estados Unidos, desvió la atención de este tema de manera que en las recomendaciones hechas por el grupo ese año no fuera incluido.

Rotación regional

Uno de los aspectos que quizás, al igual que sucede en otros muchos aspectos de la organización, debería ser tenido en cuenta, es la «cuota regional». Aunque en ninguno de los documentos en los que se basa la selección de un candidato se recoge explícitamente es un asunto que siempre ha estado presente.

¿Debe existir rotación regional en el origen del secretario general? Los países asiáticos defienden esta postura ya que junto a América Latina son las regiones que menos mandatos han tenido[14] pero, no podemos olvidar a un grupo regional, Europa del Este, que hasta la fecha nunca ha tenido a un secretario general de la ONU y quizás haya llegado el momento. Otros países critican esta posibilidad ya que limitaría la posibilidad de presentación de candidatos de otros bloques regionales que quizás estuvieran mejor preparados para el puesto.

Intentos de reforma

En 1996 la Presidencia de turno circuló un documento denominado «Wisnumurti Guidelines» que aunque no fue utilizado en el nombramiento de ese año contenía ciertas iniciativas interesantes. El año 1997 representa un punto de inflexión en los procedimientos establecidos, proponiéndose en una resolución de la Asamblea General

[14] La asignación por grupos regionales hasta la fecha es la siguiente: Europa Occidental, 6 mandatos; África, 3 mandatos, Asia y América Latina, 2 y en último lugar, el bloque de Europa del Este que no ha ocupado nunca el puesto.

por vez primera un papel predominante para el presidente de turno de la Asamblea General y para todos los Estados miembros sin excepción, no solo los miembros del Consejo de Seguridad. Aunque estos procesos no se llevaron a la práctica y se continuó con la manera tradicional de recomendación y elección de un nuevo secretario general. Posteriormente en el año 2006, primer nombramiento del actual secretario general se retomaron las reformas por parte de Canadá pero como se explicará sin llegar a ser aplicadas una vez más.

***Wisnumurti Guidelines*[15]**

En noviembre de 1996, Indonesia, que ostentaba la presidencia rotatoria del Consejo de Seguridad y siguiendo las pautas marcadas por la Presidencia del mes anterior (Honduras), inició las consultas para emitir la recomendación del Consejo de Seguridad para el nombramiento del nuevo secretario general en el mes de diciembre de ese mismo año. Para ello el embajador indonesio circuló un documento, al que posteriormente se llamó *Wisnumurti Guidelines* con una serie de directrices para facilitar el proceso de selección de un candidato. El proceso se inició el 18 de noviembre y las primeras votaciones en búsqueda de un candidato no dieron resultado. Italia se hizo cargo de la presidencia en diciembre, y continúo con el proceso, alcanzándose el 13 de diciembre la decisión de recomendar el nombramiento de Kofi Annan como nuevo secretario general. Ese mismo día, en vista de la validez del documento indonesio el Consejo decidió difundirlo para que sirviera de referencia en futuros procesos de selección, así se imprimieron 100 copias y se enviaron a, entre otros, el presidente de la Asamblea General y al secretario general electo, además del archivo de Naciones Unidas.

Se trata de un documento breve con siete directrices y un anexo que recoge la base legal del procedimiento (artículo 97 de la Carta, Regla 48 de las Reglamento Provisional del Consejo de Seguridad y Regla 141 del Reglamento de la Asamblea General).

[15] Se denomina así el documento informal preparado por el entonces embajador de Indonesia ante Naciones Unidas, Nugroho Wisnumurti. <https://static1.squarespace.com/static/5399cc0ae4b0705199b37aa3/t/55102810e4b01a34b81d3ae0/1427122192843/Wisnumurti+Guidelines.pdf >.

En el primer punto del documento se dan unos principios generales que deben tutelar la selección del candidato. Entre ellos destacan la armonía entre todos los Estados miembros del Consejo de forma que se logre la eficacia del nombramiento, el respeto a la dignidad y el honor hacia el candidato o candidatos, el consenso, pero sin retrasar innecesariamente la decisión, debe ser una decisión del Consejo en pleno no siendo necesaria la presencia de representantes del secretario general o de la Secretaría de la organización, y finalmente los representantes de los Estados miembros deben ser los jefes de delegación acompañados del mínimo personal imprescindible.

El segundo punto es la base legal ya mencionada. A continuación en los siguientes puntos se marcan las pautas para la presentación de candidatos. Cualquier miembro del Consejo de Seguridad o de la Asamblea General puede presentar candidatos al puesto, no siendo necesariamente de su propio país. Los nombres pueden hacerse llegar al Consejo de manera formal o informal y se debe acompañar de un breve currículum vitae.

Una vez recibidas las propuestas, el presidente de turno del Consejo de Seguridad elaborará la lista de candidatos que será actualizada cuantas veces sea necesaria.

En cuanto al proceso de toma de decisión propiamente dicho se inicia con la distribución inmediata a los miembros del Consejo de Seguridad de la lista de candidatos propuestos y, a menos que se decida otra cosa, los debates sobre los mismos deberán comenzarse 48 horas después. La decisión del Consejo se debe adoptar mediante un sondeo de opinión entre sus miembros siguiendo el siguiente procedimiento:

- Se distribuirán a los miembros del Consejo dos tipos diferentes de listados, de color blanco para los miembros no permanentes y de color rojo para los permanentes[16]. En el listado estarán todos los nombres de los candidatos propuestos y dos columnas, una «aprobado» y otra «desaprobado».
- Cada miembro del Consejo en su papeleta marcará al candidato o candidatos que quiere apoyar y a los que no.

[16] Este sistema de papeletas de colores ya se comenzó a emplear en el año 1991. Ver Research Report <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/research_report_2_secretary_general_appointment2015.pdf>.

Posteriormente se mantendrán reuniones informales sobre los resultados para revisar el proceso y determinar cuál debe ser el siguiente paso del proceso. En caso necesario se repetirán las votaciones con la lista existente o actualizándola en caso necesario hasta llegar a un consenso pero sin olvidar que estas votaciones no pueden retrasar *sine die* la adopción de una recomendación.

Una vez que se alcance el acuerdo sobre un único candidato se deberá oficializar la recomendación en una reunión a puerta cerrada para su traslado a la Asamblea General. Por supuesto durante todo el proceso el presidente del Consejo informará y consultará al presidente de la Asamblea General.

Como se puede ver el documento tenía gran valor a pesar de su no aplicación en la elección del candidato de ese año. A pesar de eso el Secretariado circuló en 2006, diez años después, un dossier informal con información sobre los procesos electorales empleados hasta el momento, este documento se basaba claramente en estas *guidelines*.

Una de las críticas que se pueden hacer al procedimiento aquí planteado es que no ponía fin a la opacidad del proceso, aun es más, la aumentaba, ya que, en caso de mantener sesiones oficiales para los debates de apoyo al candidato, el Consejo está obligado a informar de ellas[17], mientras que si la elección es mediante un sondeo de opinión en una reunión informal entre los miembros del Consejo no hay comunicado oficial y la única información que circula es a través de las anuncios oficiosos de las delegaciones o por fugas de información.

Resolución 51/241 de la Asamblea General[18]

En esta Resolución de 1997 que aprueba el informe del Grupo de trabajo[19] establecido para el fortalecimiento del Sistema de Naciones Unidas, en el punto 56[20] de la misma se aboga por la transparencia del proceso y decide en su punto 57[21] que la Asamblea

[17] Sean sesiones abiertas o sesiones a puerta cerrada, de acuerdo con el artículo 55 del Reglamento Provisiones del Consejo de Seguridad, el secretario general debe emitir un comunicado resumiendo los resultados alcanzados.

[18] <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/51/241>.

[19] Este Grupo se estableció por Resolución 49/252 del 14 de septiembre de 1995 de la Asamblea General con la finalidad de fortalecer el papel de la Asamblea General en la toma de decisiones y recalcar la transparencia y responsabilidad de la decisión adoptada. <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/49/252>.

[20] *56. The process of selection of the Secretary-General shall be made more transparent.*

[21] *57. The General Assembly shall make full use of the power of appointment enshrined in the Charter in*

General debe hacer uso de todo el poder que le confiere la Carta de las Naciones Unidas en el nombramiento del nuevo secretario general. Además en el punto 60[22] de la misma resolución, le confiere un papel protagonista al presidente de turno de la Asamblea General, ya que le sugiere que consulte con los Estados miembros para que estos presentes candidatos y una vez identificados sean comunicados al Consejo de Seguridad para que los tenga en cuenta al hacer su recomendación.

En la misma se recalca que el secretario general debe ser la voz de los países y una de sus misiones más destacadas e importantes es el unificar los criterios para establecer unos objetivos globales a la organización. Entre otros puntos destacables están los siguientes:

- Duración del mandato, incluyendo la opción de que el secretario general sea elegido para un único período.
- Durante el proceso de identificación y nombramiento del mejor candidato para el puesto se debería tener en cuenta la rotación regional y, como novedad, la igualdad de género, dejando el puesto abierto al posible nombramiento de una mujer como secretario general.
- Papel del presidente de la Asamblea General para, después de consultar con todos los miembros de la Asamblea para que presenten candidatos, remitir esas propuestas al Consejo de Seguridad para su consideración.
- Por último, con el objetivo de que se lleve a cabo una transición eficiente, el nombramiento del nuevo secretario general se debe realizar lo antes posible dejando un mínimo de un mes para el relevo.

Iniciativa canadiense de 2006

En febrero de 2006, varios meses antes del nombramiento del primer mandato del actual secretario general, Ban Ki Moon, Canadá puso en marcha el proceso de nombramiento mediante la difusión por parte de la delegación canadiense de un documento informal pidiendo a la Asamblea General la revisión del procedimiento de

---

the process of the appointment of the Secretary-General and the agenda item entitled «The Appointment of the Secretary-General of the United Nations».

[22] *60. Without prejudice to the prerogatives of the Security Council, the President of the General Assembly may consult with Member States to identify potential candidates endorsed by Member States and, upon informing all Member States of the results, may forward those results to the Security Council.*

selección y nombramiento. El documento resaltaba la falta de transparencia del proceso y la escasa participación de los países, debiendo ser necesaria, debido a la importancia de la decisión a adoptar, la implicación del mayor número posible de países.

En particular la iniciativa canadiense proponía:

- La selección debería basarse en unos criterios/cualificaciones claramente definidas.
- Creación de un comité que fuera el encargado de identificar a los posibles candidatos.
- Posibilidad de que los candidatos se reunieran con todos los Estados miembros, quizás a través de las reuniones de los grupos regionales.
- Los presidentes de la Asamblea General y del Consejo de Seguridad deberían organizar reuniones informales en las que los candidatos pudieran presentar sus posturas y objetivos para el mandato.

El 16 de febrero de ese año tuvo lugar una reunión del grupo de trabajo para revitalizar la Asamblea General y aunque no estaba entre los asuntos a tratar, hubo durante la sesión numerosas referencias positivas al documento canadiense. Sin embargo las buenas intenciones no pasaron de ahí, ya que ninguna delegación planteó un verdadero debate de este documento o de las decisiones adoptadas anteriormente en el año 1997 con la resolución la mencionada 51/241.

Nuevas propuestas y proceso de selección 2016

El 22 de julio de este año, teniendo la presidencia del Consejo Nueva Zelanda, y bajo el epígrafe «otros asuntos» (Any Other Business), tuvo lugar en el Consejo de Seguridad las primeras discusiones sobre la futura elección de un nuevo secretario general. Fue precedido de diversas discusiones tanto en la Asamblea General como en el Grupo para el fortalecimiento del Sistema de Naciones Unidas[23], además de en el Grupo de

[23] El 27 de abril hubo un debate monotemático sobre el asunto en el que participaron 32 Estados y la Unión Europea en el que la postura predominante fue la necesidad de establecer un calendario claro y la posibilidad de entrevistas directas con los candidatos. Se discernió la posibilidad de presentación de un candidato femenino, que se abra la lista a más candidatos para ser presentada a la Asamblea General y

27 Estados que forman parte del Grupo para la Responsabilidad, Coherencia y Transparencia (ACT, Accountability, Coherence and Transparency)[24].

Previamente, el 1 de junio este grupo remitió una carta al presidente del Consejo de Seguridad, al de la Asamblea General y al secretario general con las propuestas del grupo para la futura selección del secretario general.

Ese mes, junio, bajo la presidencia de Malasia, se circuló una nota de concepto sobre este asunto elaborado por la misma. Diversos países como Chile, España, Reino Unido y Venezuela mostraron su apoyo a un proceso transparente e inclusivo, proponiendo nuestro país la posibilidad de establecer una lista de candidatos para su selección con el tiempo suficiente para que se produzca la interacción con los Estados miembros para una mejor elección. Reino Unido por su parte reclama la participación de la sociedad civil en la elección y no solo de los Estados miembro pero por otro lado defiende el papel preponderante que debe asumir el Consejo de Seguridad. Venezuela se sumó a España en la necesidad de disponer del tiempo suficiente para el estudio de los candidatos. Rusia por su parte no veía en esas fechas la necesidad de iniciar ya los debates sobre este asunto, considerándolos prematuros y se mostraba cauto ante la participación activa de más Estados miembros considerando que es necesario un estudio cuidadoso.

Durante todo el verano de 2015 el Grupo de Trabajo estuvo negociando un borrador de Resolución que incluyera una sección específica sobre este asunto, borrador que fue presentado y aprobado en el mes de septiembre en la Asamblea General y del cual se hablará posteriormente.

En cuanto a las aportaciones del Grupo ACT mencionado remitidas a la Asamblea General se encuentran las siguientes: envío de una carta conjunta por parte de los presidentes del Consejo de Seguridad y de la Asamblea General a todos los miembros de la organización invitándoles a presentar candidatos, preferiblemente mujeres y el establecimiento de una fecha límite para la presentación de candidatos para poder iniciar el proceso formal de selección. También sugieren que una vez finalizado el plazo

que sea elegido para un único mandato no renovable.

[24] Este Grupo de 27 países pequeños y medianos fue creado en mayo de 2013 y está coordinado por Suiza. Se concentra en el funcionamiento y trabajo del Consejo de Seguridad y sus relaciones con todos los Estados miembros de la ONU, sus propuestas para mejorar los métodos de trabajo del Consejo de Seguridad pretenden principalmente aumentar la transparencia y la apertura del Consejo.

de presentación de candidaturas se difunda un documento, también conjunto (Asamblea General y Consejo de Seguridad) sobre los siguientes pasos y plazos de tiempo para el proceso de selección.

Es de destacar que ninguna de las propuestas realizadas por el grupo ACT requiere modificaciones de la Carta de Naciones Unidas, aspecto fundamental para que estas «reformas» se puedan llevar a cabo. A finales del mes de junio el grupo organizó un evento centrado en el proceso de selección del futuro secretario general con la participación de diversos grupos de la sociedad civil. Entre estos grupos destacaban por su importancia, los «Elders[25]» y representantes de la campaña «1 entre 7.000 millones» que agrupan a más de 100 Organizaciones No Gubernamentales interesadas en un proceso selectivo más transparente y completo. En este foro también destacaron las voces defensoras de la campaña para elegir a una mujer como secretaria general, que incluso han formado un grupo denominado «Grupo de amigos a favor de una mujer como Secretaria General» fundado por Colombia y al que otros Estados miembros se han adherido[26]. Una de las primeras tareas del grupo fue el identificar a potenciales candidatas como son Irina Bokova (Directora General de UNESCO), Kristalina Ivanova Georgieva (Comisaria de la UE encargada de Presupuestos y Recursos Humanos), Michelle Bachelet (Presidenta de Chile y antigua directora de UN Women) y Helen Clark (antigua primera ministra de Nueva Zelanda y actual directora de UNDP, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo).

Resolución 69/321 de la Asamblea General

El 11 de septiembre de 2015 la Asamblea General aprobó la Resolución 69/321 sobre la revitalización de la labor de la Asamblea General en la que se solicitaba a los presidentes del Consejo de Seguridad y de la propia Asamblea que iniciasen el proceso de solicitud de candidaturas para ocupar el puesto de secretario general. Muchas de las propuestas realizadas en años anteriores, así como las nuevas propuestas del mencionado grupo ACT y de la sociedad civil se debatieron en el Grupo de Trabajo para la revitalización del trabajo de la Asamblea General.

[25] «The Elders» es un grupo independiente de altos funcionarios internacionales retirados actualmente presidido por el anterior secretario general Kofi Annan, que trabajan para lograr la paz y en defensa de los Derechos Humanos. Fue creado por Nelson Mandela en 2007. <http://theelders.org>.

[26] Cuarenta y dos países, lo que representa casi el 25% de los miembros de la organización han mostrado su apoyo al grupo incluyendo dos de los mayores contribuyentes económicos de la organización, Japón y Alemania.

El principal de esos debates tuvo lugar el 27 de abril durante una reunión convocada expresamente para tratar este asunto. Treinta y tres delegaciones mostraron sus posturas insistiendo preferentemente en la transparencia del proceso y en el fortalecimiento del papel de la Asamblea General, sin olvidar la rotación regional, la igualdad de género, el establecimiento de un calendario y la posibilidad de interlocución directa de los miembros de la Asamblea con los posibles candidatos. La presentación de múltiples candidatos y la elección por una sola vez fueron elementos en los que no hubo consenso. De los miembros permanentes del Consejo de Seguridad solo el Reino Unido apoyó de manera abierta el proceso de reformas, mientras otros miembros permanentes como Rusia y los Estados Unidos han seguido defendiendo el papel predominante que debe tener el Consejo de Seguridad sobre la Asamblea General.

Las negociaciones sobre la Resolución se iniciaron en junio lideradas por Croacia y Namibia y en ellas Estados Unidos mantuvo la postura de que la no participación de los posibles candidatos en las reuniones informales con los Estados miembros no debe ser tenido en cuenta para la elección. Rusia se unió a los Estados Unidos en la defensa de la no necesidad de establecer unos requisitos específicos claros para ejercer el puesto.

Finalmente la Resolución se aprobó por consenso el 11 de septiembre como ya se ha dicho recogiendo algunas de las demandas de los países pero dejando en el aire otras. El texto aprobado incluye:

- Una llamada a los presidentes del Consejo de Seguridad y de la Asamblea General para que inicien el proceso mediante una carta conjunta en la que se describa el proceso de selección y se invite a los Estados miembros a presentar candidatos.
- Una petición para que ambos presidentes hagan circular la información sobre los candidatos de manera continua.
- Unos criterios de selección para los candidatos que incluyan «habilidades probadas en gestión y liderazgo, amplia experiencia en relaciones internacionales y sólidas capacidades comunicativas, diplomáticas e idiomáticas».
- Una decisión para que la Asamblea General se reúna con los candidatos de manera formal o informal.

- Se debe tomar en consideración la igualdad de género y el equilibrio geográfico, de forma que los Estados miembros presenten mujeres como candidatas.
- La necesidad de que le futuro secretario o secretaria general se comprometa firmemente con los valores y principios de la Organización, destacando los más altos valores de eficiencia, competencia e integridad.

Como resumen de la Resolución se debe destacar que por primera vez se pide una acción conjunta de la Asamblea General y del Consejo de Seguridad y que la voz de los candidatos se oiga en el proceso. Además se retoma la idea del año 2006 de definir unos requisitos claros para los candidatos.

Otros aspectos como son la presentación de múltiples candidatos y la limitación a un solo mandato no pudieron ser finalmente recogidas por la oposición clara de ciertos miembros permanentes ya mencionados anteriormente del Consejo de Seguridad. Sin embargo, el punto 44 de la Resolución deja abierta la posibilidad a debates posteriores.

Presidencia española Consejo de Seguridad- Octubre 2015

España, como miembro no permanente del Consejo de Seguridad para el bienio 2015-2016, asumió la presidencia del mismo durante el mes de octubre. El día 15 de dicho mes, la Representación Permanente española, que ya había mostrado anteriormente su predisposición a participar activamente en las posibles reformas del sistema de elección del secretario general redactó una nota conceptual[27] para el debate abierto del 20 de octubre sobre los métodos de trabajo.

La nota parte de la premisa que la transparencia, la participación, la eficiencia y la rendición de cuentas son temas pendientes en los métodos de trabajo del Consejo de Seguridad y son numerosos los países que consideran que se puede mejorar considerablemente en ellos. El debate representa una nueva oportunidad[28] para estudiar esas nuevas propuestas y sugiere que las delegaciones hagan un trabajo previo sobre la evolución de los métodos en los últimos cinco años. La próxima elección del secretario general en 2016 acentuará la importancia de la forma en que el

27 <http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2015/793&referer=https://www.google.es/&Lang=S>.

28 Ya en el año 2013, la Presidencia del Consejo de Seguridad emitió una nota (S/2013/515, <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/2013/515>) en la que se comprometía el Consejo a poner en práctica una serie de medidas para mejorar la eficiencia y la transparencia en su trabajo.

Consejo de Seguridad trabaja y su relación con la Asamblea General y no se puede obviar que cada vez hay más voces que reclaman mayor transparencia y participación en el proceso de selección.

Una vez finalizada la Presidencia española el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación elaboró un documento denominado *España en el Consejo de Seguridad de NNUU. Balance de 2015 y prioridades de 2016*[29]. En dicho documento y dentro de las prioridades para este año hablando de los métodos de trabajo y elección del secretario general, nuestro país aboga por la transparencia en la selección, por promover una distribución geográfica a considerar, por la igualdad de género y apuesta abiertamente por el apoyo a las candidaturas de mujeres.

Últimas iniciativas

Finalmente el Consejo de Seguridad, bajo la presidencia de Estados Unidos durante diciembre de 2015, retomó el debate abierto en los meses de octubre y noviembre por España y el Reino Unido para la redacción consensuada de una carta conjunta de las Presidencias del propio Consejo de Seguridad y de la Asamblea General que ha servido de pistoletazo de salida al proceso de presentación de candidatos. El borrador inicial de carta[30] lo circuló Reino Unido el 14 de noviembre e incluía algunas de las cualidades y la experiencia que se espera posean los candidatos, además del compromiso de ambos presidentes de difundir de manera conjunta la lista de candidatos y la posibilidad de reuniones informales con los mismos, a semejanza de una «entrevista de trabajo». El proceso para llegar a la redacción final no fue fácil[31]; tras continuar las discusiones desde la fecha mencionada, el 3 de diciembre una versión de la carta conjunta fue puesta para aprobación bajo el procedimiento de silencio, sin embargo, Rusia rompió el silencio proponiendo cambios sustanciales al

[29] Disponible en <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Documents/2016_ENERO_BALANCE%20CSNNUU.pdf>.

[30] La Resolución 69/321 de la Asamblea General contemplaba la elaboración de esta carta conjunta y España como presidencia de turno del Consejo de Seguridad en el mes de octubre ya inició los trabajos y las reuniones conjuntamente con personal de la presidencia de la Asamblea. Trabajos que continuó Reino Unido incluyendo en el borrador antes de su difusión ciertos detalles no incluidos en la Resolución mencionada.

[31] Ya en los primeros debates tras el borrador de Reino Unido de noviembre, China y Rusia no se mostraron de acuerdo con ciertos elementos extraídos de la Resolución 69/321 ya mencionada, por lo que en la primera revisión se hicieron las primeras correcciones para aproximar más el texto a la Resolución. Se circuló un nuevo borrador después del cual Rusia propuso nuevas modificaciones que fueron incorporadas a la tercera versión del documento. Tras un debate a nivel de 2º representante de los Estados miembros del consejo se decidió poner el documento bajo silencio.

texto. Uno de los objetivos de Rusia era retrasar el inicio oficial del procedimiento de selección ya que, aunque la gran mayoría de los miembros del Consejo de Seguridad querían su inicio antes de finalizar el año 2015, la idea rusa era esperar a enero y a la incorporación de los nuevos miembros del Consejo. Los principales escollos para el acuerdo eran el calendario del proceso, como definir claramente las características específicas de los candidatos, la referencia al balance geográfico y sobre quién tiene la potestad para presentar candidatos.

Dos miembros permanentes fundamentales del Consejo de Seguridad, China y Rusia, pretendían que los plazos del proceso fueran similares al año 2006. En aquella ocasión las primeras votaciones fueron a finales del mes de julio posponiendo la decisión final hasta el mes de octubre. Otros miembros de Consejo se mostraron en desacuerdo con ese calendario proponiendo que la elección final se produzca varios meses antes del nombramiento oficial de manera que el futuro secretario general tenga una adaptación fácil al cargo.

Finalmente el 17 de diciembre se logró remitir la carta definitiva[32], de fecha 15 de diciembre y firmada por ambos presidentes, el de la Asamblea General[33] y la del Consejo de Seguridad[34]. Con ella se daba oficialmente el pistoletazo de salida al proceso. Partiendo de la transparencia y la inclusividad, se marcan sutilmente las características que deben poseer, «eficiencia, competencia e integridad», «firme compromiso con los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas», «capacidad de liderazgo y de gestión», «experiencia en relaciones internacionales»…

Se invita claramente a los Estados miembros a que presenten candidaturas de mujeres, así como de hombres. Se establece el procedimiento para esa presentación de candidaturas, que debe realizarse mediante carta dirigida al presidente de la Asamblea y a la presidenta del Consejo. Ello de manera conjunta serán los que trasladen las candidaturas para su consideración a los Estados miembros.

[32] <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/435/58/PDF/N1543558.pdf?OpenElement>.
[33] Mogens Lykketoft, danés, elegido el 15 de junio de 2015 como presidente para el 70º período de sesiones de la Asamblea General, desde septiembre de 2015 a septiembre de 2016. Hasta su nombramiento ocupaba el cargo de presidente del Parlamento de Dinamarca.
[34] Samantha Power, embajadora de Estados Unidos en la ONU.

Ambos órganos serán los que organicen las reuniones necesarias, oficiales u oficiosas, con representantes de estos órganos y deberán realizarse antes de finales del mes de julio, aunque pueden continuar posteriormente durante el proceso.

Finalmente insiste en la presentación lo antes posible de las candidaturas de manera que la recomendación final del candidato que debe realizar el Consejo de Seguridad a la Asamblea General permita la adecuada preparación final del electo.

Candidaturas presentadas

Para finalizar hay que destacar la presentación en estos primeros meses del año, en concreto hasta el 12 de abril, cierre de este artículo, de nueve candidaturas al puesto, la gran mayoría de países del este (siete), y con un porcentaje más que aceptable de candidaturas femeninas (45%).

Irina Georgieva Bokova

Bulgaria, directora general de la Organización de la ONU para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). Candidatura presentada mediante una carta del ministro de Asuntos Exteriores búlgaro firmada el 9 de febrero[35].

Irina Bokova ocupa el cargo de directora de UNESCO desde el 15 de noviembre de 2009 y fue reelegida para un segundo mandato en 2013. Como directora de esta organización ha participado activamente en las iniciativas relacionadas con la igualdad de género, la educación para todos y en la lucha contra la financiación ilegal del terrorismo a través del tráfico ilícito de bienes culturales. En su país ocupó el cargo de ministra de Relaciones Exteriores interina, siendo embajadora en diversos países y ocupando puestos en la Representación Permanente de Bulgaria ante las Naciones Unidas.

Vesna Pusic

Croacia, vice primera ministra y ministra de Relaciones Exteriores y Asuntos Europeos de la República de Croacia. La candidatura fue presentada mediante nota verbal el 8 de enero[36] y en ella se confirmaba por carta del primer ministro de Croacia la

[35] <http://www.mfa.bg/events/6/1/1886/y>.
[36] <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/70/687>.

candidatura ya anunciada mediante carta el 21 de octubre de 2015. Al igual que otros países reclama el puesto para un candidato del Grupo de Estados de Europa Oriental y en especial para una mujer.

Cuenta con una destacada carrera nacional e internacional en la esfera política y en el mundo académico. Formó parte del equipo negociador para la adhesión de Croacia a la Unión Europea. Su labor en la política la ha enfocado en cuestiones relacionadas con el desarrollo, el derecho humanitario y los derechos humanos.

Srgjan Kerim

Macedonia, exministro de Relaciones Exteriores y expresidente de la Asamblea General de la ONU en su sexagésimo segundo período de sesiones. La candidatura oficial se presentó el 8 de enero[37] por el representante permanente de la ex República Yugoslava de Macedonia ante las Naciones Unidas. Previamente el 18 de diciembre ya se había remitido la carta de presentación de la candidatura junto a su *curriculum vitae*.

De su *curriculum* es de resaltar los más de 30 años de experiencia en la política internacional, diplomático respetado y miembro del Consejo de Presidentes de la Asamblea General. Fue además representante permanente de su país ante las Naciones Unidas por lo que posee un vasto conocimiento del sistema de las Naciones Unidas.

Igor Luksic

Montenegro, ministro de Relaciones Exteriores e Integración Europea. La candidatura fue anunciada a finales de diciembre por el primer ministro montenegrino Milo Djukanovic afirmando en el anuncio que de acuerdo con las reglas del procedimiento aprobadas el candidato debe ser del bloque de países del Este de Europa[38].

Luksic ha estado 12 años al servicio del Gobierno de Montenegro y ha participado en las negociaciones para lograr el ingreso de su país tanto en la Unión Europea como en la OTAN. Anunció que dejaría el cargo que ostenta a finales de marzo para centrarse en la defensa de su candidatura. Anteriormente ha sido ministro de Economía (2004-2010) y primer ministro (2010-2012).

[37] <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/70/672>.
[38] <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/70/688>.

Danilo Türk

Eslovenia, expresidente de la República. La candidatura fue presentada el día 8 de febrero por carta del representante permanente de Eslovenia[39] ante las Naciones Unidas en la que se adjuntaba la carta del vice primer ministro y ministro de Relaciones Exteriores de dicho país.

Posee una gran experiencia política e internacional, ocupó el cargo de subsecretario de Asuntos Políticos entre los años 2000 y 2005, siendo nombrado para el puesto por el entonces secretario general Kofi Annan. Anteriormente había sido el representante permanente de su país ante la organización durante ocho años, ocupando en dos ocasiones la Presidencia del Consejo de Seguridad. Participó activamente en diversas iniciativas de reforma y en el establecimiento del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

Natalia Gherman

Moldova, ex vice primera ministra y ministra de Relaciones Exteriores e Integración europea de la República de Moldova. La carta con la candidatura firmada por el representante permanente de Moldova ante las Naciones Unidas es del 18 de diciembre de 2015[40]. En ella además de resaltar los logros de la señora Gherman hace un llamamiento a que en los 70 años de la historia nunca antes un candidato de la región de Europa Oriental ha ocupado el puesto de secretario general y nunca antes una mujer ha ocupado dicho cargo.

Además de ocupar diversos cargos en el Gobierno de la República de Moldova representó a su país como embajadora ante los organismos de Naciones Unidas en Viena, ante la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa y ante diversos países como Austria, Suecia, Noruega y Finlandia. En el año 2014 el periódico británico *The Guardian* la seleccionó como una de las siete mujeres más destacadas en la política mundial.

[39] <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/70/731>.
[40] <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/70/752>.

António Guterres

Portugal, ex primer ministro y ex Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. La candidatura del señor Guterres se presentó mediante carta del primer ministro el 29 de febrero[41].

El cargo de Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) lo ejerció durante dos mandatos consecutivos, desde 2005 hasta el pasado año 2015. Estableció una excelente cooperación con los Estados miembros y formó sólidas alianzas con la sociedad civil y el sector privado. Triplicó las operaciones anuales de ACNUR aumentando su eficiencia y reduciendo considerablemente los gastos tanto estructurales como administrativos.

Helen Clark

Nueva Zelanda, administradora del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Última candidatura presentada el día 4 de abril. El anuncio fue realizado por el embajador neozelandés ante la organización, que anunció la remisión de una carta[42] del primer ministro presentando la candidatura.

Helen Clark, ex primera ministra de Nueva Zelanda ocupa un alto cargo dentro de Naciones Unidas desde el año 2009. Previamente ocupó el cargo de primera ministra durante tres mandatos consecutivos, desde el año 1999 hasta el 2007. Dentro del PNUD su labor ha sido ampliamente respaldada como se vio en la reelección por unanimidad para el cargo durante la Asamblea General de 2013.

Vuk Jeremic

Serbia, exministro de Asuntos Exteriores y presidente de la Asamblea General en su 67 período de sesiones. El anuncio fue realizado por el representante permanente ante la organización, que anunció la candidatura[43] el 12 de abril, presentando una carta del

41 <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/70/768>.
42 <http://www.un.org/pga/70/wp-content/uploads/sites/10/2016/01/New-Zealand_Secretary-General-Election-5-April-2016.pdf>.
43 <http://www.un.org/pga/70/wp-content/uploads/sites/10/2016/01/12April_Secretary-General-Election-12-April-2016.pdf>.

primer ministro de la República de Serbia en la que reafirma su apoyo a un candidato del bloque de países del este de acuerdo al principio de distribución geográfica.

Vuk Jeremic, fue elegido en junio de 2012 por la mayoría de Estados miembros para presidir la Asamblea General. Durante ese período de sesiones se impulsaron diversos asuntos de gran trascendencia como la Agenda para un Desarrollo Sostenible y el Tratado de Comercio de Armas. Anteriormente fue ministro de Asuntos Exteriores durante cinco años, desde el 2007 al 2012.

Conclusiones

A menos de un año vista de la elección del Consejo de Seguridad y a pesar de todas las iniciativas ya mencionadas y de la aparente voluntad de los países por reformar el proceso y hacerlo más transparente y eficaz, los avances han sido lentos. Se ha llegado a un acuerdo en algunos aspectos pero en el momento en que parece que definitivamente el proceso de reformas va a tomar impulso se ve frenado por la actitud de algún país, normalmente miembro permanente del Consejo de Seguridad.

Para reformar el proceso mencionado a lo largo del presente documento y que se ponga en marcha es necesaria la voluntad de los Estados miembros de la Organización, ya que cuando se han plantado las reformas del sistema de Naciones Unidas, a pesar del marcado interés mostrado inicialmente, los Estados han ido disminuyendo su apoyo y finalmente las reformas no han avanzado.

Ha sido imposible eliminar de todo el proceso la capacidad final de veto sobre los candidatos por parte de los miembros del Consejo de Seguridad, ya que hay que seguir lo estipulado en la carta de Naciones Unidas y la recomendación parte del Consejo de Seguridad aunque la aprobación es de la Asamblea General.

Se debe conjugar la excelente preparación del candidato, los intereses regionales, la igualdad de género, la estricta neutralidad y reconocimiento internacional. Todos estos aspectos parecen recogerse en los candidatos presentados pero no sorprendería que alguno de ellos fuera descartado directamente en las primeras reuniones.

No se debe olvidar cuál es el objetivo final de todo el proceso, encontrar a la persona adecuada para desempeñar el puesto, y que ello será crucial para el día a día de la organización. El futuro secretario o secretaria general se va a encontrar un panorama difícil de manejar, incremento de conflictos, una situación de seguridad general muy deteriorada, desastres humanitarios y medio ambientales, y debe ser capaz de afrontarlos con entereza y gestionarlos adecuadamente.

Según se ha comunicado a los Estados miembros[44], entre los días 12 y 14 de abril, cada uno de los candidatos mencionados dispondrá de dos horas para exponer su programa y contestar preguntas ante la Asamblea General. Según la carta remitida por el presidente de dicho organismo las reuniones serán tan abiertas y transparentes como sea posible. En la rueda de prensa el propio presidente dejó entrever que no solo los países podrán participar ya que distintas ONG y entidades de la sociedad civil ajenas a la organización estarán presentes en las entrevistas a los candidatos.

Parece ser, por los candidatos presentados, que finalmente será originario del grupo de países del Este de Europa y ostenta un amplio apoyo el nombramiento por fin de una mujer para el cargo de secretario general de la ONU, siendo inicialmente Irina Bukova la que parte como favorita para el puesto.

*Alberto Morales González**
TCOL. ET. DEM

44 <http://www.un.org/pga/70/wp-content/uploads/sites/10/2015/08/25-Feb_Secretary-General-Election-Informal-Dialogues-25-February-2016.pdf>.

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

45/2016 9 de mayo de 2016

*Miguel Hdez. Suárez-Llanos**

El enfoque cultural en la reforma del sector de seguridad: Lecciones aprendidas en Afganistán

Visitar la WEB Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO

El enfoque cultural en la reforma del sector de seguridad: Lecciones aprendidas en Afganistán

Resumen:

Para ser efectiva y sostenible, toda institución dentro de cualquier sociedad debe encajar con los valores particulares de dicha sociedad. Así, ciertos principios e instituciones occidentales no pueden ser aplicados en culturas cuyo sistema de valores sea completamente diferente. La Misión de Entrenamiento de la OTAN en Afganistán abordó la generación de las Fuerzas de Seguridad Nacional Afganas (ANSF) desde un punto de vista estrictamente occidental, según lo que se creía que necesitaban los afganos, y no según lo que los afganos eran capaces de asimilar. La mayoría de las carencias de capacidad identificadas en las ANSF son consecuencia de una situación final deseada poco realista, resultado de un planteamiento del problema a nivel estratégico carente de enfoque cultural. Haberlo incluido habría ayudado a comprender las bondades de unas ANSF menos complejas y sofisticadas, más adecuadas a la mentalidad y recursos afganos, y por tanto, menos dependientes del apoyo externo.

Abstract:

Every institution within any society must fit in with the particular society's values in order to be effective and tenable. Therefore, certain Western institutions and principles cannot be applied to cultures with very different core values. The NATO Training Mission in Afghanistan approached the creation of the Afghan National Security Forces (ANSF) from a strictly Western point of view, according to what coalition officers thought Afghans needed rather than what Afghans were able to handle. The resulting capability gaps within the ANSF are a consequence of this unrealistic end state, which results from a lack of a cultural approach during the problem framing phase at the strategic level. Understanding the critical effects of Afghan cultural singularities could have helped acknowledge the convenience of a less complex and sophisticated ANSF, more suitable to the Afghan mindset and resources, and less dependent on external support and sustainment.

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

Palabras clave:

Afganistán, instrucción, adiestramiento, enfoque cultural.

Keywords:

Afghanistan, instruction, training, cultural approach.

Introducción

Desde que el primer batallón del Ejército Nacional Afgano (ANA) comenzó su entrenamiento en mayo de 2002, los Estados Unidos (y a partir de 2009, la OTAN), han llevado a cabo un inmenso esfuerzo militar y económico para la constitución de las Fuerzas de Seguridad Nacional Afganas (ANSF), actividad que se enmarca dentro de un esfuerzo más amplio de reforma del sector de seguridad en Afganistán. Sin embargo, los últimos informes sobre la eficacia de las ANSF señalan la existencia de diversas carencias de capacidad que ponen en riesgo no ya que estas puedan cumplir con sus cometidos, sino también su propia sostenibilidad[1]. Si bien hay muchos artículos e informes que analizan las posibles causas de estos resultados, muy pocos contemplan como una de ellas el enfoque con el cual la Comunidad Internacional ha abordado esta empresa. Los responsables occidentales que dirigieron el desarrollo de las ANSF emplearon los ejércitos occidentales como modelo, sin considerar que estos patrones pueden ser ineficaces en entornos culturales muy diferentes[2].

Examinando la evolución y actuaciones de las ANSF durante el proceso de generación de las unidades se puede observar como los afganos se han tenido que enfrentar (y se siguen enfrentando) con una organización que no encaja con su mentalidad cultural, lo que sugiere que los problemas en la generación de fuerzas afganas no deriva solo de una falta de recursos o de compromiso, sino también de un enfoque equivocado en el planteamiento del problema y, en consecuencia, en la definición de la situación final deseada. De hecho, la principal lección a aprender tras la experiencia de la reciente Misión de Entrenamiento en Afganistán es que la cultura debe ser uno de los pilares principales sobre los que se definan los fines, las estrategias y los medios a emplear en cualquier operación de reforma del sector de seguridad. Este enfoque debe basarse en un profundo entendimiento de ciertos aspectos culturales clave en la sociedad en la que se va a operar, tales como el grado de tradicionalismo y autoritarismo, la estructura

---

[1] Jonathan Schroden, Catherine Norman, Jerry Meyerle, Patricio Asfura-Heim, Bill Rosenau, Del Gilmore, Mark Rossen, Daniella Mak, y Nicholas Hutchinson: *Independent assessment of the Afghan National Security Forces,* Alexandria, VA: CNA Center for Strategic Studies, enero 2014, pág. 31.

Departamento de Defensa de los EE.UU. *Report to Congress: Progress toward security and stability in Afghanistan,* Washington D.C., abril 2014, págs. 24-25.

[2] Terrence K. Kelly, Nora Bensahel, y Olga Oliker: *Security Force Assistance in Afghanistan. Identifying lessons for future efforts*, Santa Monica, RAND Corporation, 2011, xvii-xx.

social, y la tasa de alfabetización. No implementar este enfoque facilita que las organizaciones de defensa y seguridad generadas adquieran una fuerte dependencia en un apoyo y ayuda exterior continuos al objeto de evitar su colapso.

El enfoque internacional en Afganistán: NTM-A/CSTC-A

Origen, objetivos e hitos

El vacío de seguridad creado en Afganistán después del colapso del régimen Talibán en octubre de 2001 obligó al desarrollo de un proceso de reforma del sector de seguridad aprobado en Génova en mayo de 2002. En dicho proceso, los Estados Unidos asumieron el papel de nación donante-líder para el ámbito militar de la reforma[3]. Al despliegue del primer *kandak* (batallón) de infantería del ANA en julio de 2002 le siguió el de otras unidades una vez que finalizaban un proceso de entrenamiento que sufrió diversas modificaciones a lo largo de los años siguientes, pasando de criterios más cualitativos a otros más cuantitativos y viceversa, en función de las amenazas a la seguridad y de la coyuntura financiera del momento. En el año 2008 los objetivos de estructura de fuerzas del ANA se incrementaron desde los 70.000 efectivos iniciales hasta un total de 134.000, lo cual se consiguió a base de focalizar todos los esfuerzos en la generación de unidades de infantería ligera, a expensas de retrasar la de las unidades especializadas. En enero de 2010 este objetivo fue elevado nuevamente hasta los 171.600 efectivos, situación final que se pretendía que se alcanzase para octubre de 2011[4]. Habida cuenta de que en noviembre de 2009 el ANA estaba constituido por alrededor de 97.000 efectivos, el nuevo objetivo implicaba tal aceleración en el ritmo de generación de fuerzas que en tan solo dos años la Misión de Entrenamiento de la OTAN en Afganistán (NTM-A) y su equivalente norteamericano, el Mando Combinado para la Transición de la Seguridad en Afganistán (CSTC-A), tenían que generar casi la misma cantidad de tropas que la generada en los últimos siete años. De hecho, el desafío era incluso mayor, toda vez que las unidades que quedaban

[3] Mark Sedra: *Security Sector Transformation in Afghanistan,* Ginebra, Centro para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas, julio de 2004, pág. 3.
[4] Oficina de Transparencia de los EE.UU., *Report to Congressional Committees: Afghanistan Security. Lack of systematic tracking raises significant accountability concerns about weapons provided to Afghan National Security Forces,* Washington D. C., enero de 2009, págs. 3-4.
Kelly *et al.*, *op. cit.,* págs. 40, 86.

por generar eran aquellas que tenían un mayor grado de especialización (ingenieros, artillería, comunicaciones, inteligencia, etc.). El establecimiento de este objetivo muestra un completo desconocimiento del entorno cultural local por parte de los responsables occidentales, tanto civiles como militares. Efectivamente, las probabilidades de reclutar tal cantidad de afganos con el nivel educativo adecuado, y en un período de tiempo tan breve, eran realmente escasas. Más aún, el Congreso de los EE.UU. autorizó a mediados de 2011 un último incremento de la estructura de fuerzas del ANA, estableciendo un nuevo techo de 195.000 militares que debía alcanzarse para el mes de diciembre de 2013, y que incluía nuevos capacitadores (p.ej., una fuerza móvil de acción rápida *Mobile Strike Force* sobre vehículos acorazados).

Tal dimensionamiento y estructura de fuerzas para el ejército afgano representan lo que algunos analistas consideran como características dominantes de la cultura estratégico-militar norteamericana, a saber: la preferencia por cantidades masivas de efectivos y una confianza abrumadora en la tecnología. Además, hay otros dos aspectos que menoscabaron aún más la efectividad de NTM-A/CSTC-A. Por un lado, el inicio de la segunda guerra de Irak en 2003 implicó un importante trasvase de atención y recursos de Afganistán a Irak[5]. Por otro lado, existía una patente falta de compromiso por parte de las naciones de la coalición a la hora de proporcionar instructores en cantidad y calidad suficiente (a comienzos de 2010, NTM-A disponía solamente del 23% de los instructores solicitados)[6].

Valoración de resultados

Diversos informes reconocen que el resultado de los esfuerzos realizados por NTM-A/CSTC-A está muy lejos de la situación final deseada. A pesar de que el ANA ha resultado efectivo en los escalones más bajos del nivel táctico, resulta evidente que tiende a fallar en los escalones y niveles superiores, así como en todos aquellos puestos en los que la formación y la cualificación se van haciendo más relevantes[7]. De hecho, las ANSF sufren gran variedad de carencias en áreas tales como el

[5] Lewis G. Irwin, *Disjointed Ways, disunified Means: Learning from America's struggle to build an Afghan nation*, Carlisle, Instituto de Estudios Estratégicos, Escuela de Guerra del Ejército de EE.UU., 2012, pág. 135.
[6] Anthony H. Cordesman, *The Afghan War - Part Three: Implementing the New Strategy.* Washington D.C., Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales, septiembre de 2010, pág. 38.
[7] Kelly *et al.: op. cit.,* xvii.

mantenimiento, apoyo aéreo, inteligencia, C-IED o comunicaciones[8]. En este sentido, muchos analistas argumentan que en un futuro a medio plazo los Ministerios de Defensa e Interior afganos continuarán dependiendo del apoyo de asesores internacionales, al objeto de poder llevar a cabo actividades críticas como planeamiento, gestión de personal y financiera, logística y sostenimiento, y otras relacionadas con áreas que requieren personal técnicamente cualificado[9]. En efecto, el pasado mes de octubre de 2015, el propio presidente Obama anunció que en el 2016 no reduciría las fuerzas norteamericanas desplegadas en Afganistán, lo que supone un reconocimiento más al hecho de que las ANSF requieren aún de más tiempo y asistencia para desarrollarse como una organización capaz, creíble y autosuficiente[10]. Esta problemática también se ha reflejado en informes relativos a la fiabilidad de las ANSF, los cuales han alertado sobre su incapacidad para la custodia de armamento y otro material sensible debido a los elevados niveles de analfabetismo y corrupción, así como a la dejadez manifiesta por parte de los ministerios responsables[11]. Todo ello se traduce inevitablemente en un elevado riesgo de pérdida y robo de este material.

Sin embargo, no todos los resultados son negativos. Un análisis sobre la actuación de las primeras unidades de infantería del ANA, desplegadas entre 2003 y 2006, sugería que en el nivel táctico los soldados afganos se mostraban muy eficientes en procedimientos, tácticas y técnicas contrainsurgencia bajo el adiestramiento de los instructores de la coalición multinaciona[12]. Así, valoraciones como esta refuerzan la idea señalada anteriormente, en cuanto a que las dificultades en las tareas de generación de las ANSF aparecen con la tecnología, la necesidad de una mayor cualificación formativa, y unas estructuras organizativas y burocráticas más complejas.

---

[8] Schroden *et al.: op. cit.*, pág.149.
Departamento de Defensa de los EE.UU., *Report to Congress: Progress toward security and stability in Afghanistan,* Washington D.C., abril de 2014, pág. 24.

[9] Schroden *et al.: op. cit.,* pág. 34.
Departamento de Defensa de los EE.UU. *Report to Congress: Progress toward security and stability in Afghanistan,* Washington D.C., abril de 2014, pág. 27.

[10] Departamento de Defensa de los EE.UU., *Report to Congress: Enhancing security and stability in Afghanistan*, Washington, D.C., diciembre 2015, pág. 1.

[11] Oficina de Transparencia de los EE.UU., *Report to Congressional Committees: Afghanistan Security. Lack of systematic tracking raises significant accountability concerns about weapons provided to Afghan National Security Forces,* Washington D.C., enero de 2009, pág. 5.

[12] Seth G. Jones: *Counterinsurgency in Afghanistan*, Santa Mónica, RAND Corporation, 2008, pág. 74.

Identificación del problema

La experiencia en Afganistán ha demostrado que el auténtico desafío a la hora de constituir unas fuerzas locales de seguridad y defensa eficaces, con determinadas capacidades y a un cierto nivel tecnológico, no consiste solamente en encontrar recursos humanos en cantidad y calidad suficientes, sino también, y más importante aún, en crear una organización que encaje con la mentalidad cultural de la sociedad local. Así, el problema se originó ya desde el inicio del planeamiento, tanto en el planteamiento del problema a nivel estratégico como en el análisis de la misión a nivel operacional, donde nadie consideró ninguno de los factores culturales que incidían directamente en el entorno local y en la disponibilidad de recursos, y que por tanto, determinaban el éxito o fracaso de la misión según el calendario previsto. En esta línea, un informe del año 2010 elaborado por el Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales de los Estados Unidos señalaba que los objetivos para el desarrollo afgano «no eran realistas ni en tiempo ni en alcance», y que las expectativas debían girar en torno a un «Afganistán suficientemente bueno» en lugar de hacia un «Afganistán inalcanzable»[13].

La Estrategia de Seguridad Nacional de los EE.UU. del 2006 formalizó un cambio en la misión, pasando de la derrota de Al Qaeda a la construcción nacional y a la promoción de la democracia en Afganistán. Sin embargo, el enfoque con el que esta nueva estrategia fue implementada tenía un carácter excesivamente militar, lo que revela una vez más un desconocimiento crítico de las singularidades del ambiente y de la cultura regional.[14] Los oficiales de la coalición multinacional a quienes se les había encomendado la misión de diseñar y construir las Fuerzas de Seguridad Nacional Afganas, acabaron tomando como punto de partida sus propias organizaciones y su equipamiento militar nacional[15]. Estos oficiales diseñaron las ANSF atendiendo a unos criterios basados en lo que ellos creían más apropiado porque era lo que ellos emplearían en esa misma situación, y no atendiendo a lo que los afganos realmente podían asimilar[16]. Las grandes dificultades de los afganos para operar en los niveles operacional e institucional fueron un efecto directo de este etnocentrismo occidental

[13] Cordesman: *op. cit.,* pág. 2.
[14] Irwin: *op. cit.,* pág. 150.
[15] Robert Roughsedge: «Get off the Treadmill», Documento no publicado, última modificación del 7 de octubre de 2014, archivo de Microsoft Word.
[16] Ibíd.

que no es consciente de las evidentes diferencias culturales entre la sociedad afgana y la sociedad occidental.

A la hora de plantear el problema en el nivel estratégico, o de analizar la misión en el nivel operacional, el primer paso para definir la situación final deseada debe ser identificar cuál es la realidad de la situación inicial. De esta manera esa situación final será más realista con respecto al tiempo y los recursos disponibles (no solo los propios, sino también los autóctonos). Este es el verdadero significado del «Afganistán suficientemente bueno», lo cual debería ser también un motivo de orgullo para los propios afganos, ya que significa que realmente ellos pueden cumplir el mismo cometido con menos medios[17]. Ser consciente de las limitaciones que en este sentido imponen las particularidades de una cultura como la afgana, requiere lo que los expertos denominan «competencia intercultural», concepto que engloba no solo el entendimiento de las diferencias culturales entre la cultura propia y la ajena, sino también la motivación para aprender de esta última y para implicarse con ella[18].

Un marco para comprender la cultura afgana

Cada sociedad tiene un sistema de valores diferente que constituye el elemento nuclear de su identidad cultural[19]. Las instituciones de cualquier sociedad (desde la familia hasta el sistema político) son desarrolladas por su propia cultura y normas sociales, que van moldeando su estructura y funcionamiento. En sociedades cerradas este vínculo es tan profundo que, si las instituciones locales sufren modificaciones bruscas a través de influencias externas, los mismos valores sociales que las desarrollaron continuarán moldeándolas hasta que poco a poco vuelvan a encajar con la cultura autóctona[20]. Para poder comprender las diferencias culturales entre sociedades distintas, el psicólogo social Geert Hofstede define cinco dimensiones culturales: Distancia al poder, Evasión de la incertidumbre, Individualismo vs colectivismo, Masculinidad, y Orientación a largo plazo.

[17] Ibíd.
[18] Allison Abe, y Stanley M. Halpin: «The Cultural Imperative for Professional Military Education and Leader Development», *Parameters,* Invierno de 2009-2010, pág. 24.
[19] Geert Hofstede: *Cultures Consequences. Comparing values, behaviors, institutions and organizations across nations,* Thousand Oaks, Sage Publications, Inc., 2001, págs. 10-11.
[20] Ibíd., pág. 11.

El Índice de Distancia al Poder (PDI) está referido al grado de desigualdad en poder entre individuos o grupos que interactúan en una sociedad, y que es aceptado por estos como un estándar social[21]. La cultura afgana favorece un PDI muy elevado entre jefes y subordinados, lo que tiene una gran influencia en la estructura social. Desde la más tierna infancia, los afganos están expuestos a un sistema en el cual los padres y los profesores tienen un poder absoluto en la familia y en la escuela respectivamente. Esto se traslada también al ambiente laboral, donde los subordinados suelen valorar positivamente una estrecha supervisión por parte de sus jefes. En consecuencia, los afganos por regla general no respetarán a aquellos gobernantes, jefes o padres que muestren debilidad[22]. El proceso de toma de decisiones afgano puede ser bien consultivo, a través de consejos como las *shuras o jirgas* (para asuntos que afectan a la comunidad), o bien autocrático, en organizaciones jerarquizadas donde los subordinados seguirán las reglas impuestas siempre y cuando la persona a cargo tenga un marcado carácter autoritario y disponga de las influencias necesarias para asegurar su cumplimiento[23].

El Índice de Evasión de la Incertidumbre (UAI) se refiere al grado en el cual los miembros de una cultura se sienten amenazados por situaciones desconocidas[24]. El elevado UAI en Afganistán trae consigo dos consecuencias directas: en primer lugar, los afganos normalmente confiarán más en el juicio de las personas mayores, a la vez que desconfiarán de los más jóvenes; en segundo lugar, los ciudadanos afganos no son proclives a replicar y oponerse a las decisiones, sintiéndose incapaces de cambiar las dinámicas ya establecidas tanto en el trabajo como en la sociedad[25]. Toda sociedad puede afrontar la incertidumbre de tres maneras distintas: con la ley, la tecnología o la religión. Habida cuenta de que en Afganistán no hay ni mucha tecnología ni tampoco un estado de derecho muy fiable, a los afganos no les queda más remedio que confiar en la religión: nada ocurre que no sea la voluntad de Dios (de ahí su tradicional *Insha'Allah* – Si Dios quiere)[26].

---

[21] Ibíd., pág. 83.
[22] Ehsan M. Entezar: *Afghanistan 101. Understanding Afghan Culture,* Bloomington, Xlibris Corporation, 2010, págs. 29-31.
[23] Ibíd., págs. 38-39, 43.
[24] Hofstede: *op. cit.,* pág. 161.
[25] Entezar: *op. cit.,* págs. 54-55.
[26] Ibíd., págs. 63-64.

Las personas de culturas individualistas tienen un concepto de sí mismas más fuerte, viven en familias nucleares, y tienden a ser más universalistas. Por el contrario, las personas de culturas colectivistas tienden a agruparse en colectivos tales como familias extendidas o unidades tribales[27]. La cultura afgana presenta un alto grado de colectivismo, que se traduce en unos lazos y lealtades tan férreos a nivel local que amenazan al propio concepto de Afganistán como nación. Las familias extendidas afganas son muy endogámicas y constituyen el centro de la vida afgana, constituyendo la base de la mayoría de las relaciones económicas y sociales. En un nivel inmediatamente superior, la tribu constituye el colectivo que proporciona el primer marco de gobierno a nivel local[28]. En un escenario caracterizado por la ausencia de un Estado de derecho, el ciudadano afgano medio solo puede confiar en su familia y en otros colectivos sociales para su protección. Estos colectivos no son solamente de carácter familiar o étnico, sino también de carácter sectario (suní o chií), regional e ideológico (islamistas o secularistas)[29].

En cuanto a las dos dimensiones restantes de Hofstede, el aspecto más relevante es la masculinidad de la cultura afgana, lo que favorece una alta tasa de analfabetismo[30]. De hecho, Afganistán es uno de los países con una de las tasas de alfabetización más bajas del mundo, con tan solo un 43 por ciento de la población masculina en 2009, según el CIA World Factbook[31]. Al final, lo que muestran estos datos es una cierta incompatibilidad de Afganistán con el desarrollo de un sistema democrático, al menos tal y como se entiende en los países occidentales. Según este análisis, las principales consideraciones a la hora de determinar la situación final deseada en relación a la constitución de las ANSF deberían incluir los valores autocráticos y tradicionalistas, el colectivismo inherente a la sociedad autóctona, y la baja tasa de alfabetización en la cultura afgana (la cual, a pesar de ser en parte, consecuencia de los dos primeros aspectos, es lo suficientemente importante como para recibir un estudio diferenciado).

[27] Hofstede: *op. cit.*, pág. 210.
[28] Irwin: *op. cit.*, págs. 21-22, 33.
[29] Entezar: *op. cit.*, págs. 76, 92-97.
[30] Hofstede: *op. cit.*, págs. 317-320, 327.
[31] Kelly *et al.*: *op. cit.*, pág. 7.

El impacto cultural

Valores autocráticos y tradicionalistas

El carácter autocrático de la cultura afgana se traduce en una tendencia a asignar posiciones de poder a los oficiales más mayores o con mayores conexiones e influencias, sin importar su verdadera cualificación para dichos puestos[32]. Este hecho hace que sea esencial la asignación de oficiales suficientemente cualificados en vacantes de asesoramiento para asistir a los primeros. A principios de 2011 algunos oficiales de NTM-A, responsables de la generación de fuerzas de las ANSF, se dieron cuenta de que el Ministerio de Defensa afgano no estaba transmitiendo las órdenes necesarias para implementar el plan de despliegue de las unidades del ANA, y ello simple y llanamente porque los documentos-guía que se remitían desde NTM-A eran demasiado complejos para que los oficiales responsables del Estado Mayor afgano los pudieran seguir. Estos oficiales estaban ocupando esos puestos de responsabilidad no por su preparación sino por sus conexiones. La solución que se adoptó en ese trance fue concentrar los esfuerzos en el segundo oficial al mando, quien sí que entendía con mayor facilidad las complejas dinámicas del programa de generación de fuerzas del ANA. Otra importante derivada del autoritarismo afgano es el desafío que supone la implantación a corto plazo del concepto occidental de liderazgo en las ANSF[33]. Los oficiales afganos se resisten a potenciar la figura de sus suboficiales porque desde su perspectiva piensan que se encuentran ante un juego de suma-cero, y por tanto que ellos como oficiales están perdiendo la autoridad que delegan en sus subordinados[34]. En este sentido, quizá hubiera sido más efectiva la creación de un cuerpo de suboficiales en el ANA que tuviera una función de liderazgo más limitada, reduciéndolo incluso a cometidos técnicos de la misma manera que hacen otros países[35].

El pueblo afgano, como sociedad tradicional que es, puede llegar a ser excesivamente conservador ante una nueva idea o concepto[36]. Así, a la hora de proporcionar equipamiento tecnológicamente avanzado a los miembros de las ANSF, es probable

[32] Entezar: *op. cit.,* págs. 33-37.
[33] Kelly *et al.*: *op. cit.,* pág. 109.
[34] Keith W. Norris: «The Afghan National Army. Has capacity building become culture building?» *Military Review* 92 nº. 6, noviembre-diciembre 2012, pág. 34. <http://usacac.army.mil/CAC2/MilitaryReview/Archives/English/MilitaryReview_20121231_art007.pdf>.
[35] Ibíd., págs. 37-39.
[36] V. Kumar: «Understanding cultural differences in innovation: a conceptual framework and future research directions», *Journal of International Marketing* 22 nº. 3, septiembre 2014, pág. 6.

que se resistan a su empleo, a no ser que se les incentive a ello. Este aspecto, en combinación con la mentalidad autocrática ya mencionada, favorecerá fácilmente la aparición de casos de corrupción o de uso inapropiado de recursos a todos los niveles. A este respecto, la Oficina de Transparencia del Gobierno de los EE.UU. emitió un informe en 2009 en el que se alertaba que el robo y la reventa no autorizada del armamento asignado al ANA era una práctica generalizada en diversas de las regiones afganas[37]. Además, las encuestas de opinión llevadas a cabo en diciembre de 2009 y en mayo de 2010 reflejaban un rechazo de los afganos a aceptar los valores democráticos y occidentales[38]. La asimilación de los valores occidentales por sociedades como la afgana llevará su tiempo, si es que alguna vez se llega a producir, y los pasos para ello serán pequeños y moderados. Un ejemplo de estos pequeños pasos es la aprobación de la Ley de familia chií, aprobada por el gobierno del presidente Karzai en 2009 y cuyo texto, a pesar de seguir siendo incomprensible para una mente occidental, ha supuesto un paso adelante en comparación con el pasado, donde eran las costumbres y no la ley las que decidían sobre muchos aspectos cotidianos[39].

Colectivismo y estructura social

El elevado grado de colectivismo en la cultura afgana es consecuencia, entre otros factores, de haber sufrido una situación de conflicto ininterrumpido durante los últimos treinta años. Efectivamente el afgano medio, de menos de treinta años de edad (la esperanza de vida en Afganistán era de 44,7 años en 2010)[40], ha vivido toda su vida en un ambiente de conflicto, lo que ha reforzado los conceptos de solidaridad en los colectivos más próximos al propio individuo (familia, tribu, clan o etnia) a la vez que se debilita la confianza en otros más lejanos (a nivel regional o nacional, por ejemplo)[41]. El colectivismo también está muy arraigado en el estamento militar. En la década de los

[37] Oficina de Transparencia de los EE.UU., *Report to Congressional Committees: Afghanistan Security. Lack of systematic tracking raises significant accountability concerns about weapons provided to Afghan National Security Forces,* Washington D.C., enero de 2009, pág.23.
[38] Cordesman: *op. cit.,* págs. 16, 19.
[39] Fernando Gentilini: *Afghan Lessons. Culture, Diplomacy, and Counterinsurgency*, Washington D.C., Brookings Institution Press, 2013, pág. 129.
[40] Cordesman: *op. cit.,* pág. 28.
[41] William Maley: «Afghanistan: Reconstruction challenges and dilemmas». *Civil-Military Working Papers 8/2010*, Queanbeyan, Centro de Excelencia Cívico-Militar para Asia Pacífico, 2011, pág. 2.

años 1980, y posteriormente bajo el dominio talibán, el ejército afgano estaba compuesto por milicias locales y tribales con distintos grados de lealtad y distintas competencias profesionales, además de carecer de una estructura militar formal y sobre todo, de cualquier lealtad real hacia el Estado[42]. De hecho, la constitución de las ANSF es probablemente el primer intento de crear una institución afgana de carácter plural y que se extiende por todo el país. Otra a consecuencia del alto grado de colectivismo de la sociedad afgana es el elevado número de casos de corrupción en los cuales las personas con responsabilidades en la gestión de recursos tienden a favorecer a su propio grupo étnico o región[43]. Al objeto de mitigar este problema, la comunidad internacional ha intentado reflejar la pluralidad afgana en las propias ANSF fijando unos objetivos de distribución étnica muy bien equilibrados (44% pastunes, 25% tayikos, 10% hazaras, 8% uzbekos y 13% de otras etnias)[44], de acuerdo con el *CIA World Factbook* de 2014.

Otro aspecto muy relacionado con la estructura social y que tiene una gran incidencia en las ANSF es la tasa de soldados declarados faltos en sus destinos (AWOL: *absent without leave*). El problema es que las necesidades del servicio, que requieren largos despliegues en regiones alejadas, no permiten a los soldados cumplir con sus obligaciones tribales o familiares. Así, buena parte de los faltos se debía a soldados que alargaban por su cuenta y riesgo su permiso para poder finalizar dichas obligaciones, reincorporándose a sus unidades lo antes posible[45]. Esta realidad debe ser asumida y su solución está muy relacionada con el ejercicio del liderazgo de los mandos intermedios, el cual, tal y como ya se ha dicho, se ve vulnerado por el carácter tan autocrático de la mentalidad afgana. La realidad es que existe un gran abanico de medidas que se pueden implantar a nivel institucional para paliar este problema, desde evitar en la medida de lo posible la movilidad geográfica de los militares afganos hasta favorecer medidas de conciliación para aquellos militares que son desplegados lejos de su hogar.

[42] Jones: *op. cit.*, págs. 34-35.
[43] Entezar: *op. cit.*, págs. 86-86, 94.
[44] Departamento de Defensa de los EE.UU., *Report to Congress: Progress toward security and stability in Afghanistan,* Washington D.C., abril 2014, págs. 38, 50.
[45] Norris: *op. cit.*, pág. 36.

Tasa de alfabetización

El esfuerzo internacional en la construcción de las ANSF se ha caracterizado por dos realidades contrapuestas: de un lado, la idea occidental y etnocentrista de que la tecnología es la única llave para alcanzar capacidades de alto nivel; de otro la realidad de una población con una de las tasas de alfabetización más bajas en el mundo[46]. Además, debido a las últimas décadas de guerra y a la baja esperanza de vida, hay muy pocos afganos que recuerden haber vivido al amparo de instituciones públicas con un mínimo de eficiencia, lo cual hace aún más difícil la asimilación de sistemas de gestión medianamente complejos. Como resultado, la mayoría de miembros de las ANSF se encuentran a sí mismos peleando con sistemas de gestión logística y de personal que, a pesar de ser versiones simplificadas de los sistemas empleados por las fuerzas armadas norteamericanas, siguen siendo demasiado complicados para ellos[47]. Para mitigar este problema la coalición multinacional implantó un programa de enseñanza general básica obligatorio para todos los reclutas afganos con el objetivo de alcanzar para el final de 2014 un 100% de miembros de las ANSF con un nivel 1 de alfabetización (capacidad para leer y escribir pequeñas palabras y contar hasta mil), y hasta un 50% con un nivel 3 (capacidad para leer y escribir párrafos cortos y realizar operaciones básicas de multiplicación y división)[48]. Sin embargo, esta iniciativa no va a aportar la base necesaria para adiestrar técnicos en mantenimiento, u operadores del equipamiento tecnológico en servicio en las ANSF. En lugar de centrar la atención en los reclutas más inteligentes para que puedan recibir una formación más avanzada, NTM-A/CSTC-A se ha concentrado en alcanzar un nivel de alfabetización uniforme para todos los reclutas. Las bajas tasas de alfabetización obligan a que este nivel sea inevitablemente demasiado bajo, resultando inútil ante el equipamiento que esos reclutas deberán usar[49]. Además, otro problema añadido es que los pocos militares que tienen la base necesaria para recibir una formación técnica especializada en el ejército son retenidos a duras penas, ya que tienen muchas facilidades para ganar más dinero fuera de las ANSF que dentro[50].

---

[46] Kelly *et al*.: *op. cit*., págs. 4.
[47] Ibíd., págs. 76-77.
[48] Inspector General Especial para la Reconstrucción de Afganistán, *SIGAR 14-30 Audit Report.* Arlington, Oficina del SIGAR, enero 2014, 7. <http://www.sigar.mil/pdf/audits/SIGAR_14-30-AR.pdf>.
[49] Roughsedge: *op. cit*.
[50] Schroden *et al*.: *op. cit*., pág. 153.

En un escenario como el de Afganistán, donde la constitución de las fuerzas locales de seguridad tiene lugar a la vez que se está combatiendo una insurgencia, y con la citada baja tasa de alfabetización, es fundamental encontrar una solución intermedia para asignar un equipamiento que no sea demasiado complejo para los estándares locales, pero que proporcione unas mínimas capacidades para garantizar una superioridad militar sobre la insurgencia. La mayoría de los afganos no saben conducir, pero eso no es óbice para que las tablas de organización, armamento y material de un batallón de infantería ligera del ANA reflejen un total de 109 conductores de entre una fuerza en plantilla de 799 militares[51]. Así, el efecto más inmediato una vez recibidos los vehículos fue que muy pronto el ANA pasó a tener una mayor tasa de mortalidad en accidentes de vehículos de motor que por cualquier otra causa, incluida el enemigo. Un efecto de segundo orden es que todos esos vehículos no solo necesitan conductores, sino también mecánicos, repuestos para su mantenimiento, y un sistema de gestión de dichos repuestos que debe ser manejado por soldados que también requerirán un mínimo nivel de alfabetización. A más vehículos, mayor necesidad de mecánicos y repuestos, y por ende más complejo el sistema de gestión logística[52]. Al final, las necesidades derivadas de una institución militar de carácter occidental como la que la comunidad internacional ha implantado en Afganistán, requieren de unas tasas de alfabetización para los futuros reclutas mucho mayores que las que la propia sociedad afgana puede aportar. Por último, un efecto de tercer orden a considerar es la inevitable mala utilización del equipamiento recibido en las ANSF, equipamiento que no es empleado por falta de operadores cualificados, y que al final suele acabar siendo canibalizado para emplear sus componentes en otros cometidos.

Una medida eficaz para paliar el problema del analfabetismo podría ser la externalización de ciertos servicios, principalmente de los escalones de apoyo logístico más altos. Incluso en el caso de reducir el nivel de ambición en cuanto a la tecnología y al equipamiento empleado, los requisitos necesarios para constituir una cadena logística y de sostenimiento fiable probablemente sigan excediendo las capacidades de las ANSF. Más aún, si muchos de los ejércitos occidentales contratan empresas y

[51] Datos extraídos de la *Tashkil* 1389 (171.6K), publicada en diciembre de 2010 en la red NIPRNET de NTM-A (archivo de Microsoft Excel). La *Tashkil* es un documento que era elaborado por NTM-A y que incluía diversas tablas que mostraban en detalle el personal, equipo y los requisitos de entrenamiento para cada puesto de trabajo de la plantilla de cada unidad del ANA.
[52] Roughsedge: *op. cit.*

operadores logísticos, incluyendo a personal de servicio técnico a pie de obra para que trabaje con los mecánicos militares durante años después de la adquisición de un nuevo equipo, entonces los afganos necesitarán como mínimo el mismo nivel de apoyo, si no mayor[53]. Efectivamente, el último informe al congreso de los EE.UU. reconoce que CSTC-A está trabajando para redimensionar la actual flota de vehículos del ANA (cerca de 48.000) hacia unos niveles más manejables, que permitan minimizar los actuales problemas derivados de un sistema de mantenimiento y gestión de repuestos pobre e inmaduro[54].

Conclusión

Un año después de haber asumido la completa responsabilidad para la seguridad de su país, muchos de los últimos informes siguen reconociendo carencias de capacidad críticas en las ANSF[55]. El primer paso para resolver cualquier problema es reconocer su existencia. El segundo es identificar su naturaleza y sus causas. De acuerdo con los aspectos analizados en este artículo, el auténtico problema al que se enfrentan las ANSF se encuentra en las profundas dificultades de los afganos para asimilar una organización de defensa y seguridad moderna y de corte occidental, que no encaja en absoluto con la mentalidad cultural de su propia sociedad. El hecho de no haber considerado las diferencias y singularidades culturales de la sociedad afgana durante el planteamiento del problema en el nivel estratégico y durante el análisis de la misión en el nivel operacional, ha llevado a una situación final que los afganos no pueden sostener por sí solos, con unas ANSF excesivamente dependientes de la tecnología y con una estructura burocrática demasiado compleja.

Todas las sociedades tienen valores nucleares diferentes que influencian su comportamiento. Cuando se implementan cambios en una institución de cualquier sociedad, lo primero que se debe hacer es analizar si esos cambios encajan en su cultura. En caso negativo, como es claramente el caso de Afganistán, las opciones disponibles van desde reducir el alcance de dichos cambios hasta forzar su completa

[53] Robert Roughsedge: «Enhancing the ANSF. Securing the Transition», documento no publicado, 7 de octubre de 2014, archivo de Microsoft Word.
[54] Departamento de Defensa de los EE.UU., *Report to Congress: Enhancing security and stability in Afghanistan*, Washington, D.C., diciembre 2015, pág. 41.
[55] Ibíd., págs. 2, 25.

implementación a través del apoyo y la supervisión externa a largo plazo. Sin duda, un acertado equilibrio entre ambas opciones habría sido la estrategia más efectiva para el caso de las ANSF. En resumidas cuentas, antes de involucrarse en actividades de reforma del sector de seguridad en un ambiente cultural diferente, las naciones occidentales deben entender la crítica importancia que tiene realizar un planteamiento correcto del problema atendiendo a las singularidades culturales del país que va a recibir la asistencia. Este enfoque cultural, que orientará tanto la definición de la situación final deseada como las estrategias y medios a emplear, debe centrarse en dimensiones culturales como el autoritarismo, la tradición y el colectivismo, incluyendo también otros aspectos como la estructura social y la tasa de alfabetización de dicha sociedad. La implantación de este enfoque a la hora de constituir las ANSF habría sugerido la conveniencia de adoptar un modelo menos complejo y sofisticado, más acorde con la mentalidad y los recursos del pueblo afgano, y por tanto menos dependiente del apoyo y sostenimiento externos.

*Miguel Hdez. Suárez-Llanos**
Estado Mayor de la Armada
División de Planes, Sección de Planes Orgánicos

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.

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

46/2016 12 de mayo de 2016

*José Fco. Zamora Navarro**

La Ley 36/2015, de Seguridad Nacional

Visitar la WEB Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO

La Ley 36/2015, de Seguridad Nacional

Resumen:

La nueva Ley de Seguridad Nacional se dicta dentro del marco de la Estrategia de Seguridad Nacional 2013, con el objeto de definir los órganos responsables de esta política, establecer medios preventivos y coordinar la gestión de los medios propios estatales y los que deban aportar, en su caso, las Administraciones territoriales y el sector privado para hacer frente a las posibles amenazas a que se enfrente España, tanto como nación independiente como dentro del marco de las alianzas internacionales en que está encuadrada.
Esta coordinación es especialmente necesaria teniendo en cuenta la división territorial administrativa del Estado que la actual Constitución Española diseña, que implica la competencia de tres administraciones, estatal, autonómica y local, sobre un mismo territorio.

Abstract:

The new National Security Act is enacted within the framework of the National Security Strategy 2013, in order to define the bodies responsible for this policy, to establish preventive measures and to coordinate the management of state own resources and the ones provided when requested by local authorities and the private sector, to address the possible threats that face Spain, as an independent nation and also within the framework of international partnerships in which it is framed.
This coordination is especially necessary considering the administrative territorial division of the State designed by the Spanish Constitution, involving competition of three administrators: state, regional and local, on the same territory.

Palabras clave: Seguridad nacional, defensa nacional, España, normativa defensa, competencias Estado, Departamento de Seguridad Nacional, Presidencia del Gobierno.

Keywords: Homeland Security, National Defense, Spain, Defense Policy, State Powers, Department of Homeland Security, Prime Minister's Office.

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.

Edificio de la Sociedad de Naciones, disponible en <https://es.wikipedia.org/wiki/Palacio_de_las_Naciones>

Introducción

En el *Boletín Oficial del Estado* del día 29 de septiembre de 2015, se publicó la Ley 36/2015, de Seguridad Nacional, dentro de las competencias exclusivas que la Constitución otorga al Estado en materia de Defensa y Fuerzas Armadas[1] y Seguridad Pública[2].

Esta ley define la seguridad nacional como «la base sobre la cual una sociedad puede desarrollarse, preservar su libertad y la prosperidad de sus ciudadanos, y garantizar la estabilidad y buen funcionamiento de sus instituciones», entendiéndola como las actuaciones del Estado dirigidas a proteger la libertad y el bienestar de sus ciudadanos, a garantizar la defensa de España y sus principios y valores constitucionales, así como a contribuir junto a nuestros socios y aliados de otros países a la seguridad internacional en cumplimiento de los compromisos asumidos por el Estado español.

El principal objetivo de esta ley es definir la seguridad nacional como un nuevo campo de actuación público que agrupará y coordinará toda la política relacionada con los objetivos, recursos y políticas ya existentes en materia de seguridad y cuya responsabilidad se deberá compartir entre las Cortes y los restantes órganos constitucionales, las distintas Administraciones territoriales, el sector privado y la

[1] Artículo 149.1.4 de la Constitución Española de 1978.
[2] Artículo 149.1.29 de la Constitución Española de 1978. Al decir competencias exclusivas del Estado se refiere la Constitución a que solo la Administración del Estado es competente para legislar en estas materias.

sociedad civil, debiendo hacer especial hincapié en la coordinación entre las distintas Administraciones estatal, autonómica y local a efectos de hacer frente a las amenazas derivadas de la actual situación global.

Vicente Gonzalvo Navarro[3] basa la noción de «interés nacional» en «una corriente concreta de pensamiento jurídico según la cual existe un derecho natural de los Estados a mantener su propia seguridad y la de sus ciudadanos», para ejercer este derecho frente a un enemigo concreto el Estado o Estados unidos a través de un acuerdo de defensa común de carácter multinacional, se basará en sus propios medios o en los que pongan a su disposición los pactos o tratados que hayan podido suscribir para hacer frente a estas amenazas.

Como origen de estos tratados internacionales en materia de defensa se refiere el citado artículo a la Sociedad de Naciones, tratado suscrito tras el final de la Primera Guerra Mundial para establecer unas bases para la paz y la reorganización de las relaciones internacionales una vez finalizado el grave conflicto bélico[4].

El paso más importante dado en España con anterioridad a esta ley fue la creación del Departamento de Seguridad Nacional dependiente de la Presidencia del Gobierno[5], en cumplimiento del mandato establecido por la Estrategia de Seguridad Nacional 2011 como órgano colegiado con capacidad ejecutiva para la coordinación de las labores de seguridad.

También se había dictado con anterioridad diversa normativa en materias fundamentales relacionadas con la Seguridad Nacional que se ha mantenido vigente, con lo que el resto de las materias relacionadas directamente con la misma, como la Ley Orgánica reguladora de los estados de alarma, excepción y sitio[6], la Ley Orgánica de la Defensa Nacional[7], la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad[8], la Ley de Protección Civil[9], la Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana[10] o la

[3] Vicente Gonzalvo Navarro: «Una definición jurídica válida de seguridad nacional a través de la estrategia y de distintas cláusulas de los tratados internacionales» Instituto Español de Estudios Estratégicos 9 octubre 2013, disponible en »http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2013/DIEEEO94-2013_SeguridadNacional_VicenteGonzalvoNavarro.pdf», fecha de la consulta 01/10/2015.
[4] Texto fundacional de la Sociedad de Naciones, disponible en <http://www.dipublico.org/3485/pacto-de-la-sociedad-de-naciones-1919/>, fecha de la consulta 01/10/2015.
[5] Real Decreto 1119/2012, de 20 de julio, de modificación del Real Decreto 83/2012, de 13 de enero, por el que se reestructura la Presidencia del Gobierno.
[6] Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio.
[7] Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional.
[8] Ley Orgánica 2/1986, de 13 marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.
[9] Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre Protección Civil (vigente hasta el 10 de enero de 2016).
[10] Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana.

Ley de Seguridad Privada[11], mantiene su actual regulación, aunque la nueva norma sí establece que los instrumentos de gestión de crisis y la ordenación de la contribución de recursos a la seguridad nacional sirvan de apoyo en los casos de declaración de estados de alarma y de excepción.

Emblema del Departamento de Seguridad Nacional, disponible en <http://www.intelpage.info/departamento-de-seguridad-nacional.html>

Marco internacional

Dentro del marco internacional, el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas es el órgano responsable de mantener la paz y la seguridad internacionales.

En caso de controversias que pongan en peligro la paz internacional intenta en primer lugar hacer llegar a un acuerdo pacífico a las partes, si este intento fracasa puede imponer embargos o sanciones económicas y, en último extremo, llegar a autorizar la intervención de fuerzas multinacionales para imponer la paz y garantizar la seguridad en las zonas afectadas[12].

Actualmente, se puede considerar la Organización del Tratado del Atlántico Norte[13] (OTAN o NATO, según si acudimos a la siglas castellanas o a las inglesas) como la más importante alianza militar intergubernamental de Occidente.

[11] Ley 5/2014, de 4 de abril, de Seguridad Privada.
[12] Página Web de la ONU, Cómo funcionan las Naciones Unidas, disponible en <http://www.un.org/es/aboutun/uninbrief/sc.shtml>. Fecha de consulta 02/10/2015.
[13] Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España, Representación Permanente de España en la OTAN, disponible en <http://www.exteriores.gob.es/RepresentacionesPermanentes/OTAN/es/quees2/Paginas/Miembros.aspx>. Fecha de consulta 02/10/2015.

Nacida en 1949, España pertenece a la misma desde el año 1982, en la que ingresó como miembro número dieciséis, su objetivo es la defensa colectiva de los países miembros dentro de su ámbito de actuación, concretamente Europa y América del Norte[14] con lo que, curiosamente, caso de que fueran atacados los territorios españoles de Ceuta y Melilla quedarían fuera de la cobertura del Tratado.

Reunión de miembros de la OTAN, disponible en <http://elordenmundial.com/relaciones-internacionales/la-otan/>[15]

Dentro del contexto internacional occidental uno de los modelos tradicionales de normativa de seguridad nacional es la norteamericana, que mediante la National Security Act reorganizó tras el fin de la Segunda Guerra Mundial la política exterior, las Fuerzas Armadas y el aparato de inteligencia de los Estados Unidos, creando el Consejo de Seguridad Nacional como instrumento de coordinación de las distintas organizaciones civiles y militares en las materias objeto de su competencia[16] y la Agencia Central de Inteligencia.

[14] Artículo 5 del Tratado del Atlántico Norte.
[15] Reunión de miembros de la OTAN, foto extraída de la web «El Orden mundial.com», disponible en <http://elordenmundial.com/relaciones-internacionales/la-otan/>. Fecha de consulta 03/12/2015.
[16] Página oficial de la Casa Blanca, disponible en <https://www.whitehouse.gov/administration/eop/nsc/>, fecha de consulta 05/10/2015.

Asimismo, dentro de su Gobierno se encuentra el Departamento de Seguridad Nacional (Department of Homeland Security), de categoría ministerial, creado tras los atentados del 11 de septiembre de 2001 y responsable de la reacción frente a catástrofes naturales y ataques terroristas, entre sus atribuciones incluye aduanas, inmigración, protección fronteriza y Servicio Secreto[17].

Respuesta del Servicio Secreto, dependiente del Departamento de Seguridad Nacional de los Estados Unidos ante un atentado contra el presidente Regan, disponible en <https://es.wikipedia.org/wiki/Servicio_Secreto_de_los_Estados_Unidos>

Entre los países vecinos destaca el *Libro Blanco de la Defensa y Seguridad Nacional 2013* de Francia[18], que revisa y actualiza el anteriormente vigente del año 2008, a la vista de las nuevas amenazas que la expansión del yihadismo islámico en el norte de África y las nuevas circunstancias internacionales suponen para la integridad del territorio francés.

[17] Gobierno de los Estados Unidos, <disponible en http://www.dhs.gov/xnews/espanol/>, fecha de consulta 13/10/2015.
[18] Mario Laborie Iglesias: «Las Estrategias de Seguridad Nacional de Francia y España: un análisis comparado», disponible en <http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2013/DIEEEA42-2013_LibroBlancoFrancia2013_MLI.pdf>. Fecha de consulta 05/10/2015.

No obstante, según el estudio «Europe's Strategic Cacophony» («La cacofonía estratégica de Europa»[19]) de Olivier de France y Nick Witney, miembros del *European Council on Foreign Relations* (Consejo Europeo de Relaciones Exteriores), se muestra una estrategia deficiente basada en un gasto de seguridad inferior al que sería necesario efectuar y erróneo e irracional en cuanto a su aplicación, así como una falta de coordinación entre los 27 Estados miembros de la Unión Europea suscriptores del Tratado de Lisboa de 2009, que dio lugar a la Política Común de Seguridad y Defensa, de la que se debería derivar una mayor coordinación en cuanto a la estrategia defensiva de la Unión Europea ante una posible amenaza al colectivo de naciones que la integran.

La Estrategia Europea de Seguridad

Este documento, cuyos objetivos se resumen en la frase «Una Europa segura en un mundo mejor»[20], parte, como se expresa en su primera página, de la idea de que ningún país puede hacer frente en solitario a los problemas del mundo de hoy y del peso e influencia de la Unión Europea en el ámbito mundial.

Tras la Segunda Guerra Mundial y el inicio de la Guerra Fría, la responsabilidad principal de la seguridad común europea recaía en la OTAN y el papel dominante de los Estados Unidos en el ámbito estratégico mundial; no obstante los cambios derivados del fin de la Guerra Fría, la reunificación de Alemania, la refundación de Europa tras la conversión del Mercado Común en Unión Europea y las amenazas derivadas del islamismo fundamentalista, así como el regreso de los conflictos bélicos al viejo continente con los conflictos surgidos en los países balcánicos, han cambiado el marco estratégico en que se mueven los países europeos dando lugar a la necesidad de hacer frente como organismo multinacional a determinadas situaciones de crisis sin tener que depender exclusivamente de la OTAN, a raíz de ello surgió la necesidad de diseñar la Estrategia Europea de Seguridad[21] frente a amenazas como el terrorismo, los conflictos regionales y la delincuencia organizada, que afectan a todos los países de la Unión Europea.

[19] Olivier de France y Nick Witney: *Europe Strategic Cacophony, European Council of Foreings Relations*, disponible en <http://www.ecfr.eu/page/-/ECFR77_SECURITY_BRIEF_AW.pdf>. Fecha de consulta 05/10/2015.
[20] Unión Europea, Estrategia Europea de Seguridad, disponible en <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIES.pdf>, fecha de consulta 16/10/2015.
[21] Compendio legislativo de la Unión Europea, disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV:r00004>, fecha de consulta 16/10/2015.

Los recientes cambios en el orden geoestratégico mundial[22], con un acercamiento de las posibles amenazas al continente europeo cuyos principales ejemplos los tenemos en los recientes atentados ejecutados en Francia por elementos yihadistas, han hecho necesaria una revisión de la Estrategia Europea de Seguridad original del año 2003 con la iniciativa surgida en el año 2013 de la confección de una Estrategia Global Europea[23].

Fundamento de la Ley 36/2015

En la estructura territorial del Estado configurada por nuestra Constitución[24] confluyen tres tipos de Administraciones: estatal, autonómica y local. Estas Administraciones se verían obligadas a actuar conjuntamente en caso de situación de crisis que afecte a la seguridad nacional por lo que es necesario crear las bases para una efectiva coordinación de las mismas en defensa del superior interés de la seguridad del Estado, siendo este el objeto fundamental de la nueva ley.

Política de Seguridad Nacional y Cultura de Defensa.

Define la ley en su título preliminar los conceptos fundamentales de su objeto, comenzando por la propia seguridad nacional, en consonancia con lo anteriormente mencionado en su preámbulo como «la acción del Estado dirigida a proteger la libertad, los derechos y bienestar de los ciudadanos, a garantizar la defensa de España y sus principios y valores constitucionales, así como a contribuir junto a nuestros socios y aliados a la seguridad internacional en el cumplimiento de los compromisos asumidos»[25].

En cuanto a la Política de Seguridad Nacional,[26] la define como política pública en la que, bajo la dirección del presidente del Gobierno y la responsabilidad del Gobierno participan *todas las Administraciones públicas*, de acuerdo con sus respectivas competencias, y *la sociedad en general*, pongo en cursiva las frases «todas

[22] Francisco José Berenguer Hernández: «Unión Europea, el necesario paso adelante en seguridad y defensa», Instituto Español de Estudios Estratégicos, disponible en <http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2013/DIEEEA16-2013_UE_Seguridad_y_Defensa_FJBH.pdf>, fecha de consulta 16/10/2015.
[23] Martín Ortega Carcelén: «Hacia una estrategia global europea en 2013», Real Instituto Elcano, disponible en <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari95-2012_ortega_estrategia_global_europea_elcano>, fecha de consulta 16/10/2015.
[24] Artículo 137 de la Constitución Española de 1978.
[25] Artículo 3 Ley 36/2015.
[26] Artículo 4 Ley 36/2015.

las Administraciones Públicas» y «la sociedad en general» para subrayar que el objetivo de la ley es precisamente el implicar y coordinar el esfuerzo general del Estado en defensa del interés común constituido por la defensa de su propia seguridad.

Ello es especialmente importante dado que, a veces, las discrepancias políticas entre distintas Administraciones regidas por distintos partidos políticos pueden dar lugar a la obstaculización de la consecución de algunos objetivos de interés común por falta de coordinación entre las mismas, como se ha dado el caso en la reacción ante algunas catástrofes naturales, siendo el objetivo de esta ley el evitar situaciones similares.

Ante esta situación la nueva ley establece la Conferencia Sectorial para asuntos de la Seguridad Nacional[27] cuya función principal es garantizar la cooperación entre el Estado y las comunidades autónomas en asuntos relacionados con el objeto de esta ley, dándose especial importancia a la presencia en la misma de representantes de las Comunidades Autónomas de Ceuta y Melilla por su especial situación geográfica y estratégica.

Otro de los temas de extraordinario interés que regula la ley es la promoción de la Cultura de Seguridad Nacional, asunto que se encuentra actualmente entre los prioritarios de las Fuerzas Armadas, ya que su objetivo es implicar a la sociedad civil en la labor de preservación y garantía de la seguridad nacional y sensibilizarla ante los riesgos y amenazas que la pueden poner en peligro especialmente en un país en que apenas un 16% de sus habitantes se muestra dispuesto a arriesgar su vida por defenderlo.

De la difusión de la Cultura de Defensa depende en gran medida la implicación de la sociedad civil, tanto a nivel de empresas relacionadas directamente con la materia, como las operadoras de servicios esenciales e infraestructuras críticas como a nivel de los propios ciudadanos en la seguridad nacional.

[27] Las conferencias sectoriales se definen en el artículo quinto de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común como órganos de cooperación entre la Administración General del Estado y la Administración de las Comunidades Autónomas para la cooperación y coordinación entre ambas en aquellas materias en que exista interrelación competencial.

Una vez más, en este punto, debemos hacer mención a la cultura anglosajona de defensa y seguridad donde en cualquier casa encontramos izada la bandera nacional y pegatinas o muestras de apoyo a la labor de sus soldados, siendo el lema «Support our troops»[28] o los lazos amarillos visión habitual en las páginas web de múltiples empresas norteamericanas y en casas, vehículos e incluso carpetas escolares.

Componentes de la Seguridad Nacional.

Establece la norma tres bases de la seguridad nacional: la defensa nacional, la seguridad pública y la acción exterior del Estado, las cuales se regulan por su normativa específica como ya se ha mencionado, y en su apoyo, los servicios de inteligencia e información del Estado, principalmente el Centro Nacional de Inteligencia, que también cuenta con su propia normativa reguladora[29].

Podemos definir la política de defensa nacional como aquella que tiene por finalidad la protección del conjunto de la sociedad española, de su Constitución, de los valores superiores, principios e instituciones que en ésta 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. Asimismo, tiene por objetivo contribuir a la preservación de la paz y seguridad internacionales, en el marco de los compromisos contraídos por el Reino de España[30].

En cuanto a la seguridad pública, la podemos definir como la protección del libre ejercicio de los derechos y libertades reconocidos por nuestra Constitución y la garantía de la seguridad ciudadana[31], su mantenimiento corresponde al Estado con carácter exclusivo y se encomienda a las fuerzas y cuerpos de seguridad.

La acción exterior del Estado se define como «el conjunto ordenado de las actuaciones que los órganos constitucionales, las Administraciones públicas y los organismos, entidades e instituciones de ellas dependientes llevan a cabo en el exterior, en el ejercicio de sus respectivas competencias, desarrolladas de acuerdo con

[28] Textualmente «Apoyar a nuestras tropas».
[29] Ley 11/2002, de 6 de mayo, reguladora del Centro Nacional de Inteligencia.
[30] Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional.
[31] Artículo 105 de la Constitución Española de 1978.

los principios establecidos en esta ley y con observancia y adecuación a las directrices, fines y objetivos establecidos por el Gobierno en virtud de sus funciones de dirección de la política exterior»[32].

Junto a estos tres pilares, y para garantizarlos, el Estado dispone de las Fuerzas Armadas, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y los servicios de inteligencia e información cuya misión es obtener información que contribuya a salvaguardar los derechos e intereses del Estado español, su integridad y su seguridad territorial.

La Unidad Militar de Emergencias, disponible en <http://www.ume.mde.es/multimedia/fotografia/Otras/aniversario_11.html>

Ámbitos de especial interés de la seguridad nacional

Continúa la ley haciendo mención a los ámbitos de especial interés para la seguridad nacional a los que define como «aquellos que requieren una atención específica por resultar básicos para preservar los derechos y libertades, así como el bienestar de los ciudadanos, y para garantizar el suministro de los servicios y recursos esenciales».

[32] Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado.

Entre estos ámbitos menciona los siguientes: ciberseguridad, seguridad económica y financiera, seguridad marítima, seguridad del espacio aéreo y ultraterrestre, seguridad energética, seguridad sanitaria y preservación del medio ambiente.

De todos estos ámbitos merece un especial interés la denominada «ciberseguridad nacional», dado el auge de la denominada «ciberdelincuencia» que con motivos económicos, políticos o de otro tipo, emplean las nuevas tecnologías de la información y la comunicación para cometer actos ilícitos.

Estos actos van desde intentos de cibersabotaje de industrias fundamentales e infraestructuras críticas mediante el acceso no autorizado a sus redes informáticas, ataques a la economía, propaganda terrorista o captación de miembros para grupos terroristas.

Frente a estos ataques, el Estado español se protege mediante estrategias como la *Estrategia de Ciberseguridad Nacional de 2013*[33] cuyo objetivo es dar una respuesta adecuada a los riesgos y amenazas que puedan surgir del ciberespacio.

También en el año 2013 se publicó el documento *Estrategia de Seguridad Marítima Nacional* destinado a buscar una respuesta conjunta y adecuada de España ante los riesgos que pudieran provenir por vía marítima[34].

Estos trabajos y estrategias buscan esencialmente coordinar dentro del marco de la seguridad nacional la respuesta del Estado español a unas determinadas amenazas exteriores, a cuyos efectos se hace imprescindible el garantizar la coordinación entre las Administraciones, todo ello se ha englobado dentro del marco de la Ley de Seguridad Nacional.

Otro de los requisitos esenciales de la seguridad nacional es la denominada seguridad económica, dada la globalización de la economía y el actual escenario de crisis económica[35], ya que una de las consecuencias de la citada globalización económica es que una decisión adoptada en un país puede tener consecuencias

[33] Gobierno de España, documento *Estrategia de Ciberseguridad Nacional 2013*, disponible en <http://www.lamoncloa.gob.es/documents/20131332estrategiadeciberseguridadx.pdf>, fecha de consulta 19/10/2015.
[34] Gobierno de España, documento *Estrategia de Seguridad Marítima Nacional,* disponible en <http://www.lamoncloa.gob.es/documents/20131333estrategiadeseguridadmartima_u.pdf>, fecha de consulta 19/10/2015.
[35] Juan Ferrer Rodríguez: *Seguridad Económica e Inteligencia Estratégica en España*, Instituto de Estudios Estratégicos, número 85/2011, disponible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2011/DIEEEO85-2011SeguridadEconomicaIntEstEspana_JFerrer.pdf>, fecha de consulta 19/10/2015.

funestas para otros, por tanto, la actividad económica internacional hoy se puede emplear de forma hostil contra un país para desequilibrar su estructura económica y abocarlo a la ruina.

Órganos competentes en materia de seguridad nacional

Menciona la ley como órganos competentes en materia de seguridad nacional los siguientes:

Las Cortes Generales

Como representación del pueblo español[36] les corresponde debatir las líneas generales de la política de seguridad nacional que les serán presentadas por el Gobierno para su conocimiento, así como designar una Comisión Mixta Congreso-Senado de Seguridad Nacional a través de la cual las Cámaras tendrán conocimiento y participación en los asuntos relacionados con la materia.

El Gobierno

Dentro del Gobierno debemos incluir a su presidente, los ministros, el Consejo de Ministros y el Consejo de Seguridad Nacional, dependiente de la Presidencia con funciones de asistencia y asesoramiento de la misma y las que les sean atribuidas por esta ley y su reglamento de desarrollo[37].

Se le atribuyen las funciones de establecer y dirigir la política de seguridad nacional y asegurar su ejecución así como la aprobación de la estrategia de seguridad nacional y sus revisiones en consonancia con sus funciones constitucionales[38].

El Consejo de Seguridad Nacional

Por último, el Consejo de Seguridad Nacional, que es presidido por el rey cuando asiste a sus reuniones, cuyo primer compromiso fue la elaboración de la propuesta de anteproyecto de la Ley de Seguridad Nacional objeto del presente artículo, tiene entre sus funciones la asistencia al presidente del Gobierno en la materia, el impulso y elaboración de las estrategias de seguridad nacional y la aprobación de los informes anuales de seguridad sacional, siendo el último publicado el

[36] Artículo 66 y ss. de la Constitución Española de 1978.
[37] La Disposición Final Segunda de la Ley 36/2015 faculta al Gobierno para dictar disposiciones de ejecución y desarrollo de la citada ley.
[38] Título IV Constitución Española.

correspondiente al año 2014[39].

También se podrá activar este Consejo preventivamente para realizar el seguimiento de supuestos susceptibles de derivar en una situación de crisis.

Gestión de crisis

Se define en la ley la gestión de crisis como el conjunto de actuaciones destinadas a detectar y valorar riesgos y amenazas concretos para la seguridad nacional, facilitando la toma de decisiones por parte de los órganos competentes y asegurando la óptima respuesta ante los mismos.

Ante una posible situación de crisis, los medios estatales actuarán en primer lugar mediante la prevención y, caso de que se detecte que las actuaciones preventivas han sido insuficientes, mediante una adecuada respuesta que garantice la vuelta a la normalidad y una posterior evaluación de la citada respuesta.

Uno de los objetivos de la ley es garantizar el refuerzo de coordinación de las autoridades de las Administraciones afectadas para dar la adecuada respuesta a la situación de crisis garantizando el adecuado funcionamiento de los medios disponibles y sin que ello implique la suspensión de los derechos fundamentales y libertades públicas de los ciudadanos.

En caso de crisis la respuesta inmediata será la declaración de situación de interés para la seguridad nacional por el presidente del Gobierno mediante Real Decreto que incluirá la definición de la crisis, el ámbito geográfico afectado, su duración estimada, que puede ser prorrogada, el nombramiento de una autoridad responsable y las competencias que se le conceden para dirigir y coordinar las actuaciones que procedan y los recursos humanos y materiales necesarios para afrontarla, esta declaración obligará a las autoridades de las que dependan los citados medios humanos y materiales a aportarlos.

[39] Disponible en <http://www.ieee.es/Galerias/fichero/OtrasPublicaciones/Nacional/2015/Informe_Anual_de_Seguridad_Nacional_2014.pdf>, fecha de consulta 21/10/2015.

El Congreso de los Diputados será informado inmediatamente de la situación y su evolución.

Ante la declaración de una situación de crisis será convocado el Consejo de Seguridad Nacional que ejercerá las funciones de dirección y coordinación de la situación y asesorará al presidente del Gobierno en el nombramiento de la autoridad responsable de la misma y sobre la adopción, en su caso, de medidas excepcionales.

En estas situaciones el Consejo de Seguridad Nacional estará asistido por un Comité especializado que elaborará propuestas sobre directrices geoestratégicas y formulará recomendaciones para la dirección de la situación.

Es necesario hacer constar que las normas y procedimientos de gestión de crisis que se establezcan en nuestro país deberán ser compatibles y homologables con los establecidos en las organizaciones internacionales de que España sea parte, a efectos de hacer frente de forma adecuada a crisis de ámbito supranacional.

Contribución de recursos a la seguridad nacional

En caso de crisis que afecte a la Seguridad Nacional lo primero es disponer de los recursos humanos y materiales necesarios para hacerle frente, siendo imprescindible el disponer de los medios adecuados para reaccionar, resolver la crisis y atenuar sus consecuencias.

En primer lugar, el Gobierno dispondrá de sus propios medios, especialmente las Fuerzas Armadas y Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y otros medios adscritos con carácter permanente a tal fin, pero estos medios pueden ser insuficientes, en tal caso, la nueva Ley de Seguridad Nacional prevé la forma de coordinar la contribución de medios de otras administraciones e, incluso, privados para afrontar el problema.

Será el Consejo de Seguridad Nacional el órgano responsable de coordinar la aportación de los citados medios, ya provengan de otras Administraciones, autonómicas o locales o del sector privado, para afrontar la situación de amenaza.

Para facilitar esta tarea, la ley prevé la confección de un catálogo de recursos humanos y medios materiales susceptibles de ser puestos a disposición de la autoridad responsable en caso de situaciones de interés para la seguridad nacional.

Este catálogo, que se elaborará por el Consejo de Seguridad Nacional, se aprobará por acuerdo del Consejo de Ministros y será actualizado periódicamente, especialmente cuando se revise la estrategia de seguridad nacional por cambios en los riesgos y amenazas, integrará los confeccionados por las distintas comunidades autónomas dentro del ámbito de sus respectivas competencias.

Posteriormente, el Gobierno mediante Real Decreto aprobará la Declaración de Recursos que se podrán emplear en caso necesario, estando previsto en la norma que, una vez aprobada la relación de estos recursos, se capacitará a los medios humanos y se adecuarán los medios e instalaciones materiales para la realización de tales funciones.

Conclusiones

España se enfrenta en la actualidad a un número de amenazas nuevas y diversificadas que abarcan desde el ciberterrorismo hasta las amenazas al sistema económico y financiero, tanto en su condición de nación como en su condición de miembro de diversas alianzas multinacionales de defensa colectiva. En base a ello ha sido necesario actualizar sus estrategias de defensa preventiva y reactiva a las mismas y se hizo también necesaria la instauración de una política nacional de seguridad que implicara a la totalidad de medios susceptibles de ser puestos a disposición del Estado en caso de crisis y estableciera las herramientas de coordinación entre las distintas Administraciones autonómicas y locales con la Administración Central del Estado, órgano responsable de gestionar estas situaciones, y con los medios privados susceptibles de ser empleados como refuerzo de los medios públicos.

La coordinación interadministrativa en un país con el nivel de descentralización que establece nuestra Constitución es un elemento fundamental a la hora de hacer frente a catástrofes, amenazas a nuestra integridad o cualquier otro riesgo que sea necesario afrontar como nación o en nuestra calidad de acuerdos internacionales multilaterales en materia de defensa suscritos por España. Por ello, al igual que la

normativa administrativa establece una serie de cauces para facilitar la cooperación y el entendimiento entre los distintos órganos de gobierno locales, autonómicos y central del Estado, esta ley establece los cauces oportunos para que ante cualquier posible situación de crisis se unifiquen y establezcan los medios de reacción sin que la misma se vea obstaculizada por trabas administrativas o conflictos de competencias.

*José Fco. Zamora Navarro**
Caballero Legionario de Honor
Licenciado en Derecho

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

47/2016 13 de mayo de 2016

*Javier Gil Guerrero**

Operación Inherent Resolve: una campaña de bajo coste, baja intensidad y baja participación

Visitar la WEB Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO

Operación Inherent Resolve: una campaña de bajo coste, baja intensidad y baja participación

Resumen:

La coalición liderada por Estados Unidos en la lucha contra el Estado Islámico (EI) ha llevado a cabo una campaña de bombardeos durante 18 meses en los que el EI todavía no ha sido derrotado. Este análisis pretende examinar las características de la campaña, sus razones y objetivos, y revelar sus puntos de inflexión. Solo mediante una adecuada comprensión del esfuerzo bélico contra el EI puede entenderse la duración de la misma y la aparente limitación de los resultados que ha logrado hasta la fecha.

Abstract:

The US-led coalition against the Islamic State (ISIS) has carried an aerial campaign lasting for 18 months in which ISIS has not yet been defeated. This analysis attempts to examine the highlights of the campaign, its motives and goals, and rationalize its inflexion points. Only through an adequate understanding of the military effort against the ISIS can it be understood the duration of the campaign and the apparent limitation of the results obtained to date.

Palabras clave:

Operación *Inherent Resolve*, Estados Unidos, Estado Islámico, Siria, Irak, campaña militar aérea.

Keywords:

Operation Inherent Resolve, United States, Islamic State, Syria, Iraq, Aerial Military Campaign.

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.

Con el nombre de operación *Inherent Resolve* (Determinación Inherente) se denominan las operaciones militares que en los últimos 18 meses ha llevado a cabo el ejército norteamericano contra el Estado Islámico (EI) en Irak y en Siria. Pasaron semanas antes de que el gobierno estadounidense se decidiera a bautizar los ataques aéreos contra el EI, un hecho inédito que trajo las críticas de la prensa y el Congreso. Finalmente en octubre de 2014 Obama se avino a reconocer la existencia de la campaña militar y a darle un apodo. Pero como veremos en este artículo, la ironía del nombre es que si algo no ha caracterizado la campaña de bombardeos contra el EI ha sido la «determinación» o la «resolución».

Aunque por *Inherent Resolve* se engloban tan solo las operaciones militares llevadas a cabo por fuerzas estadounidenses, en la práctica se ha usado el nombre para denominar las operaciones militares de la coalición de países contra el EI que lidera Estados Unidos. Aunque impreciso, en este artículo usaré el término de la operación para referirme a la campaña aérea de la coalición. El objeto de este estudio es analizar mediante el volumen de datos disponibles las características de la campaña; sus debilidades y fortalezas.

Bajo coste

El primer rasgo notable de las operaciones militares contra el EI es su bajo coste, especialmente cuando se comparan con otras intervenciones militares lideradas por Estados unidos tras el fin de la guerra fría. Parece claro que desde el comienzo la apuesta ha sido luchar contra el EI usando el mínimo de recursos necesarios.

En los 18 meses de campaña el Pentágono ha gastado 5.500 millones de dólares (un coste muy inferior a los 59.000 millones que cuesta la misión en Afganistán cada año). Esto supone un coste de 10 millones por día (la cifra diaria fue de 8 millones hasta el verano de 2015, con el incremento de ataques desde el verano el coste medio por día ha aumentado en dos millones)[1]. Del total gastado, 1.300 millones se han destinado a munición y el 70 por ciento del gasto total ha ido destinado a las fuerzas aéreas, lo que resalta, como es obvio, la naturaleza eminentemente aérea de la intervención militar[2].

[1] Oriana Pawlyk: «Air war against Islamic State group cost $5.5 billion», *Air Force Times*, 16 de enero de 2016, <http://www.airforcetimes.com/story/military/pentagon/2016/01/12/air-war-against-islamic-state-group-cost-55-billion/78690338/>.

[2] Marcus Weisgerber: «Pentagon Running Low on Smart Bombs for ISIS Campaign», 2 de febrero de

Comparación del coste de las campañas militares (en dólares constantes)[3]

	Coste Total (billones/dólares)	Duración (número días)	Coste por día (millones/día)
Irak, 1991	102	43	2372
Afganistán, 2001-2010	321	3372	95
Irak, 2003-2010	784	2843	275
Libia, 2011	1.65	210	7.8
Irak, Siria, 2014-2016	5.5	542	10

Resulta evidente que la administración Obama ha optado por llevar a cabo una operación de bajo coste, al margen de las necesidades estratégicas. Esto explica por qué Estados Unidos lleva 18 meses luchando contra el EI sin derrotarlo a pesar del enorme desequilibrio de recursos (El presupuesto de defensa norteamericano en 2015 fue 299 veces superior al presupuesto total manejado por el Estado Islámico ese mismo año).[4] En este sentido, la actual campaña en Irak y Siria sigue el modelo ensayado por Obama en 2011 en Libia: una campaña aérea de baja intensidad sin tropas sobre el terreno. No es casualidad que en varios de los gráficos de este artículo, los datos más similares a los de la operación *Inherent Resolve* sean siempre los de la intervención libia de 2011.

Baja intensidad

Esta economización de recursos ha implicado una baja intensidad de ataques contra posiciones del EI y del uso de munición en las misiones. Como se puede apreciar en el

2016, <http://www.defenseone.com/management/2016/02/pentagon-running-low-smart-bombs-isis-campaign/125609/?oref=d-dontmiss>.

[3] Stephen Daggett: «Costs of Major U.S. Wars», *Congressional Research Service*, 29 de junio de 2010, <https://www.fas.org/sgp/crs/natsec/RS22926.pdf> ; «CNN Fact Check: Comparing costs of Iraq, Libya missions» CNN, 23 de octubre de 2012, <http://edition.cnn.com/2012/10/23/politics/fact-check-libya-cost/> y elaboración propia.

[4] Datos del presupuesto de Defensa de Estados Unidos en 2015: <https://www.nationalpriorities.org/campaigns/military-spending-united-states/>. Sobre las finanzas del Estado Islámico, ver: <https://www.alaraby.co.uk/english/news/2015/1/4/islamic-state-group-sets-out-first-budget-worth-2bn> y <https://www.washingtonpost.com/news/wonk/wp/2015/11/18/how-isis-makes-its-money/>. Los datos están basados en declaraciones de altos cargos del Estado Islámico así como documentos confidenciales del mismo filtrados a la prensa.

cuadro siguiente, los bombardeos contra el EI han ido aumentando progresivamente desde julio de 2015, cuando las cifras del primer año de operaciones se hicieron públicas y quedó al descubierto el mínimo uso de la fuerza llevado contra el EI hasta entonces. El escrutinio de los medios de comunicación y las críticas de politólogos, militares y políticos forzó a la administración Obama a incrementar los bombardeos contra el EI.

	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sep	Oct	Nov	Dic	Total
2014								268	932	1.746	1.458	1.888	6.292
2015	2.426	1.853	1.685	1.862	2.145	1.683	2.823	2.758	2.380	2.694	3.271	3.150	28.730
2016	2.695												2.695

Número de bombas empleadas en la operación *Inherent Resolve* [5]

Pese al bajo número de bombas arrojadas, el aspecto más revelador es que esa pequeña cantidad de bombas empleadas ha supuesto una mella notable en la reservas de munición. Los más de 35.000 misiles y bombas usados por la fuerza aérea y la armada de Estados Unidos hasta diciembre de 2015, han supuesto, en palabras del comandante en jefe de la fuerza aérea Mark Welsh, un gasto superior a la actual capacidad de reposición. Durante la campaña, Estado Unidos ha arrojado bombas en mayor cantidad de las que produce, especialmente desde el verano de 2015, donde se ha dado un incremento en los bombardeos. En 2014, los pilotos usaron su armamento en tan solo un tercio de las misiones de vuelo sobre Irak y Siria, a principios de 2015 el número subió ligeramente hasta situarse un poco por debajo de la mitad de las misiones de vuelo. Si en julio y en agosto el 50 por ciento de los aviones regresaban a la base sin haber realizado ningún ataque, el número se redujo al 40 por ciento en octubre y al 35 por ciento en noviembre.

Misiones de vuelo realizadas (totales y de ataque)[6]

[5] United States Air Forces Central Command, Combined Air and Space Operations Center, «Combined Forces Air Component Commander 2011-2016 Airpower Statistics,» 31 de enero de 2016. <http://www.defense.gov/Portals/1/features/2014/0814_iraq/docs/Airpower_31_January_2016.pdf>.

	Salidas de ataque	Salidas en las que se ha usado munición
2014	6.591	2.003
2015	21.113	9.914
2016	1.919	1.002

Considerando la baja intensidad de la campaña aérea contra el Estado Islámico, la escasez de munición y los problemas para reponer los *stocks* presentan numerosos interrogantes. ¿Hasta qué punto los recortes en defensa han hecho mella en la adquisición de munición? Considerando que se tardan meses desde que se ordena la compra de nuevas bombas y misiles hasta que estas están disponibles para su uso por las fuerzas armadas, el bajo nivel de reservas de munición sugiere una necesidad de replantearse la baja adquisición de munición en períodos de paz. El impacto de los ritmos de producción y compra debería ser un factor a tener en cuenta por su impacto en la intensidad de eventual campaña y sus tiempos.

La escasez de bombas inteligentes y misiles guiados ha llevado al secretario de Defensa Ashton Carter a solicitar al Congreso $1.800 millones para la compra de 45.000 nuevas bombas y misiles con los que poder proseguir la campaña contra el EI. Esta partida se sumaría a la ya aprobada por el Congreso hace unos meses con carácter de urgencia para la adquisición de 4.000 misiles Hellfire (los más comúnmente usados por los drones) por $400 millones. Otra medida adoptada para solventar el problema y sortear los problemas de transporte y logística, ha sido el establecimiento de una fábrica de munición en la base aérea de Al Udeid en Qatar que ha entregado 4.000 bombas en 5 meses (el ritmo de producción es de una bomba cada 7 minutos). La fábrica de Al Udeid ha ayudado a paliar parte de los problemas produciendo munición que es rápidamente entregada para su uso (muchos de los aviones que participan en la campaña contra el EI están situados en la misma base aérea de Qatar en la que se producen las bombas), de hecho, de las más de 4.000 bombas producidas, ya se han usado contra el EI 3.700[7].

[6] United States Air Forces Central Command, Combined Air and Space Operations Center, «Combined Forces Air Component Commander 2011-2016 Airpower Statistics», 31 de enero de 2016. <http://www.defense.gov/Portals/1/features/2014/0814_iraq/docs/Airpower_31_January_2016.pdf>.

[7] James Hodgman: «Munitions Airmen build bombs at record pace,» 18 de diciembre de 2015, <http://www.af.mil/News/ArticleDisplay/tabid/223/Article/637367/munitions-airmen-build-bombs-at-record-pace.aspx>.

La operación *Inherent Resolve* en comparación con otras campañas militares[8]

	Días	Salidas totales	Salidas de ataque	Porcentaje salidas de ataque	Bombas lanzadas	Promedio salidas de ataque por día	Promedio bambas lanzadas por día
Irak, 1991	43	120.000	42.000	35%	265.000	976	6.163
Bosnia, 1995	17	3.515	2.470	70%	1.026	145	60
Kosovo	77	38.004	14.112	37%	28.018	183	364
Afganistán	76	20.600	6.500	32%	17.500	86	230
Irak, 2003	26	41.000	15.500	38%	27.000	596	1.039
Libia, 2011	210	25.944	9.700	37%	7.642	46	36
Irak/Siria	542	67.263	29.623	43%	37.717	54	69

En términos de historia militar, la campaña contra el Estado Islámico es un asunto menor. Una abrumadora mayoría de los recursos hacen que la balanza se incline decididamente hacia el bando liderado por Estados Unidos. Sin embargo, y pese a la ausencia destacada de bajas en el bando aliado, el Estado Islámico no ha sido derrotado tras una campaña de bombardeos que dura ya más de año y medio[9].

En total, se han llevado a cabo 67.263 misiones de vuelo, de las que 29.623 han sido misiones de ataque. De las misiones de ataque, 12.919 han resultado en un ataque contra posiciones del EI (un 43 por ciento de las misiones de ataque y un 17 por ciento de las misiones de vuelo totales). El porcentaje de uso de munición en misiones ha ido aumentando cada año. En este sentido se aprecia un orden creciente de bombardeos en las misiones de ataque a medida que avanza la campaña, aunque el número resulta todavía bastante limitado. Este aumento se ha dado a partir del verano de 2015, hasta entonces, en solo una de cada cuatro misiones de combate se hacía uso de la

[8] Datos del US Defense Department (<http://www.defense.gov/News/Special-Reports/0814_Inherent-Resolve>), US Central Command (<http://www.defense.gov/Portals/1/features/2014/0814_iraq/docs/Airpower_31_January_2016.pdf>) y Micha Zenko: «Chart: The Airstrikes in Iraq and Syria vs. Previous Military Campaigns», 6 de julio de 2015, <http://www.defenseone.com/ideas/2015/07/chart-airstrikes-iraq-and-syria-vs-previous-military-campaigns/117025/>.

[9] Hasta febrero de 2016, tan solo 11 soldados norteamericanos han fallecido en el curso de su despliegue en la campaña contra el EI. La mayoría de ellos a causa de accidentes no relacionados con las operaciones: «U.S. Military Deaths in Operations Against ISIS», *The New York Times*, 9 de febrero de 2016, <http://www.nytimes.com/2016/02/10/us/us-military-deaths-in-operations-against-isis.html?_r=0>.

munición[10]. La controversia desatada en el verano de 2015 al conocerse que los aviones solo usaban su munición en un 25 por ciento de las misiones de ataque forzó un replanteamiento en el uso de la fuerza. Muchos pilotos se quejaban de que tardaban horas en recibir confirmación para atacar un objetivo. Los pilotos, debido a larga espera, se veían obligados a regresar a la base por falta de combustible antes de haber recibido luz verde. El Congreso criticó las numerosas restricciones impuestas por la administración Obama para uso de la munición. El objetivo de causar cero bajas civiles y daños colaterales ha limitado seriamente el margen de maniobra y capacidad de decisión de los pilotos[11].

También es cierto que la naturaleza del enemigo dificulta la realización de una campaña de bombardeos de gran intensidad. Si el entonces secretario de Defensa Donald Rumsfeld se quejaba en otoño de 2001 de la ausencia de objetivos relevantes que bombardear en el Afganistán de los talibanes, algo similar ocurre con el EI en Irak y Siria. Los combatientes del califato han adoptado una táctica de dispersión y camuflaje que hace inútil el bombardeo de edificios y bases. Muchos de los objetivos que se han atacado eran móviles por lo que los aviones de la coalición se ven obligados a sobrevolar durante mucho tiempo la escena antes de tener una oportunidad de ataque. También, hasta hace unos meses Estados Unidos carecía de bases suficientemente próximas a la zona de combate con la que dar una pronta respuesta a las informaciones de inteligencia sobre movimientos enemigos. Hasta que Turquía no accedió a permitir el uso de la base de Incirlik en las operaciones contra el EI, la distancia media que un avión estadounidense tenía que viajar desde su despegue hasta el objetivo era de 2.000 km. El uso intensivo de Incirlik para el bombardeo de posiciones del EI ha reducido la distancia de vuelo a 400 km[12]. Esto posibilita una más pronta respuesta y permite a los aviones sobrevolar durante más tiempo el terreno antes de verse forzados a regresar a la base por el combustible.

---

[10] Adam Kredo: «U.S. Pilots Confirm: Obama Admin Blocks 75 Percent of Islamic State Strikes,» *The Washington Free Beacon*, 20 de noviembre de 2015. <http://freebeacon.com/national-security/us-pilots-confirm-obama-admin-blocks-75-percent-of-isis-strikes/>.

[11] Jeff Schogol: «Most combat sorties in Iraq end without striking ISIS» *Air Force Times*, 8 de julio de 2015, <http://www.airforcetimes.com/story/military/capitol-hill/2015/07/07/martin-dempsey-testifies-isis-strategy/29827593/>

[12] Patrick Tucker y Marcus Weisgerber: «Turkey Opens Key Air Bases for US Strikes On ISIS» *Defense One*, 23 de julio de 2015, <http://www.defenseone.com/threats/2015/07/turkey-opens-key-air-base-us-strikes-isis/118443/>.

Objetivos destruidos o dañados en la operación *Inherent Resolve*[13]

Tanques	139
Vehículos Blindados	371
Depósitos/ Bases	1043
Edificios	5582
Posiciones de Combate	6720
Infraestructura Petrolífera	1216
Otros	6430
Total	21501

Según ha ido progresando la campaña aérea se ha hecho evidente la necesidad de desplegar un número limitado de asesores y técnicos para crear una fuerza viable sobre el terreno (tanto en Irak como en Siria) con la que coordinar los bombardeos. De esta manera, la operación *Inherent Resolve* ha ido incrementándose de forma gradual (en lo que a número de bombardeos y despliegue de equipamiento y personal se refiere) a lo largo del tiempo. Dicha ampliación progresiva se ha venido llevando a cabo como reacción a la falta de progreso sobre el terreno. Como en el caso de Libia en 2011, se ha demostrado que el impacto es limitado sin una fuerza local sobre el terreno debidamente liderada, entrenada y equipada.

Incremento de tropas norteamericanas en Iraq[14]

Enero 2014	Julio 2014	Enero 2015	Enero 2016
100	800	3100	3700

[13] Datos actualizados hasta finales de enero de 2016. Fuente: US Department of Defense, <http://www.defense.gov/News/Special-Reports/0814_Inherent-Resolve>.

[14] Kedar Pavgi: «5 Months of Air Strikes in Iraq and Syria in 4 Charts,» *Defense One*, 8 de enero de 2015, <http://www.defenseone.com/threats/2015/01/5-months-air-strikes-iraq-and-syria-4-charts/102495/?oref=search_chart%20iraq%20syria>; Michael S. Schmidt y Helene Cooper: «More Is Needed to Beat ISIS, Pentagon Officials Conclude» *The New York Times*, 28 de enero de 2016, <http://www.nytimes.com/2016/01/29/world/middleeast/more-is-needed-to-beat-isis-us-military-concludes.html?partner=rss&emc=rss&_r=0&utm_source=Sailthru&utm_medium=email&utm_campaign=New%20Campaign&utm_term=%2ASituation%20Report>.

Como aprendió Israel en Líbano y Gaza, Estados Unidos se ha visto obligado a transformar la naturaleza de la operación de una ofensiva aérea a una ofensiva aérea de apoyo al combate terrestre[15]. Esto explica el aumento paulatino de miembros de las fuerzas especiales en Irak y Siria y el envío de miles de asesores y técnicos para entrenar las fuerzas iraquíes, kurdas y de la oposición siria que combaten al EI. De la misma manera, el Pentágono ha desplegado en los últimos meses en Irak varios instrumentos para apoyar el combate de las fuerzas locales sobre el terreno contra el EI, como el avión de ataque a tierra A-10 Thunderbolt o el helicóptero AH-64 Apache. Sin dar el paso todavía a una ofensiva terrestre norteamericana, este aumento de las fuerzas sobre el terreno supone un cambio en la estrategia que reconoce la necesidad de una ofensiva terrestre eficaz con la que coordinar la ofensiva aérea.

Baja participación

La coalición liderada por Estados Unidos en la lucha contra el EI se compone de doce países, sin embargo, desde el principio, varios de esos países limitaron su participación en la campaña de bombardeos a Irak o Siria: Baréin, Qatar, Arabia Saudí, Turquía y Emiratos Árabes Unidos restringieron sus ataques al escenario sirio, mientras que Holanda, Bélgica y Dinamarca se circunscribieron al escenario iraquí. Los países que han intervenido en ambos países son Reino Unido, Australia, Francia, Jordania y Canadá (Canadá y Bélgica, no obstante, han anunciado la retirada de sus aviones de combate). Otros 8 países forman parte de la coalición, pero sin intervenir en los bombardeos y misiones de ataque: Nueva Zelanda, Finlandia, Suecia, Noruega, Alemania, España, Italia, y Portugal[16].

Si la coalición es limitada en número (en comparación, la muy criticada intervención militar en Irak tras 2003 por parte de Bush contó con el apoyo militar directo o indirecto de 40 países frente a los 21 de la coalición de Obama contra el EI), las deficiencias de la misma se hacen más evidentes al examinar la participación real de cada país en los bombardeos. Queda patente entonces que la contribución de algunos países a los bombardeos es meramente testimonial. Estados Unidos ha llevado a cabo el 75 por ciento de los bombardeos en Irak (los otros ocho países de la coalición el 25). En Siria,

[15] Barry H. Steiner: «What Use Overwhelming Air Superiority? A Tale of Two Campaigns», *Contemporary Security Policy*. Volume 33, Issue 2, 2012.

[16] Kathleen J. McInnis: «Coalition Contributions to Countering the Islamic State», *Congressional Research Service*, 18 de noviembre de 2015, <https://www.fas.org/sgp/crs/natsec/R44135.pdf>.

el papel preponderante de Estados Unidos es todavía más evidente. A pesar de la existencia sobre el papel de una coalición de 10 países tomando parte en los bombardeos en ese país, Estados Unidos se ha hecho cargo del 94 por ciento de los ataques[17].

Más preocupante es la inercia de los aliados árabes. Al comienzo de la campaña su participación fue considerada imprescindible por parte de la administración Obama. Más que por sus activos militares, la involucración árabe portaba una cobertura diplomática y política a la operación, desterrando la imagen de una campaña occidental en tierras musulmanas por la de una coalición multinacional en la que varios países árabes jugaban un papel clave. Por lo tanto, la pérdida del sector árabe en la coalición, aunque irrelevante desde el punto de vista del esfuerzo bélico, supone un duro golpe a la legitimidad buscada de la misma[18].

Tras una mínima participación en Siria a finales de 2014, los países árabes de la coalición mantuvieron al mínimo su participación en los bombardeos. Finalmente, en febrero de 2015 Baréin suspendió sus misiones en Siria. Emiratos Árabes Unidos lo hizo en marzo. Jordania y Arabia Saudí intervinieron por última vez en agosto y septiembre respectivamente. No hay datos sobre la involucración de Qatar, cuya participación fue siempre mínima y limitada a misiones de reconocimiento. Este abandono de los países árabes se ha dado en paralelo al incremento de los bombardeos por parte de Estados Unidos y Francia (en respuesta a los atentados en su territorio). En los comunicados del Pentágono, sin embargo, se sigue resaltando la participación «activa» de los países árabes en la campaña. Pero lo cierto es que la ayuda árabe en estos momentos se limita a facilitar el uso de bases en sus territorios a aviones de combate occidentales[19].

Conclusiones

La marcha de los aliados árabes y el escaso grado de implicación de la mayoría del resto de miembros de la coalición responde en gran medida a las flaquezas en los

[17] Elaboración a partir de datos del US Department of Defense, <http://www.defense.gov/News/Special-Reports/0814_Inherent-Resolve>.
[18] Guy Taylor: «Obama anti-ISIS coalition crumbles as Arab allies focus elsewhere», *The Washington Times*, 30 de noviembre de 2015, <http://www.washingtontimes.com/news/2015/nov/30/obama-anti-isis-coalition-crumbles-as-arab-allies-/?page=all>.
[19] Eric Schmitt y Michael R. Gordon: «As U.S. Escalates Air War on ISIS, Allies Slip Away», *The New York Times*, 7 de noviembre de 2015, <http://www.nytimes.com/2015/11/08/world/middleeast/as-us-escalates-air-war-on-isis-allies-slip-away.html?_r=0>.

planteamientos tácticos y estratégicos de la misma. Aunque es cierto que los países del golfo han suspendido su participación en la lucha contra el EI en gran parte por el conflicto en Yemen, donde desde finales de marzo Arabia Saudí lidera una coalición árabe contra las milicias chiitas, es también cierto que el descontento con los objetivos de la operación *Inherent Resolve* ha ayudado a acelerar su renuncia.

Desde que empezaron los bombardeos en Irak, Obama definió el objetivo de la misión como la búsqueda de «degradar y destruir» el EI. Llamativamente, en ningún momento se hizo mención del conflicto sirio en general ni de la integridad territorial de Irak o de Siria a la hora de señalar los objetivos de los bombardeos[20]. También se obvió las demandas de los distintos bandos sobre el terreno en Irak y Siria, tratando de forzar una lucha contra el EI al margen del resto de conflictos entremezclados o paralelos al mismo. Pero dejar al lado la problemática en la que se engloba el conflicto (el régimen de Assad, el gobierno chiita de Bagdad, la guerra civil siria, el separatismo kurdo, el radicalismo sectario sunnita y chiita, la lucha regional entre Irán y Arabia Saudí…), Obama no ha hecho sino crear incertidumbre entre los aliados.

Para muchos países de la región, el EI es una amenaza secundaria y la presión de Washington para que se sumen a la coalición y asuman la lucha contra el EI como algo prioritario ha levantado bastantes ampollas en Turquía, Arabia Saudí y otros actores regionales. Al final, la coalición ha ido quedando reducida a los miembros que realmente consideran al EI como una amenaza prioritaria que combatir al margen del resto de conflictos regionales: Estados Unidos, Francia y Reino Unido.

Se puede concluir que el objetivo de la campaña resulta todavía muy poco ambicioso y obvia varias de las raíces que han posibilitado el auge del EI. Esta es una deficiencia de carácter político. Por otra parte, la campaña, pese a su expansión, sigue estando limitada por una estrategia de mínimos –muy poco, muy lentamente– que retrasa el cumplimiento de los objetivos militares[21]. Un dato significativo a este respecto es el hecho de que al comenzar las operaciones, la CIA estimó el número de combatientes del EI entre 20.000 y 30.000. Tras 18 meses de campaña, las nuevas estimaciones de la CIA sitúan el número de combatientes entre 19.000 y 25.000[22]. Estos cálculos

[20] Anthony H. Cordesman: «The Air War against the Islamic State: The Need for An Adequacy of Resources», *Center for Strategic & International Studies*, 29 de octubre de 2014. <http://csis.org/files/publication/141016_air_war_against_islamic_state.pdf>.

[21] ibíd.

[22] «Islamic State numbers go down in Iraq, Syria; Up in Libya», *Associated Press*, 4 de febrero de 2016.

indican que el número de combatientes del EI apenas se ha reducido tras más de año y medio de bombardeos (o que incluso se ha podido mantener estable). Tampoco cuadran con los datos ofrecidos por el Pentágono al asegurar el pasado diciembre que los bombardeos de la coalición habían matado a más de 20.000 miembros del EI[23]. Si este dato es cierto, el EI en 18 meses habría perdido todos sus combatientes y habría reclutado a un número igual para reemplazarlos.

Asimismo, la campaña ha estado marcada por otra serie de fallos notables: la incapacidad para poner freno al número de refugiados y desplazados así como para detener las matanzas de miembros de las minorías religiosas por parte del EI. La campaña contra el EI, más que mostrar el liderazgo y el poderío de Estados Unidos, tan solo ha servido para mostrar una vez más la inutilidad de optar por una campaña de bombardeos de baja intensidad y obviando la necesidad de tropas sobre el terreno[24].

*Javier Gil Guerrero**
Profesor Universidad Francisco de Vitoria
Depto. Relaciones Internacionales

<http://www.foxnews.com/us/2016/02/04/islamic-state-numbers-go-down-in-iraq-syria-up-in-libya.html>.

[23] Fuentes de la Casa Blanca se apresuraron a afirmar que un parte sustancial del crecimiento del número de combatientes se ha dado en Libia, donde ahora se calcula la presencia de 5.000 milicianos vinculados al EI. Libia, no sujeta a la campaña de bombardeos de la coalición, actuaría así como contrapeso a la merma de combatientes en Irak y Siria debido a los bombardeos Tom Vandem Brook, «ISIL death toll at 20,000, but 'stalemate' continues», *USA Today*, 12 de octubre de 2015, <http://www.usatoday.com/story/news/world/2015/10/12/islamic-state-pentagon/73840116/>.

[24] Para un estudio de los orígenes de esta estrategia militar, ver: Andrew J. Bacevich y Eliot A. Cohen: *War Over Kosovo: Politics and Strategy in a Global Age* (New York: Columbia University Press, 2001) y Albert Atkins, *Air War Over Kosovo: Operational & Logistical Issues of the Air Campaign* (New York: Writers Club Press, 2000).

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

48/2016 16 de mayo de 2016

*Victoria Valdivia Cerda**

Desarrollo espacial en América del Sur: Una historia de fracasos y llegadas tarde

Visitar la WEB Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO

Desarrollo espacial en América del Sur: Una historia de fracasos y llegadas tarde

Resumen:

La carrera espacial no solo supuso el enfrentamiento entre las naciones, modelos económicos e ideológicos, sino que trajo consigo la extensión de la biósfera hacia el espacio ultraterrestre.
Las fronteras del sistema político internacional se han expandido más allá de la biósfera, convirtiendo al espacio ultraterrestre en espacio geográfico y fomentando con ello el nacimiento de nuevas tecnologías que se han transformado en necesarias para el quehacer de la sociedad civil, tales como GPS y servicios de telecomunicación, entre otros. Esto es una realidad: la industria de la defensa a nivel internacional está orientando sus esfuerzos en el desarrollo de ingenios con capacidad de operatividad en el espacio exterior y hoy todo Estado que pretenda cambiar su posición en el escenario internacional debe tener desarrollo espacial.
La realidad de América Latina y el caso chileno, está profundamente alejada de los avances en materias espaciales, lo cual es una situación de riesgo para la salvaguarda del interés nacional e inclusive la custodia del uso pacífico del espacio exterior. Chile y América Latina en general deben sumarse al debate así como a la tecnología de vanguardia a fin de mejorar áreas de desarrollo humano y a la custodia de sus intereses estratégicos.

Abstract:

The space race not only marked the confrontation between nations, economic and ideological models. It also brought the extension of the biosphere to outer space.
The borders of the international political system have expanded beyond the biosphere, turning outer space into geographical space, thereby encouraging the emergence of new technologies, which have become necessary for the work of civil society, such as GPS and telecommunication services, among others. This is a reality: the defense industry worldwide is focusing its efforts on the development of wits with operational capability in outer space and today all State seeking to change its position in the international order must have space development.

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

The reality of Latin America and the Chilean case is deeply away from advances in space matters, which is a risk for safeguarding the national interest and even custody of the peaceful use of outer space. Chile and Latin America in general should join the debate as well as join the latest technology to improve areas of human development and custody of their strategic interests.

Palabras clave:

Espacio ultraterrestre, desarrollo estratégico, defensa, seguridad, América Latina en el espacio, Chile en el espacio.

Keywords:

Outer space, strategic development, defense, security, Latin America in space, Chile in space.

Si algo nos ha quedado en claro tras la experiencia histórica de la carrera espacial, es que el desarrollo en nuevas tecnologías y ciencias, a pesar de ser una empresa de alto riesgo, resulta siempre en ventajas para aquel que se atreve a dar el paso: la pirámide de las tres «ies»: innovar, inventar e invertir, es la responsable del despegue económico de China y el liderazgo en la industria de la defensa de Estados Unidos, Francia, Rusia, entre otros. Podría tratarse de factores explicados por la sociología, relacionado con la estructura de la sociedad en base a su sistema cultural, una respuesta ante necesidades imperantes, a problemas públicos, inclusive puede ser a causa de un minuto de lucidez de más de un tomador de decisiones. Con todo siempre existirá alguien que se arriesga y una mayoría que luego accede al bien o servicio a un mayor costo que inclusive el haber realizado la pionera inversión.

El espacio para la innovación en Estados con fuerte base en el modelo de economía extraccionista, es reducido. Soluciones alternas a problemas públicos se ven desmotivadas debido a factores sociales asociados al subdesarrollo tales como los elevados niveles de pobreza, bajos niveles de instrucción formal, altos índices de corrupción, crisis de legitimidad, confianza y política desde la sociedad civil hacia las instituciones y gobernantes. Un entorno hostil debido a la concurrencia de un elevado número de problemas públicos que han de ser resueltos por gobiernos cuyas arcas no dan abasto en virtud del entorno en el cual actúan. De suerte tal, que se transforman en Estados que subsisten pero que no tienen capacidad de respuesta ante el paradigma del cambio; hay adecuación al contexto pero no creación de ventanas de oportunidades para el cambio del *status quo* en este tipo de Estados.

Así pues, el problema observado es que no existe interés en áreas de desarrollo vinculado a la exploración de nuevos escenarios, tal como el espacio ultraterrestre, a pesar de que su desarrollo genera condiciones de mejora ante el dilema del subdesarrollo. Ante dicha problemática, se establece como pregunta directriz: ¿A qué factores responde el bajo nivel de desarrollo del asunto espacio ultraterrestre en el Cono Sur?, pregunta de investigación a la que responde la hipótesis de: «mayoritariamente los Estados del Cono Sur no tienen interés en el desarrollo espacial debido a una racionalización de recursos en donde se tenderá a invertir en aquellas áreas que electoralmente sean rentables». Conjuntamente, se plantea como hipótesis alternativa que «para el caso del Cono Sur, tendrán desarrollo espacial aquellos

Estados cuyas aspiraciones se construyen desde el imaginario de la hegemonía regional y cambio en el *statu quo* del orden internacional».

A fin de conducir el testeo de la hipótesis de investigación, se establece como objetivo general, describir el estado de desarrollo de la dimensión espacio ultraterrestre en los Estados del Cono Sur por medio de las variables de nivel de institucionalidad del espacio ultraterrestre y grado de ocupación del mismo. Serán así, objetivos específicos:

- Diseñar una base de datos con ingenios espaciales por Estados del Cono Sur, tipología e inscripción ante Naciones Unidas.
- Describir el instrumento público que norma la actividad espacial en los Estados del Cono Sur.
- Relacionar el grado de institucionalidad de la actividad espacial con mejoras en las capacidades del Estado dentro del Orden Internacional.

En virtud de lo anteriormente descrito, el presente artículo se desarrollará desde la metodología mixta de los estudios internacionales, a fin de poder responder al método histórico-descriptivo de la anomalía observada, por medio de la revisión de fuentes primarias y secundarias.

El espacio ultraterrestre en América Latina: ni importante ni urgente

El asunto espacial en América Latina, pareciera ser un área reservada a la ciencia ficción, debido a que las agendas de los Estados de la región se componen de las esferas que mayor conflictividad alcanzan para la opinión pública, como es el caso de la salud, educación y vivienda, relacionadas íntimamente con demandas sociales, heridas profundas en la región.

Asimismo, la sociedad civil de Latinoamérica ha sido poco expuesta al tema de desarrollo espacial, consecuencia quizás de la baja exposición mediática al minuto de la carrera espacial, debido a que el televisor no era un bien masivo en esos años y la programación radial respondía en mayor cantidad de horas a las coyunturas internas. Ello, se conjuga con que, de manera general, la década de los 80 corresponde a períodos burocráticos autoritarios, en donde el acceso a la información se vio entorpecido en virtud a la coyuntura interna. Muy poco se informó a la sociedad civil latinoamericana de la época sobre los logros soviéticos o el impacto del lanzamiento del Sputnik en el ánimo de los Estados Unidos; estaban demasiado lejos, de sus

propios procesos álgidos, como para posicionar los ojos en el cielo y vislumbrar la posibilidad certera de conquistar ese espacio.

Una vez más, la región ha sucumbido frente a los factores del subdesarrollo. El poco o desigual acceso a la información limitan las opciones de participación en los debates, llevándole a la mera instancia de aceptación de aquello que emane de los debates. De la misma forma, el retraso en el acceso al espacio ultraterrestre limita las opciones de desarrollo tecnológico que permita a la región participar en el mercado espacial, modificando su posición en el orden internacional. En efecto, la región consume tecnología espacial y el acceso a televisión satelital, internet y programas de navegación satelital como GPS, ha sido posible mediante la compra de dicha tecnología a los países productores. Con las cláusulas propias del contrato de compra, tendrá los beneficios pero no el desarrollo o la licencia del producto, que como bienes intangibles son claves en el minuto del desarrollo en esta área. La potestad del ingenio maximiza las opciones en el mercado, elevando los ingresos del Estado y constituyendo a la industria espacial como un factor de desarrollo. De dicho análisis, emanan las siguientes dimensiones, que tienen por finalidad dar cuenta el estado del asunto espacial en la región:

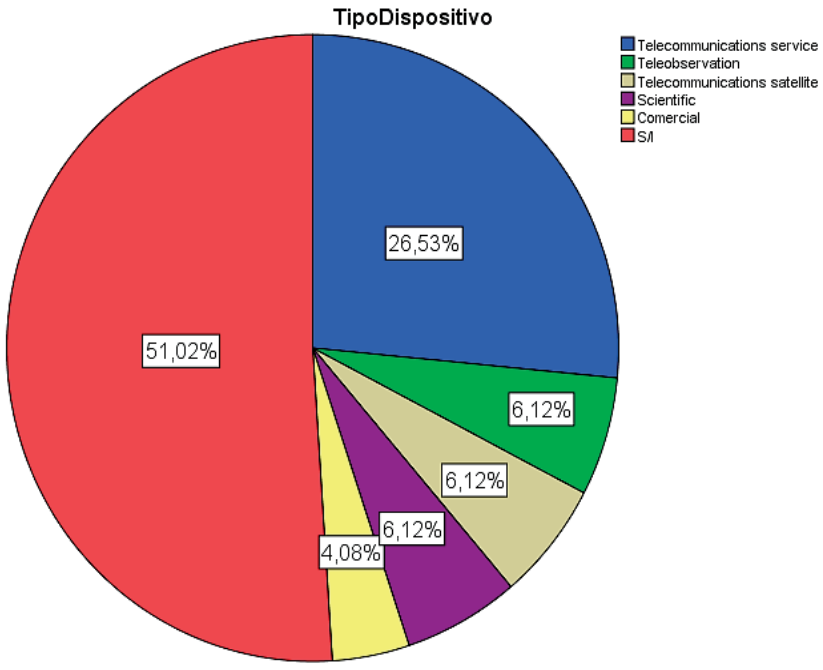
Preferencia en el uso de tecnología en espacio ultraterrestre

Los esfuerzos en materia de innovación y desarrollo, no solo implican el esfuerzo en la formación de capital humano avanzado, entendiendo por ello a la formación de especialistas en áreas del conocimiento humano en niveles superiores al grado académico. Implican además la inversión de presupuesto fiscal, lo cual en el contexto de emergencia de esferas de la agenda política vinculadas a la satisfacción de necesidades básicas como el acceso a la salud, educación, vivienda, etc., implican el necesario esfuerzo de prudencia al minuto de invertir: saber en qué invertir a fin de evitar pérdidas de las arcas del tesoro, las cuales pudieran agudizar un escenario de conflicto social en observancia a las demandas insatisfechas de la sociedad civil. Es por ello, que la elección racional de inversión en un escenario de altos niveles de incertidumbre, como lo es el ultraterrestre, está fundamentada en las opciones de acceso tecnológico que impliquen servicios relacionados, de forma directa, con la sociedad civil, tales como la telecomunicación, televisión satelital, observación del

planeta, los cuales pueden traducirse en la capacidad de llevar, por ejemplo, consultas médicas a zonas de difícil acceso humano por medio de internet.

Considerando lo anterior, se ha procedido al análisis de los tipos de ingenios que los Estados de América Latina han colocado en escenario ultraterrestre, categorizándolos por la función que estos prestan, ello con fin de dar cuenta de las preferencias en inversión de cada Estado en virtud de sus demandas internas, puesto que estas son las que presentarían la condición de problema público, cuya solución podríase cursar con la exploración del espacio ultraterrestre, en particular con el uso de los beneficios que el mismo proporciona:

Ilustración 1: Gráfico sobre la tipología de dispositivos espaciales lanzados por Estados de América Latina[1].



[1] Gráficos de elaboración propia, construidos con datos proporcionados por UNOOSA, «United Nations Register of Objects Launched into Outer Space» 27 junio 2015, disponible en <http://www.unoosa.org/oosa/en/spaceobjectregister/index.html>.

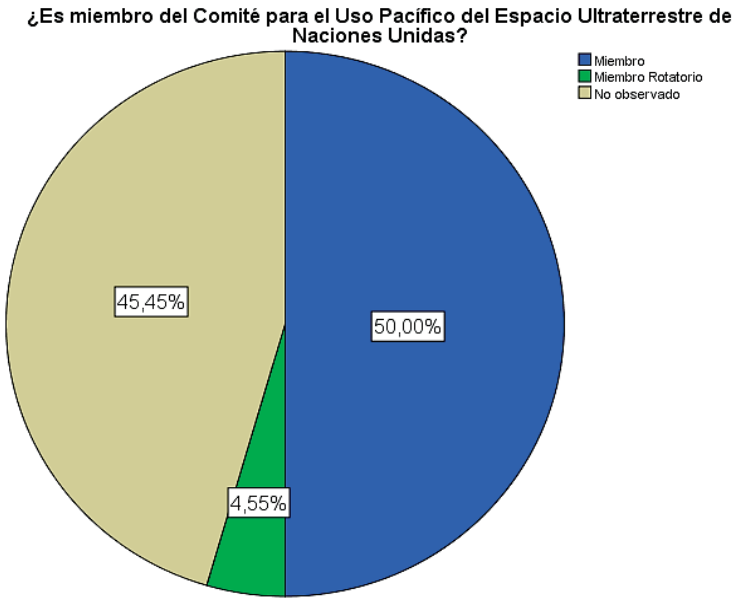
De este gráfico, se desprende que a pesar de lo temprano del desarrollo espacial, existen esfuerzos sectorizados en la región por incluirse en el desarrollo de este nuevo espacio geográfico, sobre todo orientado al uso de los beneficios que este espacio ofrece en materias de teleobservación y comunicación satelital, alcanzando en algunos casos la capacidad de desarrollo autónomo de estos ingenios, vislumbrando la capacidad estratégica de no dependencia de los Estados espaciales.

Participación de los actores estatales regionales en la COPUOS

América Latina, participa activamente como región en los organismos internacionales orientados a la regularización del uso del espacio ultraterrestre: la Comisión para el Uso Pacífico del Espacio Ultraterrestre (COPUOS) y sus dos subcomisiones técnicas, en donde los Estados regionales que allí participan son 12, cifra que se torna de relevancia al considerar el poco desarrollo tecnológico en el área. Así pues, América Latina posee un bajo desarrollo en cuanto manufacturación, investigación y desarrollo de ingenios relativos a la ocupación física del espacio ultraterrestre, sin embargo mantiene presencia en los organismos internacionales, incorporándose desde el ámbito discursivo al debate en las principales áreas de regulación.

En los siguientes gráficos, se señalan el nivel de cumplimiento respecto al registro de objetos espaciales y el porcentaje regional de participación en la COPUOS, toda vez que existe un porcentaje estadísticamente significativo de ingenios lanzados por la región que no han sido registrados y cuya función se desconoce, asociados en su elaboración con la República Popular China, más que discursivamente desde la región se sostiene el uso pacífico del espacio ultraterrestre y el cumplimiento de los tratados vigentes en la materia:

Ilustración 2: Porcentaje de Estados de América Latina miembros de COPUOS al 2015[2].



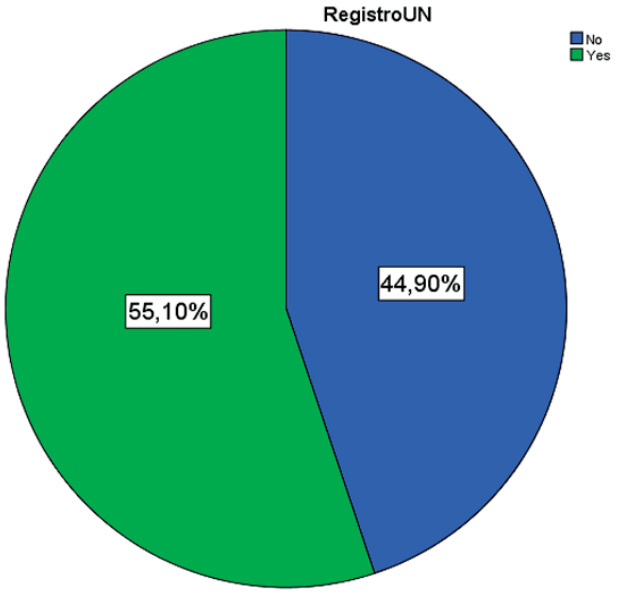
La primera observación a considerar, se centra en el significativo porcentaje de Estados de la región que no son miembros de la Comisión para el Uso Pacífico del Espacio Ultraterrestre, el cual asciende al año 2015 al 45,45%. Ello se debe a la existencia de Estados que no poseen desarrollo autónomo en asuntos espaciales, como el caso de Nicaragua, toda vez que su programa espacial es conjunto con la República Federal Rusa[3], o el de aquellos Estados que reconocen el retraso de más de 50 años en iniciar la carrera espacial, como el caso de Belice, Estado que toda vez no posee la capacidad de programas autónomos, consecuencia probable de las «dificultades de sostenibilidad fiscal causadas por el gran saldo de deuda que acumuló entre 1999 y 2005»[4], lo que en conjunto con un período de reestructuración financiera, desplazan la esfera de desarrollo espacial de la agenda pública, en virtud de otros problemas públicos con mayor grado de urgencia.

[2] Ibíd.
[3] «Rusia confirma programa espacial con Nicaragua», *El Nuevo Diario*, 11 mayo 2014, disponible en <http://www.elnuevodiario.com.ni/politica/319365-rusia-confirma-programa-espacial-nicaragua/>.
[4] BID, «Evaluación de programa de país: Belice. 2008-2012», marzo 2013, disponible en <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6031/BelizeCPE_SPBRIK.pdf?sequence=2>.

El segmento verde representa el 4,55% de los Estados de la región, cuyos asientos en la Comisión para el Uso Pacífico del Espacio Ultraterrestre son rotatorios, una vez cada dos años, como el caso de Perú, lo que implica que en el desarrollo de un decenio, el Estado peruano se ausentaría 4 de 10 períodos, lo cual tiene consecuencias en el peso relativo que el Estado tiene dentro del Organismo Internacional.

El 50% restante son los Estados que participan activamente en la COPUOS y que en virtud de ello se transforman en los Estados a favor del cumplimiento de los tratados internacionales en materias de preservación del espacio ultraterrestre como un escenario de uso pacífico y desarrollo científico. Es este 50% de Estados el que en observancia de lo emanado del Derecho Internacional Espacial, ha procedido a lo mandado por la Organización de Naciones Unidas, por medio de su Comisión Espacial y ha cumplido con el registro del 55,10% de los artefactos e ingenios espaciales que la región mantiene en espacio ultraterrestre, registro que permite conocer la finalidad de uso del mismo, fabricante y si ha sido lanzado en cooperación con otro Estado.

Ilustración 3: Porcentaje de total de ingenios espaciales latinoamericanos registrados al 2015[5].



Por su parte el 44,90% de los ingenios en órbita de América Latina, no se encuentran registrado. De ellos se posee poca información respecto a la funcionalidad de dichos

[5] Gráfico de elaboración propia con datos recopilados en UNOOSA, «United Nations Register of Objects Launched into Outer Space,» 27 junio 2015, disponible en <http://www.unoosa.org/oosa/en/spaceobjectregister/index.html>.

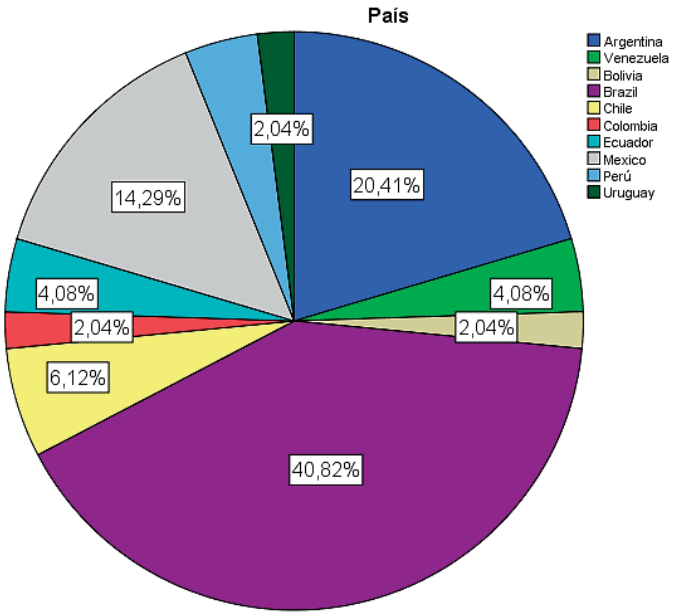
ingenios y es un tanto complejo establecer las líneas de cooperación en su elaboración, a menos que alguno de los Estados parte así lo declare. En esta área se ha observado uno de los principales aliados en el desarrollo, factor que se conjuga con información levantada por el índice Online de Objetos Lanzados al Espacio Exterior, de COPUOS, en donde algunos de los ingenios latinoamericanos lanzados en este territorio y que no han sido registrados, son de elaboración propia de dichos Estados, como el caso del satélite de comunicaciones argentino ARSAT-1. Aparentemente, existe correlación entre la cooperación de ingenios satelitales de grandes empresas del mercado espacial con el acto de registro, pues en la región todos los ingenios registrados han recibido cooperación o de un Estado potencia espacial como Rusia, Estados Unidos o China o bien han sido comprados a privados que son grandes industriales en esta materia como Airbus. Ello encuentra razón en el hecho de que el Estado que registra un ingenio asume la responsabilidad internacional por la caída o perjuicio que dicho ingenio pueda generar tanto en espacio ultraterrestre como terrestre.

Es igualmente interesante, el señalar que algunos ingenios no se encuentran registrados debido a que no están operativos, sea porque no pudieron llegar con éxito a su escenario final o bien porque no funcionó como se esperaba; están en categoría de basura espacial y llevar registro de la basura espacial, toda vez que se avanza en esa línea, corresponde a otra área de la dimensión espacio ultraterrestre.

Participación por Estados en el lanzamiento de ingenios espaciales

Otro factor que se ha considerado al realizar el levantamiento de datos, a fin de llegar a la selección de casos de estudios, ha sido establecer el porcentaje de lanzamiento de ingenios espaciales por país en virtud del total de ingenios de América Latina, a fin de poder distinguir los Estados con mayor actividad espacial en escenario ultraterrestre, de lo cual se ha obtenido el siguiente gráfico:

Ilustración 4: Porcentaje de ingenios espaciales en órbita adjudicados a Estados de América Latina en un total regional[6].



Es evidente que la mayor participación la tiene el Estado de Brasil, con el 40,82% del total de lanzamiento de ingenios a espacio ultraterrestre. Para el caso brasileño la mayoría de estos ingenios están relacionados con satélites de comunicación y tele-observación, ello en sintonía con la intensificación de redes económicas en la categoría de potencia económica emergente de Brasil en donde las redes de comunicación han de aspirar a la plena conectividad a fin de mantener el flujo de información que le inserta en el mercado global.

Un segundo Estado de interés es Argentina, el cual se adjudica el 20,41% de los lanzamientos regionales. Argentina tiene la virtud de que el grueso de sus ingenios son de producción nacional, como parte de los programas espaciales orientados a la producción de tecnología espacial autónoma, que posicione en el mercado al Estado trasandino.

[6] Ibíd.

El caso boliviano se contrapone con el chileno, en virtud de que en la construcción de este índice se consideró también el factor «servicios satelitales», vale decir el acceso a comunicación, transmisión de datos, imágenes, etc., por parte del Estado a ingenios extranjeros que ya se encuentren en espacio ultraterrestre.

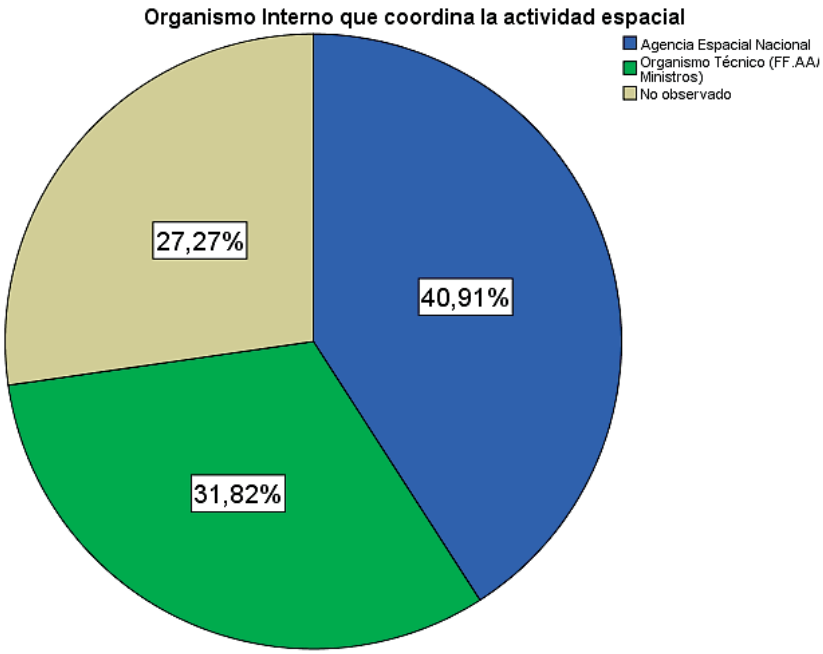
Finalmente, el tercer caso de interés es Chile, que representa la tercera mayoría en cuanto a la propiedad de ingenios en espacio ultraterrestre con los proyectos FASAT. Aunque de ellos solo se encuentre operativo el FASAT-Charlie, los otros dos ingenios están en categoría de basura espacial, pero son considerados como propiedad de Chile toda vez que se encuentran registrados.

Institucionalidad interna en materias del espacio ultraterrestre

Es sabido que los esfuerzos, para que sean productivos, deben estar coordinados por un órgano que aúne y efectivice los procedimientos, a fin de maximizar los recursos. Ese órgano, en la revisión de la experiencia de los Estados potencias espaciales, se corresponde mayoritariamente a la figura de Agencias Espaciales, organismos técnicos que vinculan las diversas áreas de la sociedad integrando conocimiento y dirigiendo los programas espaciales en observancia a los intereses estratégicos del Estado.

En América Latina, el panorama varía en virtud de la observancia de otros órganos que articulan los temas espaciales a nivel interno. Las formas son múltiples: desde una facción de las Fuerzas Armadas (mayoritariamente la Fuerza Aérea por su capacidad técnica de manejo en espacio aéreo), Consejo de Ministros u órganos vinculados al desarrollo, innovación y tecnología. Estas relaciones se muestran en la siguiente ilustración:

Ilustración 5: Tipo de organismo interno que coordina la actividad espacial en los Estados de América Latina al 2015[7].



El pretérito gráfico, señala la tendencia de creación de órgano central sobre materias espaciales bajo la forma de una Agencia Nacional Espacial, ello debido a que un órgano de este tipo es capaz de articular los esfuerzos en el área de desarrollo e investigación dentro del área. Esto implica la idea de autonomía de las Agencias Espaciales, las cuales toda vez que rinden cuenta al Gobierno, tienen la capacidad de trascender más allá del período de duración de los gobiernos, reduciendo el nivel de descenso en materias de desarrollo espacial en virtud de la continuidad del órgano que vela por los intereses del Estado en estas materias.

Asimismo, la creación de Agencias Espaciales marca tendencia en aquellos Estados que presentan, desde la construcción discursiva, interés legítimo de conseguir los beneficios del uso del espacio ultraterrestre, creando para ello un órgano que es capaz de dialogar con pares en el escenario internacional, vale decir: de agencia espacial a agencia espacial en los foros de la COPUOS sobre la regularización del uso del espacio ultraterrestre.

[7] Ibíd.

Por su parte, el 31,82% de los Estados con desarrollo espacial en la región, articulan sus esfuerzos mediante organismos técnicos, contando entre ellos principalmente a la Fuerza Aérea de cada Estado y en el caso particular de Chile, un organismo técnico-político, encabezado por un Consejo de Ministros según la modificación a la Política Nacional Espacial del año 2015. Se ha observado, que aquellos Estados que presentan esta forma de organización de las actividades espaciales, se encuentran en sus primeras etapas de desarrollo en el área en comento y mayoritariamente carecen de una política nacional espacial. El asunto espacial aún no es consagrado como un problema público, ni considerado como un nuevo espacio geográfico por los Estados que componen América Latina y el Caribe: ellos no han realizado el diagnóstico que el sistema internacional y el orden que le sostiene se ha extendido tanto como lo ha hecho la biósfera, constituyendo al escenario ultraterrestre como un nuevo espacio geográfico y por tanto revistiéndole de factores estratégicos sea tanto por el uso del espacio aéreo como por los nuevos desafíos que de él emanen. En virtud de los desafíos y amenazas que reviste el nuevo espacio geográfico se ha de otorgar marco de competencia a la rama de las Fuerzas Armadas que custodia dicho espacio: la Fuerza Aérea, según lo comprendido, de forma general, en los Libros Blancos de la Defensa de los Estados de la región.

Para el caso de Chile, que recientemente ha promulgado su *Política Nacional Espacial*, se ha avanzado a la creación del órgano técnico-político a fin de no trastocar el también reciente desarrollo espacial, a la vez que se generan las bases para poder desarrollar una Agencia Nacional Espacial, con una fuerte presencia civil, para lo cual es preciso primeramente generar masa crítica de conocimiento por medio de la formación de capital humano avanzado, mas este punto será tratado posteriormente.

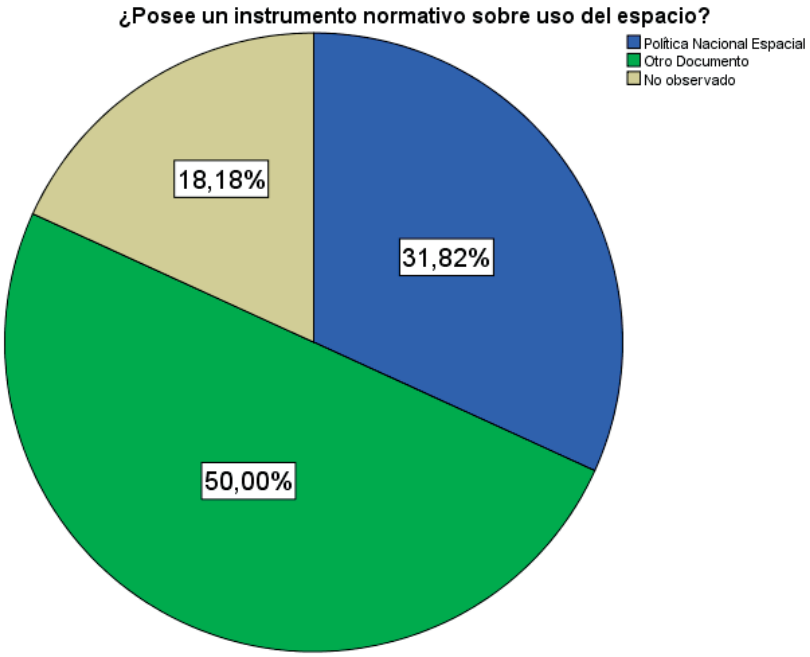
Finalmente, el 27,27% de los Estados que catalogan bajo la categoría de «no observado», corresponden a aquellos en donde no se ha definido a un órgano con área de responsabilidad, técnica y/o política respecto al escenario ultraterrestre. Estos Estados son aquellos que no tienen desarrollo espacial, como en el caso de Belice y/o aquellos cuya actividad espacial depende de una Agencia Espacial extranjera, asociada a una potencia nuclear, como en el caso de Panamá y su vinculación con la actividad de la NASA.

Institucionalización del problema público espacio ultraterrestre

Al observar la tendencia de institucionalización de un problema que se haya considerado como público, se observará el surgimiento de una política pública, la cual tendrá por finalidad la resolución del problema definido a fin de disuadir el conflicto interno debido al aumento de los grados de insatisfacción en virtud del binomio demanda-respuesta, desde la sociedad civil.

Como se señaló pretéritamente, el uso del espacio ultraterrestre para América Latina tiende a gravitar en torno a los beneficios que este escenario aporta en virtud de las necesidades de la sociedad civil en acceso a la tecnología, información, salud, entre otros. Por ello, a fin de reconocer al espacio ultraterrestre como parte de un problema público o un problema público por sí mismo, deberá observarse si cada Estado en su particularidad ha generado un instrumento normativo destinado a coordinar los esfuerzos en esta área, con el carácter de política pública, lo cual se detalla en el siguiente gráfico:

Ilustración 6: Tipo de instrumento normativo sobre el uso del espacio ultraterrestre por Estado en América Latina.



De los resultados obtenidos, en virtud de la base de datos construida a partir de la investigación caso a caso, se observa que el 50% de los Estados componentes de la región, han diseñado otro documento respecto a los procedimientos y usos que reconocen en el espacio ultraterrestre, documentos que principalmente corresponden a lo que sus Libros Blancos de la Defensa estipulen como área de responsabilidad de la Fuerza Aérea en virtud de que ambos espacios son adyacentes.

El 31,82% de los Estados de la región, han formulado una política nacional espacial, como instrumento público de coordinación de las capacidades estatales en escenario ultraterrestre, porcentaje un tanto menor en comparación con el de porcentaje de Estados que han establecido una Agencia Nacional Espacial. Ello encuentra explicación en el contexto económico de la región: toda vez que la región ha experimentado cierta estabilidad en materias políticas, desde los años 80, el panorama económico no ha sido auspicioso con la región en virtud de su vulnerabilidad respecto al centro económico, el cual está en crisis desde el año 2008[8], lo que merma la capacidad de aunar voluntades políticas internamente, en donde deben redestinarse porcentajes del presupuesto de otros sectores hacia el sector espacial por medio de un instrumento inquebrantable en el espíritu de la Ley. Este fenómeno explicaría el por qué hay mayor porcentaje de Agencias Espaciales, pero menor porcentaje de políticas públicas que normen esta área.

Finalmente, el 18,18% de los Estados de América Latina, no presenta ningún instrumento político ni jurídico que norme la actividad del Estado en el espacio ultraterrestre, lo cual está explicado por aquellos Estados que no incluyen el tópico en sus definiciones estratégicas, por medio de instrumentos como políticas de defensa o similares.

Conclusiones

Para el caso latinoamericano se observa como regla general la incapacidad de operatividad autónoma en espacio ultraterrestre como consecuencia de los fenómenos asociados a la pobreza: falta de masa crítica, capital humano y financiero así como la asistencia de problemas públicos que desvían la atención de la innovación a la inmediatez de solución a temas urgentes como el narcotráfico, inseguridad y violencia.

[8] Crisis del *subprime* en Estados Unidos.

Las debilidades estructurales que se observa mayoritariamente en América Latina, ha relegado la lectura del desarrollo del espacio ultraterrestre a la lejana apreciación devenida desde la Guerra Fria: son temas pertinentes a aquellos Estados que pretenden desafiar el *statu quo* internacional, realidad que no es objetivo de la mayoría de los Estados en América Latina, cuyo foco está en subsistir en un escenario con altos índices de incertidumbre y vulnerabilidad.

Destacan en la región los casos de los Estados del Cono Sur: Argentina, Brasil y Chile, como aquellos de mayor nivel de desarrollo del área, con todo un desarrollo que desde la perspectiva comparada resulta incipiente en el todo del sistema internacional, sobre todo cuando se compara con el desarrollo de India o China, como Estados espaciales recientes.

El alto nivel, para el contexto regional, de institucionalización y desarrollo del escenario por parte del Estado argentino y brasileño, responde a la aspiración de ambos Estados de hacerse de la categoría de hegemonía regional, a fin de cambiar su peso relativo en el escenario internacional. En esta lógica el desarrollo del espacio ultraterrestre como área de innovación y desarrollo es una obligación por cuanto constituye hoy un teatro más de operaciones para los Estados del mundo: es necesario ser competitivo en dicho nicho a fin de ser considerado un par.

El desarrollo pertinente de una institucionalidad en materias de coordinación de actividad espacial, dota a los actores de la capacidad de maximizar los beneficios de la inversión en este sector. En el caso de la experiencia brasileña también ha significado el tomar un rol regional hegemónico, en virtud de la participación en organismos internacionales en la materia, ello debido a que tienen un actor capaz de dialogar en igualdad con sus pares en el sistema internacional. Al ser capaces de realizar esta acción, Brasil ha avanzado al desarrollo de una industria espacial competitiva, a fin de igualar las capacidades en un entorno asimétrico: logrando el cambio del *statu quo* devenido de su posición geográfica y tardío desarrollo.

Por su parte, Chile ha perdido ventanas de oportunidades relacionadas con la intensa sociabilización del asunto espacial en el período de la Carrera Espacial en virtud de la cooperación sostenida con Estados Unidos, ello debido a la falta de institucionalidad pertinente para coordinar las áreas de acción. El desinterés sostenido, de forma general, por los distintos gobiernos posteriores, se ha debido, en una de sus causales,

a la emergencia de cuestiones de respuesta inmediata y falta de financiamiento para todas las urgencias nacionales, ha desfasado el desarrollo científico–tecnológico chileno. Con todo, la estrategia chilena se ha desviado desde el desarrollo autónomo de la actividad industrial espacial hacia la búsqueda de liderazgo en organismos internacionales como la COPUOS, en donde el Estado pueda cooperar y marcar tendencia en la generación de discursos *ad hoc* a los principios de Naciones Unidas en materias de desestimación de conflicto en espacio ultraterrestre.

El avance al desarrollo involucra la capacidad de autogestionar el conocimiento, formación de capital humano avanzado con capacidad de innovar en aquellas áreas estratégicas, zonas en donde en virtud de la capacidad de cada actor pudieran resultar de provecho al menor costo. La tendencia regional no está en materias de innovación sino de reiteración de experiencias exitosas sin considerar las diferencias de contexto tanto histórico como social.

Finalmente, la región enfrenta un escenario de vulnerabilidad respecto al acceso a la tecnología proveniente de escenario ultraterrestre tal como telefonía, internet, servicios de geolocalización y similares debido a la falta de autonomía de operación en dicho escenario, lo cual ante un eventual cambio de uso del espacio debido a la tensión sino-occidental podría orillar a la región a la toma de partido por uno de los bandos, restando los beneficios de mantener una política internacional, desde sus individualidades, abierta al sistema internacional por completo y amparada en el ejercicio del derecho internacional público.

*Victoria Valdivia Cerda**
Cientista Político
Magíster Estudios Internacionales
Universidad Santiago de Chile

BIBLIOGRAFÍA

«Rusia confirma programa espacial con Nicaragua», *El Nuevo Diario*, 11 mayo 2014, disponible en <http://www.elnuevodiario.com.ni/politica/319365-rusia-confirma-programa-espacial-nicaragua/>.

BID, «Evaluación de programa de país: Bélice. 2008-2012», marzo 2013, disponible en <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6031/BelizeCPE_SPBRIK.pdf?sequence=2>.

VIDELA ESCALADA, Federico N. *Manual de Derecho Aeronáutico* (IV Tomos), Buenos Aires: Zavalía, 1969-1976.

BOULDING K. «La economía futura de la Tierra como un navío espacial» de *Economía, ecología y ética*, México, Fondo de Cultura, 1966, págs. 262-272.

CLAI- PNUMA. «Programa Ciudadanía Ambiental: Crisis Ambiental». Mesa- México- Suiza, México, 2003.

MANRIQUE N. «State of the art of the ecological economy: main thesis» *Economía Autónoma.* Ed. virtual, 2009.

CROOKS R. «Mint Map: The World's Resources by Country,» Julio 2006. [En línea]. Available: <https://www.mint.com/blog/wp-content/uploads/2009/06/mint-world-resources-map-r2.gif>.

Asamblea General ONU. «Acta sesión plenaria 87a.» 18 diciembre 1978. [En línea]. Available: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/NL8/104/90/PDF/NL810490.pdf?OpenElement>.

VAN DALEN y MEYER. «Estrategia de la investigación descriptiva». de *Manual de técnica de la investigación educacional*, México, Paidós, 1991, pág. 542.

HERNÁNDEZ R., FERNÁNDEZ C. y BAPTISTA L. *Metodología de la Investigación*, México: Mc Graw Hill, 2010.

LLENDERROZAS, E. «Relaciones Internacionales» de *Política: Cuestiones y Problemas*, Buenos Aires, CENGAGE, 2011, págs. 387-482.

SÁEZ Y ÁVILA. «Facultad Experimental de Ciencias y Tecnologías». Febrero 2001. [En línea]. Available: <http://alfa.facyt.uc.edu.ve/~oalvarez/pdfs/Teoria_Errores_Lab.pdf>. [Último acceso: 01 julio 2013].

KEOHANE Y NYE. *Poder e interdependencia, la política mundial en transición*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1989.

SAXE- FERNÁNDEZ. «Globalización: Crítica a un paradigma». Instituto de Investigaciones Económicas (UNAM), 1999.

REDSAL. «Red de Seguridad y Defensa de América Latina» 2010. [En línea]. Available: <http://www.resdal.org/Archivo/chi-02-part2c.htm#rec7>. [Último acceso: 08 junio 2013].

FERNÁNDEZ R. *Dimensión estratégica del Espacio Exterior*. Madrid: Ministerio de Defensa de

España, 2011.

AZCARRÁGA Á. «La Operatividad en el Espacio Exterior y su aplicación para la Seguridad. Una reflexión estratégica». Instituto Español de Estudios Estratégicos. Madrid, 2013.

PUEYO PANDURO Luis. «Introducción a los sistemas espaciales de la Defensa» de *Cuadernos de Defensa 10. Escenario espacial en la batalla del año 2000 (I)*, Madrid, Ministerio de Defensa, 1990, pág. 109.

DÁVILA Y SOTO. «¿De qué se habla cuándo se habla de políticas públicas?». *Revista chilena de Administración Pública,* págs. 5-33, 2011.

NASA. «NASA Budget,» 22 octubre 2015. [En línea]. Available: <https://www.nasa.gov/news/budget/index.html>.

BECK, U. ¿Qué es la globalización?, Buenos Aires: Paidós, 2008.

Seal of the President of the United States of America, National Space Policy of United States of America, Washintong: White House, 2010.

FERNÁNDEZ A. N. «Poder y hegemonía política. El "sistema cruzado de validez y eficacia derecho-economía"». *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad,* vol. XIII, n°. 37, 2006.

GARCÍA M. d. M. H. «La estrategia nacional de EE.UU. sobre la seguridad en el espacio». Instituto Español de Estudios Estratégicos, Madrid, 2011.

MORGENTHAU H. «La política internacional como lucha de Poder» de *La política entre las Naciones*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1987, págs. 115-130.

China National Space Administration. «China's Space Activities (White Paper)». CNSA, Beijing, 2003.

Global Security. «China´s Budget Expenditure». 08/11/2012. [En línea]. Available: <http://www.globalsecurity.org/space/world/china/budget.htm>.

President of Russian Federation. «Decree No. 5663-1 of the Russian House of Soviets». Russian Gov, Moscú, 1995.

NAGAPPA R. «Space policy and Law from India». 19 enero 2011. [En línea]. Available: <http://swfound.org/media/41406/6.%20pres%20swf-cas%20space%20laws%20and%20policies%20workshop%20-%20rajaram%20nagappa%20-%20space%20policy%20and%20law%20of%20india.pdf>.

ISRO. «Geses». 10 noviembre 2015. [En línea]. Available: <http://www.isro.gov.in/about-isro/genesis>.

ISRO. «Vision and Mission Statements». 10 noviembre 2015. [En línea]. Available: <http://www.isro.gov.in/about-isro/vision-and-mission-statements>.

JAYARAJ C. «India's Space Policy And Institutions» S/F S/F 2003. [En línea]. Available: <http://www.unoosa.org/pdf/sap/2003/repkorea/presentations/jayarajdoc.pdf>.

WITKER I. «El Hard Power de la India en América Latina. Avances y Perspectivas». Instituto

Español de Estudios Estratégicos, Madrid, 2013.

Subchefia de Asuntos Jurídicos. «Ley N° 8854» 10 febrero 1994. [En línea]. Available: <http://www.unoosa.org/oosa/en/ourwork/spacelaw/nationalspacelaw/index.html>.

OECD. «The Space Economy at a Glance 2011: Brazil». 22 julio 2011. [En línea]. Available: <http://www.oecd-ilibrary.org/economics/the-space-economy-at-a-glance-2011/brazil_9789264113565-29-en>.

CIA. «The World Factbook: Argentina». 11 marzo 2015. [En línea]. Available: <https://www.cia.gov/library/publications/resources/the-world-factbook/geos/ar.html>.

AROCENA R. *Cuatro enfoques para agudizar la mirada sobre el desarrollo*. Santiago: Friedrich Ebert Stiftung, 2010.

Presidencia de la Nación. «Decreto Nacional 995/1991 del 28 de Mayo». Presidencia de la Nación, Buenos Aires, 1991.

CONAE. «Plan Espacial Nacional: Argentina en el Espacio 2004- 2015 (Actualización 2010-2015)». Presidencia de la Nación, Buenos Aires, 2010.

CIA. «The World Factbook: Chile». 30/11/2015. [En línea]. Available: <https://www.cia.gov/library/publications/resources/the-world-factbook/geos/ci.html>.

PATTILLO C. «Desarrollo espacial en Chile» 10 julio 2013. [En línea]. Available: <http://www.geosoluciones.cl/wp-content/uploads/2014/04/Desarrollo_Espacial_en_Chile.pdf>.

ROMERO Y FERNÁNDEZ. «Derecho y Política espacial Latinoamericana: una vía a la integración». S/F S/F 2015. [En línea]. Available: <http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/130070/Derecho-y-Politica-Espacial-Latinoamericana-Una-via.pdf?sequence=1>.

S. d. Telecomunicaciones. «Política Nacional Espacial» 07 marzo 2014. [En línea]. Available: <http://www.subtel.gob.cl/images/stories/apoyo_articulos/notas_prensa/politica_nacional_espacial_2014_2020.pdf>.

ALCAÍNO S. Interviewee, *Chile en Espacio Ultraterres.* [Entrevista]. 28 octubre 2015.

Misión Permanente de Chile en Viena. «Proyecto Declaración Nacional: 52° Subcomisión de Asuntos Científicos y Técnicos de la Comisión para los Usos Pacíficos del Espacio Ultraterrestre». Naciones Unidas, Viena, 2015.

GAGGERO M. «El Espacio Ultraterrestre y su Régimen Jurídico». Centro de Investigación y Difusión Aeronáutico-Espacial, Uruguay, 2011.

BRZEZINSKI Z. *El Gran tablero mundial*, Buenos Aires: Paidós, 1997.

COPUOS. *Tratados y Principios de las Naciones Unidas sobre el espacio ultraterrestre. Y resoluciones conexas de la Asamblea General*. Nueva York: Naciones Unidas, 2008.

COPUOS. «Tratado sobre los principios que deben regir las actividades del Estado en el uso y exploración del espacio ultraterrestre, inclusive la Luna y otros cuerpos celestes» de *Tratados y Principios de Naciones Unidas sobre el Espacio Ultraterrestre.* Nueva York, Naciones

Unidas, 2008, pág. 71.

PÉREZ-GIL L. «El concepto de potencia en Relaciones Internacionales». *Revista de Estudios Internacionales-Universidad de Chile,* págs. 69-89, 1999.

GAMELLA M. «Tecnología de uso dual». 13 mayo 2011. [En línea]. Available: <http://catedraisdefe.etsit.upm.es/2011/05/13/%C2%BFque-son-las-tecnologias-de-uso-dual/>.

BLINDER D. «El control de tecnologías duales como poder político-militar: el caso espacial argentino». Instituto Español de Estudios Estratégicos, Madrid, 2011.

DELMAS P. *El brillante porvenir de la guerra.* Santiago: Andrés Bello, 1996.

DELMAS P. *El brillate porvenir de la guerra*. Santiago: Andrés Bello, 1996.

UNOOSA. «United Nations Register of Objects Launched into Outer Space». 27 junio 2015. [En línea]. Available: <http://www.unoosa.org/oosa/en/spaceobjectregister/index.html>.

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

49/2016 19 de mayo de 2016

*José Luis Fernández Cadavid**

La crisis de migrantes y la UE: Turquía, el eterno candidato, ¿problema o solución?

Visitar la WEB Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO

La crisis de migrantes y la UE: Turquía, el eterno candidato, ¿problema o solución?

Resumen:

La crisis de los migrantes que se inició a mediados del año 2015 amenaza con convertirse en una de las más graves dificultades que la UE tendrá que enfrentar en los próximos meses y puede que en los próximos años. Al drama, o mejor, a la tragedia humana se une la incapacidad política para atajar las raíces del problema, las guerras en Siria e Irak, así como la dificultad logística para paliar la lamentable situación de las personas que por miles llegan cada día a suelo europeo. En medio de todo ello se sitúa un actor que juega un rol clave: Turquía, puente entre Oriente y Occidente, el eterno candidato a miembro del Club de los Veintiocho. Sobre este gran coloso que ocupa la península de la Anatolia flota una pregunta clave, ¿es parte del problema o de la solución?

Abstract:

The crisis of migrants that began in mid-2015 threatens to become one of the most serious challenges the EU will face in the upcoming months and perhaps in the coming years. Added to this drama, or rather this human tragedy, joins the political inability to tackle the roots of the problem, the wars in Syria and Iraq, as well as the logistical difficulty to alleviate the plight of the people who come by thousands every day to European soil. Amid all this is located an actor who plays a key role: Turkey, a bridge between East and West, the everlasting candidate member to the Twenty Eight Club. Over this colossus that occupies the Anatolian peninsula overlies a key question, is it part of the problem or the solution?

Palabras clave: Ampliación de la Unión Europea, crisis migratoria, Turquía.

Keywords: EU enlargement, immigration crisis, Turkey.

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

Introducción

Permítaseme comenzar este artículo, el cual se enmarca dentro del campo de la acción exterior de la Unión Europea (en adelante UE) y, en concreto, de la Política Exterior y de Seguridad Común (en adelante PESC), citando dos textos pertenecientes a los dos tratados que rigen actualmente en la Unión, el TUE y el TFUE[1]:

«La Unión definirá y ejecutará políticas comunes y acciones y se esforzará por lograr un alto grado de cooperación en todos los ámbitos de las relaciones internacionales con el fin de:… b) consolidar y respaldar la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y los principios del Derecho internacional» (TUE 21, 2, b).

«Las acciones de la Unión en el ámbito de la ayuda humanitaria se llevarán a cabo en el marco de los principios y objetivos de la acción exterior de la Unión. Dichas acciones tendrán por objeto, en casos concretos, prestar asistencia y socorro a las poblaciones de los terceros países víctimas de catástrofes naturales o de origen humano, y protegerlas, para hacer frente a las necesidades humanitarias resultantes de esas diversas situaciones. Las acciones de la Unión y de los Estados miembros se complementarán y reforzarán mutuamente» (TFUE 214, 1).

Las páginas que vienen a continuación se centrarán en lo dicho en las líneas anteriores, teniendo como núcleo la crisis de migrantes que no deja de ocupar las páginas de los diarios y los programas de radio y televisión. Así pues, reflexionaremos sobre la acción exterior de la UE sin perder de vista que nos encontramos ante un caso de acción humanitaria. A ello uniremos la presentación de uno de los actores de mayor relevancia actual, posicionado geográficamente de manera estratégica entre Asia y Europa, candidato a miembro del Club de los Veintiocho y que juega un papel esencial en esta historia: Turquía. Con todo lo dicho, intentaremos comprobar si el país de la península de Anatolia forma parte del problema o de la solución a esta tragedia migratoria.

[1] Tratado de la Unión Europea y Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

Recordemos brevemente los antecedentes de este drama humano. En enero de 2011 es derrocado mediante sublevación popular Ben Ali en Túnez, siendo sustituido por Fouad Mebazza, como presidente interino encargado de conducir al país hacia un régimen democrático en el que gobernase el Estado de derecho. Dicho acontecimiento representaba la primera gran victoria de la denominada Primavera Árabe. El ejemplo del pueblo tunecino es seguido por diferentes naciones del norte de África y del Oriente Próximo, tales como Libia, Egipto, tímidamente en Marruecos y, finalmente, Siria. El desenlace de tales protestas y levantamientos populares en las naciones mencionadas es de todos conocido. No obstante, recordémoslo brevemente.

Túnez, aunque tuvo que atravesar por momentos de desestabilización y situaciones tremendamente delicadas, como el ataque y la quema de la embajada de los Estados Unidos en 2012 y los asesinatos de políticos opositores como Belaíd y Brahmi, ha caminado por la senda del diálogo nacional. El denominado «Cuarteto», compuesto por el principal sindicato de trabajadores (UGTT), la patronal (UTICA), la Liga de los Derechos Humanos y el Colegio de Abogados, desempeñó un rol trascendental en las negociaciones para encontrar puntos comunes sobre los que fundamentar un acuerdo que hiciese posible mantener la paz y condujese a la democratización del país. Los atentados en el museo nacional Bardo y en una playa de la ciudad de Sousse (ambos en 2015) han supuesto un duro golpe a dicho proceso, pero no lo han destruido ni paralizado. Tras las elecciones legislativas y presidenciales de 2014, ha sido elegido presidente Béji Caïd Essebsi y primer ministro Habib Essid. Por su contribución en dicho proceso, el mencionado «Cuarteto» tunecino ha sido galardonado con el Premio Nobel de la Paz 2015.

En Libia, gracias al apoyo militar de fuerzas occidentales (amparadas en la resolución 1973 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, marzo de 2011) el dictador Gadafi es derrocado y ejecutado (octubre de 2011). Libia entra en un proceso de desestabilización brutal que conduce a una fractura del país, dominado por multitud de milicias armadas de muy diversa índole. Actualmente, dos son las facciones más relevantes que ostentan el poder. En la ciudad de Tobruk, existe un gobierno que controla tan solo una pequeña parte del territorio libio (c. 20%) y que es reconocido por la comunidad internacional. En la capital, Trípoli, se erigió otro dirigido por un grupo político y militar de carácter yihadista, sin reconocimiento oficial pero con influencia en

la mayor parte del país[2]. El conflicto armado sigue activo en Libia, siendo considerado como un Estado no seguro, desde el cual operan impunemente mafias que envían de modo indiscriminado e inhumano migrantes hacia las costas de Europa, pereciendo multitud de ellos en las aguas del Mediterráneo[3].

En Egipto, la caída de Hosni Mubarak (febrero de 2011), condujo a la celebración de las primeras elecciones generales que supusieron la elección de Mohamed Mursi, perteneciente al partido Libertad y Justicia (vinculado a los Hermanos Musulmanes), como primer presidente democráticamente elegido. Inició su mandato en junio de 2012 y las medidas que fue tomando a lo largo de los primeros meses provocaron un golpe de Estado y la toma del poder por los militares, destituyéndole en julio de 2013. Estos ilegalizaron al partido del depuesto presidente y encarcelaron a la mayor parte de su dirigentes, incluido el mismo Mursi. Las siguientes elecciones que se celebraron, siempre bajo la guía del ejército, elevaron a la más alta posición al general Abdelfatah Al-Sisi (ministro de defensa de Mursi y cabecilla del golpe militar), quien gobierna desde la legitimidad débil que le dan las mencionadas urnas y el apoyo de las Fuerzas Armadas.

Situación muy diferente es la que se produjo en Siria. Tras las primeras protestas populares en varias ciudades importantes del país, la reacción del gobierno de Bashar Al-Asad no se hizo esperar, reprimiendo brutalmente cualquier tipo de manifestación y oposición al régimen. Milicias armadas de opositores y desertores del ejército oficial se unieron para iniciar una guerra contra el gobierno de Damasco, quien no dudó en emplear todo tipo de armas a su disposición para combatir a los insurgentes. Denostado por la mayor parte de las democracias occidentales, pero apoyado por países como Rusia o Irán el mandatario sirio se mantiene en el poder tras casi cinco

[2] Cfr., *La ONU propone a Libia un gobierno único de transición*, disponible en <http://internacional.elpais.com/internacional/2015/10/09/actualidad/1444342337_515430.html>. Fecha de consulta: 24/11/2015.

[3] Por designación de la ONU se constituyó un Consejo Presidencial Libio, el cual no habiendo conseguido el reconocimiento de los dos Parlamentos arriba mencionados, nombró el 19 de enero de 2016 un Gobierno de unidad nacional, que estará presidido por Mohamad Fayez Al Serraj, jefe actual del mencionado Consejo. Su composición es de 32 ministros elegidos de manera proporcional de acuerdo a las 3 principales regiones libias. Su tarea primordial es lograr ser reconocido por los Gobiernos, en Trípoli y Tobruck, labor nada fácil ya que cuenta con numerosos oponentes, además de otras muchas dificultades, entre las que se cuentan las relacionadas con los delicados nombramientos en la cúpula militar (cfr., *El Periódico*, «El Consejo Presidencial de Libia nombra un nuevo Gobierno de unidad nacional», disponible en <http://www.elperiodico.com/es/noticias/internacional/consejo-presidencial-libia-nombra-nuevo-gobierno-unidad-nacional-4828817>). Fecha de consulta: 22/01/2016. Así de incierta estaba la situación al cierre de este artículo.

años de una demencial guerra civil que ha provocado ya más de 200.000 muertos y varios millones de desplazados.

A complicar toda esta situación vienen las circunstancias por las que está atravesando Irak. El establecimiento del autodenominado Estado Islámico (2014), bajo la guía del autoproclamado califa Abu Bakr al-Baghdadi, cuyas milicias en poco tiempo crearon un área de control que ocupa casi un tercio de este país y, prácticamente, la mitad del territorio sirio, hizo que las circunstancias para los ciudadanos de ambas naciones se hiciesen insoportables, optando muchos de ellos por exiliarse, como única forma de huir a una muerte segura. Aunque las fuentes no son del todo fiables, hay quien afirma que uno de los medios de financiación de este grupo terrorista es el tráfico de migrantes desde Asia a Europa.

La Unión Europea, ya desbordada por los refugiados que llegaban a su territorio a través del Estado fallido de Libia arribando en embarcaciones rebosantes de seres humanos a la isla italiana de Lampedusa, no previó lo que se le venía encima con el desencadenamiento de los conflictos bélicos apenas mencionados. Si la frontera sur-occidental con África podía ser mínimamente controlada por España con la colaboración de buenos vecinos como Marruecos y Argelia, la frontera italiana y la griega no eran sino dos autopistas por las que semana tras semana llegaban miles de personas al territorio europeo.

Los países del norte de Europa, amparados en los Acuerdos de Dublín, que señalan al país donde los recién llegados ponen sus pies por primera vez como responsable de todo lo concerniente al examen de la solicitud de asilo y su registro, se desentendieron del problema[4]. Llegado un punto en el cual tanto Italia como Grecia se vieron desbordados, hubo algunos tímidos intentos de tomar cartas en el asunto y reforzar la política de control de las fronteras en el Mediterráneo, poniendo a disposición de los gobiernos más afectados una mayor cantidad de recursos y fortaleciendo a la agencia Frontex, pero sin llegar más que a paliar una situación que mes a mes se convertía en insostenible si no se tomaban medidas más drásticas.

[4] La Convención de Dublín fue ratificada en esta ciudad irlandesa el 15 de junio de 1990, entrando en vigor el 1 de septiembre de 1991. En 2013 dichos acuerdos fueron sustituidos por la denominada Regulación de Dublín II.

Pues bien, con este problema de los refugiados que llegaban de Libia todavía sin resolver, empiezan a llegar los provenientes de Irak y Siria (en medio de los cuales se añadirían los de otros países como Irán, Afganistán, Eritrea o Etiopía). Claro que ahora las dimensiones y los tiempos de la catástrofe son otros. También los cauces a través de los que intentan poner los pies en la UE. Cada día se cuentan por decenas de miles los que entran por alguna parte de la frontera griega, continuando hacia el norte por Bulgaria, Rumania y Hungría, para poder llegar a Austria y Alemania (destino preferido de la mayoría). Cerrada la frontera rumana, las riadas de seres humanos se dirigen a través de Macedonia, Serbia, para atravesar Croacia y Eslovenia y finalizar su terrible travesía en suelo teutón (alcanzando incluso las costas de los países escandinavos). Ahora ya el problema es menos sureño y se ha convertido en más europeo. Se multiplican los encuentros, las declaraciones, los gestos de humanidad, pero no se encuentra una solución al asunto. Acostumbrados a hacer cada uno la guerra por su parte, según los intereses nacionales y no según los de la Unión, solo se ponen parches que alcanzan a remediar o paliar las consecuencias negativas que tanto para los sufridos migrantes como para las temerosas poblaciones de muchos países el dramático acontecimiento pueda suponer.

Pero hete aquí que todos olvidan o no quieren considerar con consciencia un elemento fundamental: no se puede apagar un fuego que está siendo atizado, en opinión de muchos expertos, por un tercero[5]. Turquía, haciendo honor a su doble «continentalidad», como puente entre Asia y Europa, heredera del antiguo esplendor del Imperio otomano (en cuyo seno resonaron largo tiempo los ecos del longevo Imperio romano de Oriente) y ansiosa por ser miembro del Club de los Veintiocho, ve en la crisis migratoria algo más que la oportunidad para derrocar a Bashar Al-Asaad y acoger a refugiados sirios e iraquíes. Acerquémonos un poco más a este gigante asiático cuya frente asoma por su lado más occidental al continente europeo, antes de presentar, en el apartado siguiente, las condiciones que un país debe cumplir para ser

[5] «Pero no es ninguna novedad que los refugiados, los flujos migratorios se utilicen como arma. Marruecos lo hace con España y Turquía evidentemente lo hace contra la Unión Europea para poder influir en su política, creando un problema como hace Marruecos cuando se enfada con España». M. Martorell, Javier Couso*: «Turquía usa los refugiados como arma contra la Unión Europea»*, disponible en <http://www.cuartopoder.es/terramedia/2015/10/31/javier-couso-turquia-usa-los-refugiados-como-arma-contra-la-union-europea/7249>. Fecha de consulta: 04/12/2015.

miembro de la UE y, a continuación, reflexionar sobre el expediente de adhesión turco y el papel que la crisis migratoria está jugando en todo este intrincado proceso.

Turquía ocupa unos 23.169 kilómetros en Europa (península de los Balcanes) y 756.688 en Asia (península de Anatolia). Posee una renta per cápita de 18.391 USD y una esperanza de vida de 75,3 años (ambos datos de 2013). Su población supera los 77 millones, de los cuales el 98% son de religión musulmana, en medio de los que viven otras minorías tales como ortodoxos, católicos y judíos (en su mayoría descendientes de las familias salidas de España en el siglo XV, cuya lengua es el ladino). Su forma de gobierno es la República Parlamentaria, su lengua oficial el turco y su moneda la lira turca. La capital es Ankara, con una población algo superior a los 5 millones de habitantes y la ciudad más grande Estambul, con más de 14 millones. Desde el 28 de agosto de 2014 el presidente del país es Recep Tayyib Erdogan (primero, en su historia, elegido de manera directa) y el primer ministro Ahmet Davutoglu. Su ejército es el segundo más numeroso de la OTAN, con un número aproximado de efectivos que ronda el millón de soldados[6].

Proceso y condiciones para llegar a ser un nuevo miembro de la UE[7]

Primeramente, el deseo de formar parte del club de los Veintiocho debe ir acompañado de la capacidad de desempeñar debidamente el rol como miembro de manera satisfactoria. Para ello son necesarios unos requisitos básicos que podemos concretar en los siguientes:

- Cumplir con todas las normas y los estándares de la UE.
- Recibir el consentimiento de las instituciones y de los Estados miembros.
- Tener el consentimiento de sus ciudadanos, vía referendo o sanción parlamentaria.

[6] Cfr., Oficina de Información Diplomática. *Ficha País. Turquía. República de Turquía*, disponible en <http://www.exteriores.gob.es/documents/fichaspais/turquia_ficha%20pais.pdf>. Fecha de consulta: 23/11/2015.

[7] Los datos de este apartado han sido extraídos de: European Comission, *European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations. Conditions for Membership*, disponible en <http://ec.europa.eu/enlargement/policy/conditions-membership/index_en.htm. Fecha de consulta: 21/10/2015>.

Una condición previa a todo ello, es que el candidato demuestre su respeto por los valores democráticos de la UE y exprese su compromiso por promoverlos. Por ello, el primer paso conducente a la adhesión es el cumplimiento de los criterios clave para la misma, definidos en el Consejo Europeo de Copenhague (1993). Según estos, los países con voluntad de integrarse en la Unión deben de tener:

- Instituciones estables que garanticen la democracia, el Estado de derecho, los derechos humanos y el respeto y la protección de las minorías.
- Una economía de mercado que funcione y la capacidad para hacer frente a la competencia y a las fuerzas de mercado en el seno de la UE.
- La capacidad para asumir y ejecutar las obligaciones de todo Estado miembro, incluidos los objetivos de la unión política, económica y monetaria.

Se requiere, además, para que dicha integración se produzca que la UE esté en capacidad de asumir dicha ampliación. Supuesto esto, se negocian las condiciones y el ritmo que el candidato va a seguir en la adopción, implementación y ejecución de todas las leyes actuales de la UE. Para ciertas normas puede permitirse una progresividad en orden a facilitar su asunción. Son negociados un total de treinta y cinco capítulos, cada uno de ellos por separado. Además, se debe tratar de cuál va a ser el procedimiento de pago y de cobro de las aportaciones monetarias.

La Comisión Europea se convierte en la guía del candidato, al tiempo que va supervisando el progreso alcanzado por este en la aplicación de la legislación europea y en el cumplimiento de otros compromisos que van siendo acordados. La Comisión deberá tener al corriente al Consejo y al Parlamento de todo lo referente al proceso que se lleva a cabo, a través de informes periódicos y otros medios adecuados.

Las negociaciones entre Turquía y la UE

Con la fundación y proclamación de la república en 1923, Mustafa Kemal Atatürk (1881-1938), se propuso acercar el país turco a Europa, adoptando los valores y formas de ordenación propias de los países occidentales. Constituidas las Comunidades Europeas (Tratado de París, 1951), será mediante la firma del Acuerdo

de Ankara en 1963, cuando se formalice el deseo de la nación del Bósforo de entrar a formar parte del grupo de los seis. Este Tratado de asociación fue completado por el Protocolo de 1970 que establecía los términos de la asociación entre ambos, fortaleciendo las relaciones comerciales y socioeconómicas. Con la llegada de Recep Tayyip Erdogan a primer ministro en 2003, se produjeron una serie de reformas encaminadas a cumplir con los parámetros solicitados por la UE, sobre todo en el ámbito de los derechos humanos y respeto a las minorías que habitan en cada nación, como es la kurda en el este de Turquía. Todo ello ha impulsado el proceso de negociaciones con vistas a la plena integración de Turquía en la UE.

El itinerario seguido por esta nación hasta el momento es el siguiente. El 14 de abril de 1987 Turquía presenta su candidatura a nuevo miembro del por entonces grupo de los 12, tras la última ampliación producida por la entrada en la CEE del Reino de España y la República de Portugal (1 de enero de 1986). El 31 de diciembre de 1995 entra en vigor la unión aduanera entre la UE y Turquía. En diciembre de 1999, el Consejo Europeo reunido en Helsinki decide la aceptación oficial de tal candidatura. La Comisión Europea da el visto bueno en octubre de 2004 y aconseja al Consejo de la Unión Europea que inicie conversaciones con el país de la península de Anatolia, con vistas a su ingreso en la UE. De entre los países miembros el más receloso es Chipre, que exige que Turquía reconozca a la república chipriota y abandone la ocupación militar del norte de la isla[8].

Antes de cualquier ingreso, es necesario establecer entre el candidato y la UE la llamada Asociación para la Adhesión. Con respecto a Turquía se elaboró dicho documento en 2001 y, a partir de los esfuerzos realizados y de los progresos alcanzados, fue revisado en 2003, 2006 y 2008. Este marco jurídico busca fijar y posibilitar los «ámbitos prioritarios en los que deberían llevarse a cabo reformas con vistas a la preparación a la adhesión», así como «una orientación para la asistencia financiera con vistas a la aplicación de estos ámbitos de acción prioritarios», y finalmente, los principios y condiciones para hacer realidad la Asociación. Este es un

[8] No parece ser esta la intención de Turquía, ya que manifiestamente admite no querer reconocer a la República de Chipre: «29 juillet 2005: la Turquie et l'UE signent le protocole additionel à l'accord d'Ankara. Mais la Turquie assortit cette signature d'une déclaration unilatérale dans laquelle elle réaffirme qu'elle ne reconnaît pas un des Etats membres de l'UE (République de Chypre)» (France Diplomatique, *L'Union européenne et la Turquie*, disponible en <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/dossiers-pays/turquie/l-union-europeenne-et-la-turquie/>. Fecha de consulta: 04/12/2015).

proceso que implica reformas a corto plazo (1-2 años) y a medio plazo (3-4 años). Se pretende que el país aspirante, en este caso Turquía, logre establecer las condiciones necesarias para respetar los criterios de Copenhague (1993) y, además, implementar los elementos incluidos en el marco de negociaciones adoptado el 3 de octubre de 2005. Tres son las prioridades sobre las que deben concentrarse los esfuerzos: el diálogo político, los criterios económicos y la aplicación del acervo comunitario (incluye las políticas y los actos jurídicos de la Unión). Se prevén revisiones periódicas para evaluar los avances, al tiempo que se acompaña y se impulsa con una ayuda financiera que fue fijada para el cuatrienio 2007-2011 en 3097 millones de euros[9].

De los múltiples procesos abiertos, tan solo se ha cerrado con éxito el relativo a ciencia e investigación, todos los demás permanecen en discusión, han sido congelados o todavía no han sido iniciados. Entre los problemas que dificultan su total adhesión se encuentran el ser un país territorialmente asiático con una pequeña porción de tierra situada en Europa, su cultura mayoritariamente musulmana que podría chocar con la mayoritariamente cristiana de los países europeos y la ocupación de la parte norte de la isla de Chipre. A ello habría que añadir lo ya afirmado sobre la necesidad de avanzar en la defensa y promoción de los derechos humanos, así como los de las minorías con especial mención del pueblo kurdo.

Como señalan algunos especialistas, a la hora de ver a Turquía dentro de la UE, hay que considerar que su renta per cápita actual es inferior a la griega y que posee un superávit de mano de obra joven y cualificada que podría inundar los mercados de los países miembros. Además, se prevé que el presupuesto dedicado a la Política Agraria Común (PAC) sufra una carga nunca antes vista, de forma que la «factura agrícola turca» podría suponer una cantidad equivalente a la destinada a los diez últimos países incorporados a la Unión. No sería menos relevante el factor social y político, cuyas consecuencias habría que prever ya que la población de origen musulmán ascendería del 5 al 20%, lo que podría suponer un choque cultural entre el islam y el judeo-cristianismo. Finalmente, a las autoridades comunitarias les preocupa de manera especial la deriva de carácter islamista y autoritario de Erdogan, patente en ataques

[9] Cfr., EUR-Lex, *Asociación para la Adhesión de Turquía*, disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV:e40111>. Fecha de consulta: 23/10/2015.

directos a medios de comunicación y con ello a la libertad de expresión, pilar fundamental de las democracias occidentales, así como a las instancias judiciales[10].

Claro que no todo son desventajas. Para los defensores de una UE más mercantil que política y social, la entrada de Turquía supone un apetitoso mercado de más de 75 millones de potenciales consumidores, una economía cuyo Producto Interior Bruto es realmente destacable y un crecimiento económico anual de en torno al 3%[11]. Sin olvidarnos que ya el 70% de la inversión extranjera directa en Turquía proviene de la UE[12].

El expediente turco y los migrantes procedentes de Turquía

Ya en el año 2010, según informaciones de Frontex, prácticamente el 80% de migrantes ilegales que entraron en la UE, lo hicieron a través de suelo turco (unos 50.000)[13].

A pesar de que el presidente de la Comisión Europea Jean-Claude Junker (2014) ha pedido cinco años de espera antes de otra ampliación, compás que a todas luces parece sensato dadas la difíciles circunstancias por las que atraviesa la Unión desde los inicios de la crisis financiera y económica, los mandatarios europeos siguen rigiendo

---

[10] Tras las elecciones de junio de 2015, en las que el AKP no alcanzó la mayoría absoluta, «Erdogan inició su giro autoritario, aumentando su influencia en cada parcela de poder estatal, eliminando jueces y fiscales afines a Gülen [adversario de Erdogan] y colocando en su lugar a sus acólitos para así poder tener bajo control el desarrollo de los juicios por los escándalos de corrupción» (B. Yubero; X. Palacios: *Elecciones en Turquía: El triunfo del conservadurismo*, IEEE 135/2015, pág. 2, disponible en <http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2015/DIEEEO135-2015_Elecciones_Turquia_BYubero-JPalacios.pdf>. Fecha de consulta: 17/01/2016. En las últimas elecciones parlamentarias del 1 de noviembre de 2015, aunque su partido el AKP ha obtenido la mayoría absoluta, sin embargo se ha quedado por debajo de los 330 escaños, necesarios «pour voter seul une modification de la constitution, voulue par M. Erdogan, qui lui accorderait des pouvoirs étendus à la présidence» (*Le Monde*, «Turquie: les islamo-conservateurs reprennent la majorité absolue au Parlament», disponible en <http://www.lemonde.fr/europe/article/2015/11/01/debut-du-scrutin-legislatif-anticipe-en-turquie-dans-un-climat-de-tensions-et-de-divisions_4800940_3214.html<. Fecha de consulta: 06/12/2015). Véase también, *ABC*, «¿Qué consecuencias tendría la entrada de Turquía en la UE?», disponible en <http://www.abc.es/internacional/20151021/abci-turquia-consecuencias-201510201623.html>. Fecha de consulta: 21/10/2015.

[11] Cfr., *ABC*, «Tres argumentos a favor y en contra de la entrada de Turquía en la UE», disponible en <http://www.abc.es/internacional/20151019/abci-favor-contra-turquia-201510181948.html<. Fecha de consulta: 21/10/2015.

[12] Cfr., L. Batalla Adam: «Turquía el eterno candidato a la UE», *Revista Española de Relaciones Internacionales*, nº. 5, 2013, pág. 11.

[13] Cfr., FRONTEX, *Press Back, May 2011*, disponible en <http://frontex.europa.eu/assets/Media_centre/Frontex_Press_Pack.pdf>. Fecha de consulta: 23/11/2015.

sus declaraciones y actuaciones por los acontecimientos del corto plazo. De hecho, las actitudes de Francia y Alemania, dos de los países más reticentes al ingreso de Turquía en la UE, van mostrando una cierta suavización e incluso un claro acercamiento al coloso euro-asiático. Angela Merkel, cabeza visible de una política comunitaria oficiosa, ha cambiado su estrategia y ha prometido agilizar las negociaciones a cambio de la ayuda de Ankara para frenar la avalancha de migrantes[14]. Tal transformación, no ha dejado de sorprender a la prensa alemana, ya que era precisamente el partido de la canciller uno de los que más ferozmente se había opuesto a la entrada de Turquía en la UE. Como afirma *Die Welt*: «Lo que la crisis de refugiados ha ocasionado es realmente paradójico: ahora una canciller del CDU promete a Turquía avances en su camino hacia la adhesión a la UE, a pesar de que su propio partido rechaza tal adhesión»[15].

De hecho, la Canciller alemana había ya prometido en octubre pasado (2015) al principal mandatario turco reabrir nuevos capítulos de la negociación y acelerar la liberalización de visados Schengen para los ciudadanos de esta nación. Además, se había hablado de una ayuda de unos 3000 millones de euros para que el gobierno turco pudiese hacer frente, en su propio territorio, al sostenimiento de dos millones de refugiados. Todo ello se ha concretado en la Cumbre Turquía-UE, el 29 de noviembre (2015), adoptando las instituciones europeas prácticamente todo lo que la mandataria alemana había discutido con su homólogo turco[16].

---

[14] El mandatario turco había exigido: «Mehr Geld bei der Bewältigung der Flüchtlingekrise. Erleichterungen bei der Visumspflicht für Türken bei der Einresie in de EU. Die Aussicht auf den EU-Beitritt der Türkei. Freie Hand beim Kampf gegen die kurdische Arbeiterpartei PKK und ihren syrischen Ableger PYD». M. Becker, Spiegel Online, «Lösung der Flüchtlingskrise: Erdogan stellt Bedingungen an die EU», disponible en <http://www.spiegel.de/politik/ausland/fluechtlingskrise-erdogan-stellt-eu-bedingungen-a-1056253.html>. Fecha de consulta: 22/10/2015.

[15] «Es gehört zu den Paradoxien, welche die Flüchtlingskrise hervorgebracht hat, dass eine CDU-Kanzlerin der Türkei nun weitere Schritte auf dem Weg zum EU-Beitritt in Aussicht stellt, obwohl ihre Partei diesen Beitritt doch eigentlich ablehnt» Die Welt, «CSU stemmt sich gegen EU-Beitritt der Türkei», disponible en <http://www.welt.de/politik/deutschland/article147760503/CSU-stemmt-sich-gegen-EU-Beitritt-der-Tuerkei.html>. Fecha de consulta: 06/12/2015.

[16] Cfr., European Council. Council of the European Union, «Meeting of the EU heads of state or government with Turkey», 29/11/2015, disponible en <http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2015/11/29/>. Fecha de consulta: 04/12/2015. Con esta Cumbre, primera bilateral en 11 años, se relanzó una relación que discurría bajo mínimos. A ella se une la Conferencia Intergubernamental celebrada en Bruselas (el 14 de diciembre de 2015) y que «ha puesto sobre raíles las negociaciones de adhesión –bloqueadas desde hace dos años– con la apertura del capítulo sobre política económica y monetaria. Esto significa que desde el 3 de octubre de 2005, en que arrancaron las conversaciones, hasta ahora se han abierto 15 capítulos de los 35 por negociar aunque solo uno está provisionalmente cerrado». S. Martínez, *El Periódico*, «La UE

Ankara se había comprometido, a su vez, a controlar la puerta trasera de Europa y a permitir que sean devueltos a su territorio migrantes irregulares que hayan puesto los pies en suelo europeo[17]. En la mencionada cumbre de finales de noviembre de 2015 se ha fijado octubre de 2016 como la fecha en la que se suprimirá la necesidad de visado en el espacio Schengen para los ciudadanos turcos[18].

También el presidente del Consejo Europeo Donald Tusk había ligado el acuerdo con Turquía a un descenso en el número de migrantes[19]. Claro que Turquía viéndolo desde el otro lado ha exigido las correspondientes compensaciones al esfuerzo adicional en este tema, solicitando a la Unión una aligeración en los procesos de visa para sus ciudadanos, ayuda económica adicional y avances en las negociaciones para su integración en la UE, como ya hemos visto.

Ya el mismo Erdogan había ofrecido sus razones: «Desde hace cuatro años Turquía acoge refugiados de Siria e Irak sin discriminación de ningún tipo. Mientras tanto, Ankara habría gastado 7,8 mil millones de dólares para atender a unos 2,5 millones de seres humanos. En contrapartida les habría llegado de otros países tan solo 417 millones. Sin embargo proseguimos con nuestra política de puertas abiertas», clama Erdogan»[20].

---

relanza las negociaciones de adhesión con Turquía tras dos años de bloqueo», disponible en <http://www.elperiodico.com/es/noticias/internacional/relanza-las-negociaciones-adhesion-con-turquia-tras-dos-anos-bloqueo-4751179>. Fecha de consulta: 15/12/2015. En febrero de 2016 está programado dar inicio a contactos de manera estable entre Turquía y la UE.

[17] En lo que respecta a este punto, diplomáticos griegos afirman que «hasta el momento, los acuerdos de readmisión firmados con Grecia y Bulgaria, no han sido respetados por Turquía». *El País*, «Merkel ofrece a Turquía avances en su adhesión a la UE», disponible en <http://internacional.elpais.com/internacional/2015/10/18/actualidad/1445192200_838960.html>. Fecha de consulta: 21/10/2015. Lo mismo afirma Die Welt: «Das ewähnte Rücknahmeabkommen wurde Ende 2013 zwischen der EU und der Türkei geschlossen. Es regelt, dass Menschen, die über die Türkei ilegal in die EU gereist sind, zurückgenommen werden müssen. Di Türkei halt sich daran aber bisher nicht. Zudem gilt es etwa für Syrien und Afghanen erst ab Oktober 2017». Die Welt, «CSU stemmt sich gegen EU-Beitritt der Türkei», disponible en <http://www.welt.de/politik/deutschland/article147760503/CSU-stemmt-sich-gegen-EU-Beitritt-der-Tuerkei.html>. Fecha de consulta: 06/12/2015.

[18] «The EU and Turkey also agreed to apply from June 2016 the readmission agreement. They are aiming to complete the visa liberalization process, and the lifting of visa requirements for Turkish citizens in the Schengen zone, by October 2016». European Council. Council of the European Union, *op. cit.* Fecha de consulta: 04/12/2015.

[19] Cfr., Reuters, Spiegel Online, «EU-Verhandlungen: Tusk will Türkei-Abkommen nur bei rückläufigen Flüchtlingszahlen», disponible en <http://www.spiegel.de/politik/ausland/tuerkei-donald-tusk-will-abkommen-nur-bei-weniger-fluechtlingen-a-1057684.html#>. Fecha de consulta: 22/10/2015.

[20] «Seit vier Jahren nehme die Türkei Flüchtlinge aus Syrien und dem Irak auf – ohne irgendeine Form der Diskriminierung». Inzwischen seien es fast 2,5 Millionen Menschen, für die Ankara 7,8 Milliarden

Claro que esta política de «puertas abiertas» como la define el mandatario turco, según la cual se acoge a todo el que llega sin discriminación, se está manifestando como uno de los mejores aliados para el gobierno de Ankara, tanto en lo que toca a su política interior como a sus relaciones internacionales.

Conclusiones y sugerencias para el futuro

Cualquier conclusión que queramos extraer de los datos mencionados no podrá nunca olvidar el marco diseñado por los dos textos que hemos transcrito al inicio de este trabajo y que, ahora, completamos con el siguiente:

«La acción de la Unión en la escena internacional se basará en los principios que han inspirado su creación, desarrollo y ampliación y que pretende fomentar en el resto del mundo: la democracia, el Estado de Derecho, la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, el respeto de la dignidad humana, los principios de igualdad y solidaridad y el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del Derecho Internacional» (TUE 21, 1).

En junio de 2015 el AKP de Erdogan ganó las elecciones al parlamento, pero perdió una mayoría absoluta lograda consecutivamente en las tres últimas contiendas electorales. La imposibilidad para formar gobierno llevó al presidente turco a convocar a sus ciudadanos de nuevo a las urnas para el 1 de noviembre del mismo año. El mensaje de estabilidad lanzado por el AKP frente a la subversión provocada en el Este del país por los rebeldes kurdos del PKK, las promesas arrancadas a los mandatarios de la UE, especialmente con la visita de Merkel a Ankara a causa de la crisis de migrantes y ciertas medidas de control de medios informativos han posibilitado al principal partido turco recuperar la perdida mayoría absoluta[21].

Dollar ausgegeben habe. Im Gegenzug seien nur 417 Millionen von anderen Ländern gekommen. «Dennoch führen wir unsere Politik der offenen Tür fort», ruft Erdogan». M. Becker, Spiegel Online, *op. cit.* Fecha de consulta: 22/10/2015.

[21] «Esta semana [finales de octubre] el gobierno tomó el control de dos diarios y dos canales de televisión del grupo Koza-Ipec, crítico con el gobierno del partido islamista AKP» […] «Los periódicos *Bugün* y *Millet* no salieron a la venta y los canales de televisión Bugün Tv y Kanaltürk dejaron de emitir después de que la policía turca se presentara el miércoles en su redacción en Estambul» (*BBC MUNDO*, «Erdogan recupera el parlamento en elecciones cruciales para Turquía y para el mundo», disponible en <http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/11/151031_turquia_segundas_elecciones_legistlativas_ep>. Fecha de consulta: 06/12/2015. Tras la intervención judicial de los mismos «los directores de los medios fueron sustituidos por miembros cercanos al AKP, ofreciendo un giro editorial que ahora pasa a defender

Estos son hechos constatados que no admiten argumentación en contrario. Ahora bien, si queremos buscar algunas de las causas de tales acontecimientos y extraer de ellas algunas consecuencias para el futuro, debemos ponernos algunos interrogantes acerca de la llegada masiva de migrantes a territorio de la UE, que como nos dice Markus Becker: «Ya sea de Siria, Afganistán, de Irak o de África Oriental, la mayoría de los refugiados que actualmente vienen hacia Europa, lo hacen a través de Turquía» […] «Si Ankara controlase mejor sus fronteras y atendiese mejor en su territorio a los refugiados, esta es la esperanza en la UE, entonces se debilitaría tal afluencia»[22].

Así pues, la falta de un control más estricto en las fronteras turcas, ¿es solo cuestión de escasez de personal y medios o forma parte de una estrategia a mayor escala y a más largo plazo? ¿Cuáles son las ventajas que el país de la península de Anatolia, puente entre Asia y Europa, obtiene al dejar (inconsciente o conscientemente) la puerta fronteriza entreabierta?

Las interpretaciones podrían ser varias. Entre ellas hay algunas que son más plausibles que otras. La que aquí propongo tiene la ventaja de que casa a la perfección con los hechos arriba mencionados. La falta de una PESC unitaria y fuerte en el seno de la Unión, da a cualquier país que posea una amenaza contra la misma, una especie de chequera en blanco en la que a discreción puede escribir las cifras que más guste. La posibilidad de permitir que más de dos millones de refugiados (número en aumento constante) asentados en los campos del este de Turquía puedan llegar al Danubio, al Rin o al Sena (incluso al Támesis) supone una amenaza muy lucrativa, a corto, medio y largo plazo. Tan solo es necesario pensar qué quiero de la UE y pedir: dinero para atender a los migrantes en mi territorio, agilización de visados para mis ciudadanos y apertura y aceleración del proceso de adhesión para mi candidatura[23]. Dicho y hecho.

---

las posiciones del Gobierno». B. Yubero; X. Palacios, *op. cit.,* pág. 6. Fecha de consulta: 17/01/2016.

[22] «Ob aus Syrien, Afghanistan, dem Irak oder Ostafrika: Die meisten Flüchtlinge, die derzeit nach Europa strömen, kommen über die Türkei» […] «Würde Ankara die Grenzen besser kontrollieren und die Flüchtlinge in Land besser versorgen, so die Hoffnung in der EU, würde sich der Zustrom abschwächen» M. Becker, Spiegel Online, *op. cit.* Fecha de consulta: 22/10/2015.

[23] La urgencia (y una cierta improvisación) se muestran en los pasos emprendidos, que denotan una preocupante desesperación: «La Unión Europea multiplica los gestos de acercamiento a Turquía para conseguir la máxima implicación de este país en la crisis de refugiados. Los Veintiocho han escenificado

Yo, país noblemente amenazante, recibo todos esos beneficios y a cambio «prometo» hacer todo lo posible para que mis fronteras no sirvan de plataforma lanzadera de cientos de miles de seres humanos hacia el norte y el oeste.

El acuerdo, si es cumplido, beneficia en principio a ambas partes. Ahora bien, una parte es libre para ofrecerlo y hasta para cumplirlo, la otra se ve obligada a tomarlo y a abrir su mano hasta donde le exijan[24]: ¿qué pasará a uno o dos años vista? Sobre todo, ¿cuáles serán las decisiones a tomar si, como hemos apuntado más arriba, la adhesión de Turquía a la UE no progresa según lo exigido por esta y los reproches que se le hagan no son del agrado del país turco?

Si acudimos a las estadísticas, los avances realizados por Turquía en ámbitos tan relevantes como la libertad de expresión destacan por su inexistencia, produciéndose incluso un retroceso en el campo de la libertad de prensa[25]. De hecho, desde el año 2000 hasta el 2013, el ranking de la Clasificación Mundial de la Libertad de Prensa mostraba un país que ocupa uno de los puestos más bajos, el 154, habiendo retrocedido en esos 13 años, 54 posiciones[26]. El Índice del Estado de Derecho de 2015 del *World Justice Project*, pone en guardia frente a las notables deficiencias del sistema

---

este lunes su mano tendida a Ankara al abrir formalmente un nuevo capítulo del proceso de adhesión… Se trata del primer capítulo que se abre en dos años –el 17, relativo a la política económica–, una señal de que Bruselas necesita urgentemente la cooperación turca para que frene a los migrantes». L. Abellán, *El País*, «Bruselas acelera la adhesión turca a la UE para allanar la cooperación», disponible en <http://internacional.elpais.com/internacional/2015/12/14/actualidad/1450114271_402765.html>. Fecha de consulta: 17/01/2016.

[24] Poco tiempo después de firmado el acuerdo, los periódicos se hacían eco de una preocupación de la Comisión Europea que apunta al incumplimiento turco de lo pactado y al posible fracaso del plan trazado: «La sospecha de que Turquía está incumpliendo el acuerdo pactado con los países de la UE solo mes y medio después de su rúbrica ha obligado a la Comisión Europea a abrir una investigación… Turquía tampoco está controlando su frontera como prometió… El plan hace aguas por todos sus flancos», C. Porteiro, *La Voz de Galicia*, «La UE investiga si Turquía devuelve refugiados hacia Siria por la fuerza», disponible en <http://www.lavozdegalicia.es/noticia/internacional/2016/01/15/ue-investiga-turquia-devuelve-refugiados-siria-fuerza/0003_201601G15P20991.htm>. Fecha de consulta: 17/01/2015.

[25] Aun después de reiniciadas oficialmente las negociaciones entre Turquía y la UE a finales de 2015, con la reapertura del capítulo económico y el establecimiento de dos cumbres anuales entre Ankara y Bruselas, nos llegan noticias como esta: «La policía turca ha detenido a 22 académicos –y busca a otros 5 más– a los que acusa de «propaganda terrorista» por firmar un manifiesto crítico con la política del Gobierno en el sudeste kurdo del país. Además, la justicia ha iniciado una investigación criminal sobre otros 130 por el mismo motivo y los centros educativos han abierto expedientes a decenas de profesores que habían incluido su nombre en la lista de firmantes». A. Mourenza, *El País*, «Turquía detiene a 22 académicos por criticar la política del Gobierno», disponible en <http://internacional.elpais.com/internacional/2016/01/15/actualidad/1452868684_113848.html>. Fecha de consulta: 17/01/2015.

[26] Cfr., Reporters Sans Frontieres, *2013 World Press Freedom Index: Dashed Hopes after Spring*, disponible en <http://en.rsf.org/press-freedom-index-2013,1054.html>. Fecha de consulta: 23/11/2015.

de justicia turco en todo lo que concierne al respeto de los derechos fundamentales y en lo referente a la justicia criminal, donde ocuparía los puestos 96 y 71, respectivamente, de un total de 102 países[27]. Datos como estos han hecho que el informe de evaluación de la Comisión Europea del año 2015 (y otros previos) haya sido especialmente crítico[28].

El objetivo principal de la UE actualmente es sin duda proteger sus fronteras exteriores o, al menos, tenerlas controladas de manera que las fuerzas de seguridad y los prestadores de servicios de los Estados miembros no se vean desbordados. Ahora bien, al lado de este, no puede dejarse de lado uno de los principios básicos que constituyen la identidad de la misma y es parte nuclear de su acción humanitaria: el respeto y protección de los derechos humanos[29]. Si las autoridades europeas en aras de alcanzar el objetivo más inmediatista claudicasen ante la transgresión de uno de los pilares de su estructura básica, no podríamos hablar de un avance sino de un retroceso en el camino de construcción de la Unión Europea.

Turquía, por su parte, tiene dos grandes bazas en la manga o ya sobre la mesa: ser la llave que controla el portón de acceso a Europa por esa enorme autopista que supone su propio territorio; y convertirse en muro infranqueable para la penetración del yihadismo y de yihadistas en los Estados miembros de la Unión. De ambos ases no puede prescindir la UE si quiere ganar la partida al terrorismo y resolver con dignidad la

---

[27] World Justice Project, *Rule of Law Index 2015. Turkey*, disponible en <http://data.worldjusticeproject.org/#/groups/TUR>. Fecha de consulta: 23/11/2015.

[28] Ya en el año 2012, el informe de evaluación había sido terriblemente duro, llevando a Turquía a defenderse, presentando sus propias cifras y destacando los avances realizados en ámbitos como la educación, la justicia o el trabajo. Cfr., *2012 Progress Report prepared by Turkey*, disponible en <http://www.ab.gov.tr/files/IlerlemeRaporlari/2012/2012_tr_progress_report_en.pdf>. Fecha de consulta: 23/11/2015. La Comisión ha retrasado la publicación del informe de evaluación de 2015, que suele aparecer a mediados de octubre, a causa de la celebración de la elecciones al Parlamento turco convocadas para el 1 de noviembre de 2015. Cfr., *El Mundo*, «Erdogan convoca elecciones anticipadas en Turquía el 1 de noviembre», disponible en <http://www.elmundo.es/internacional/2015/08/24/55db75abca4741894c8b4595.html>. Fecha de consulta: 23/11/2015. Algunas de las reacciones de las autoridades turcas al informe de la Comisión Europea pueden versen en Agencia EFE, «Turquía califica de 'inaceptables' las críticas de la UE a Erdogan», disponible en <http://www.efe.com/efe/espana/mundo/turquia-califica-de-inaceptables-las-criticas-la-ue-a-erdogan/10001-2760115>. Fecha de consulta: 23/11/2015.

[29] Lamentablemente, la política y, sobre todo, los políticos suelen ver estos según las circunstancias, conforme a lo cual, bien puede posponerse su defensa, si hay otros intereses prioritarios: «Le régime du président Recep Tayyip Erdogan étant un partenaire sans lequel la crise des migrants ne trouvera pas de solution, le Vingt-Huit taisent, du coup, leurs réticences avec les dérives autoritaires du pouvoir islamo-conservateur d'Ankara ou avec sa gestión de la question kurde». *Le Monde*, «Crise des réfugiés: l'UE contrainte de s'appuyer sur la Turquie». Disponible en <http://www.lemonde.fr/europe/article/2015/10/16/migrants-l-ue-et-la-turquie-s-accordent-sur-un-plan-d-action-commun_4790663_3214.html>. Fecha de consulta: 04/12/2015.

preocupante crisis migratoria. Nos preguntamos, ¿qué hará entonces la Comisión Europea con el proceso de negociación con la nación turca que apunta a su adhesión a la UE? ¿Dónde están las líneas rojas más allá de las que ningún mandatario de la Unión puede ceder?

En mi opinión, la frontera está clara y no es negociable[30]. La hemos recordado al citar los puntos 21 del TUE y el 214 de TFUE. Por ello, puede que la discusión deba cambiar de contexto. Quizá no haya que dar por sentado que la única vinculación del pueblo turco con el resto de europeos pase necesariamente por su plena membresía, sino que puede ser posible hallar otras fórmulas satisfactorias para ambas partes.

De hecho, ¿por qué tanto revuelo con Turquía y su incorporación a la UE como miembro de pleno derecho, cuando existen otras soluciones, dignas y prácticas, que no serían desechables, sino más bien fácilmente asumibles? Pongamos el ejemplo de la Asociación Europea de Libre Comercio (European Free Trade Association - EFTA). En este marco, Turquía lograría prácticamente todo lo que desea obtener dentro de la UE y esta se sentiría perfectamente a gusto con el país de la península de Anatolia dentro de los parámetros que dicho espacio económico ofrece[31]. Como afirma Batalla Adam:

«Turquía ha manifestado reiteradamente su deseo de convertirse en miembro de la UE en igualdad de condiciones que el resto de los países europeos. Sin embargo, no se muestra entusiasmado por unirse al euro o a la zona Schengen. Por lo tanto, la pertenencia de Turquía a las instituciones y a la política de seguridad europeas, así

[30] Habrá que tener en mente, como afirma Fernández Fernández, que «El poder en Turquía, a diferencia de otros países, tiene una estructura bastante unipersonal, centrado en la figura de Erdogan. Las principales compañías empresariales tienen relaciones directas con el gobierno, y el ejército es usado en la política cotidiana como un actor más, siempre presente. Es un país muy rico, y el presidente consiguió escalar posiciones a la par de una nueva burguesía pujante, como parte de un todo. Para legitimarse, el gobierno ha conseguido cambiar las estructuras de capital de la mayoría de grupos de comunicación, de tal manera que dependan de las instituciones, a la par que ataca a periodistas o incluso cierra canales de televisión y periódicos entre los pocos que quedan contrarios al orden establecido». P. Fernández Fernández, «El futuro de Turquía tras el limbo electoral», disponible en <http://disparamag.com/extramuros/el-futuro-turquia-tras-el-limbo-electoral>. Fecha de consulta: 06/12/2015.

[31] Claro que la política es amante de jugar con la incertidumbre de ciertas promesas y saca enormes rendimientos de la ambigüedad. Para Erdogan las promesas, realizables o no, de una futura Turquía en la UE le reportan beneficios, tales como en las pasadas elecciones de noviembre. De hecho, «Angela Merkels Besuch, zwei Wochen vor der Parlamentswahl in der Türkei, kommt Erdogan natürlich sehr gelegen. So dann er verkünden, was er seinen Bürgern schon vor Jahren versprochen hat: Visum-Freiheit für Reisen in den Schengen-Raum» Die Welt, «CSU stemmt sich gegen EU-Beitritt der Türkei», disponible en <http://www.welt.de/politik/deutschland/article147760503/CSU-stemmt-sich-gegen-EU-Beitritt-der-Tuerkei.html>. Fecha de consulta: 06/12/2015.

como al mercado único, permaneciendo fuera de la zona euro y de Schengen, podría constituir un modelo plausible de integración para Turquía»[32].

Ya en el año 2013, el por aquel entonces ministro turco para los asuntos con la UE, dejaba caer en una entrevista al *The Telegraph* la idea de que Turquía podría acabar «with a similar status as Norway in relation to the EU, which is not a member but has Access to the single market through free trade agreements»[33].

Con la solución indicada u otra similar, hasta gobiernos con ciertas reticencias en el seno de la Unión a causa de esta ampliación podrían darse por satisfechos. El mandatario británico David Cameron, ferviente defensor de la integración de Turquía, no estaría en desacuerdo con la misma, desde el momento en que lo que al Reino Unido, de verdad, le interesa es no perder a un socio que resulta «vital for our economy, vital for our security and vital for our diplomacy», objetivos que se podrían lograr, y no en pequeña medida, dentro de un contexto parecido al ofrecido por el EFTA[34]. Lo cual, además, evitaría que los gobiernos de los países miembros no se viesen con escrúpulos al tener que admitir a una Turquía, cuyo primer mandatario, como afirman medios como el *Spiegel Online*, desea asumir cada vez más autoridad aun a costa de ciertos derechos fundamentales[35].

---

[32] L. Batalla Adam: *op. cit.,* 26.

[33] *The Telegraph*, «Turkey 'will probably never be member of the EU'», disponible en <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/turkey/10325218/Turkey-will-probably-never-be-EU-member.html>. Fecha de consulta: 21/10/2015. Como afirma Alex Spillius, autor del artículo: «Expectation of joining have declined sharply among the Turkish public. In 2004, when a date for accession talks was given -45 years after Ankara first requested them- support for the EU was 78 per cent but in recent polls that was down to 45 per cent». El problema es que, según parece, a Noruega no le gusta tal propuesta y no estaría dispuesta a que en el traje tan perfectamente cortado a su medida se integre otro sujeto que pueda acabar por rasgarlo.

[34] Cfr., The Week UK, «Turkey and the EU: the pros and cons of membership», disponible en <http://www.theweek.co.uk/24083/turkey-and-the-eu-the-pros-and-cons-of-membership>. Fecha de consulta: 21/10/2015.

[35] «Erdogan herrscht seit einigen Jahren zunehmend autoritär über das Land, zunächst als Ministerpräsident, mittlerweile als Staatspräsident. Sein erklärtes Ziel ist es, ein Präsidialsystem zu installieren und sich damit grössere Macht zu verschaffen». Spiegel Online, «Türkei-Wahl: Erdogans AKP holt absolute Mehrheit», disponible en <http://www.spiegel.de/politik/ausland/tuerkei-wahl-erdogans-akp-holt-absolute-mehrheit-a-1060595.html>. Fecha de consulta: 06/12/2015. Tal propuesta resultaría además provechosa para acabar con la polémica inclusión de Turquía en la siempre discutida y politizada lista de países seguros, a los cuales se puede devolver oficialmente los inmigrantes ilegales, ya que ello no conllevaría implicaciones a mayores para la UE. Tal disyuntiva se refleja de manera particular en la prensa alemana: «Die Bundesregierung sieht eine Aufnahme der Türkei auf die Liste skeptisch… Würde sich die EU dagegen entscheiden, müsste sie konsequenterweise auch den Status der Türkei als Beitrittskandidat infrage stellen» […] «Es ist absolut unmöglich», sagt Parlamentspräsident Schulz, «über die Türkei als Beitrittskandidatin zu sprechen und sie nicht zum sicheren Herkunftsland zu erklären». M. Becker Spiegel Online, *op. cit*. Fecha de consulta: 22/10/2015.

Ahora bien, no bastará con presentar dicho plan al gobierno turco, sino que habrá que poner a trabajar a fondo a la diplomacia europea para hallar la fórmula adecuada que satisfaga las exigencias mutuas. En todo este proceso creo que es clave no olvidar como afirma *France Diplomatique* que, «Le gouvernement du Premier ministre Erdogan affiche l'objectif de l'adhésion à l'Union européenne comme une priorité politique, arguant notamment de l'effect de levier que constitue cette perspective pour reformer et moderniser la Turquie»[36].

Tal reforma y modernización buscada con toda legitimidad por las autoridades turcas deberá ser tenida en cuenta por las europeas sin olvidar, al mismo tiempo, los pros y contras que la integración de Turquía, sea esta bajo la modalidad que fuere, supondría para las naciones que configuran la UE y por ende, para todos los europeos[37]. Recapitulemos los dichos puntos de manera breve como colofón al trabajo aquí desarrollado. Además de algunos avances en DD. HH., tendríamos a favor:

a.- El resultar un aliado poderoso para la lucha contra el Estado Islámico (DAESH).

b.- Una población trabajadora joven y bien preparada.

c.- Un rápido crecimiento económico; un mercado de 76 millones; una zona de paso de petróleo y gas natural.

d.- Su propicia posición geográfica y cultural para mediar entre EU y el mundo islámico, a tener en cuenta en el conflicto entre Palestina e Israel.

En contra:

a.- El no reconocimiento de Chipre y del Genocidio armenio de 1915.

b.- Ciertas deficiencias en libertades y derechos fundamentales: prensa, mujeres…

c.- Diferencias geográficas, políticas y culturales demasiado acentuadas con respecto a Europa.

---

[36] France Diplomatique, «L'Union européenne et la Turquie», disponible en <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/dossiers-pays/turquie/l-union-europeenne-et-la-turquie/>. Fecha de consulta: 04/12/2015.

[37] Cfr., The Week UK, «Turkey and the EU: the pros and cons of membership», disponible en <http://www.theweek.co.uk/24083/turkey-and-the-eu-the-pros-and-cons-of-membership>. Fecha de consulta: 21/10/2015.

d.- Una renta per cápita excesivamente baja que tendría que ser aumentada a base de acrecentar las tasas a los ciudadanos de los otros Estados miembros.

e.- La presión antiinmigración de los Estados miembros hacia los trabajadores turcos.

f.- La libre circulación de personas podría servir para que de Siria o Irak llegaran yihadistas a través del territorio turco.

Con tales premisas sobre la mesa, se espera que los hombres de estado europeos y turcos mirando no a las siguientes elecciones sino a las próximas generaciones encuentren una fórmula adecuada en la que cristalice la tan ansiada relación entre Bruselas y Ankara, de modo que sea un instrumento eficaz para el progreso y la paz de ambos pueblos.

*José Luis Fernández Cadavid**
Doctor en Historia del Derecho
Maestro en Diplomacia y Relaciones Internacionales

Bibliografía

ABC. «¿Qué consecuencias tendría la entrada de Turquía en la UE?», disponible en <http://www.abc.es/internacional/20151021/abci-turquia-consecuencias-201510201623.html>. Fecha de consulta: 21/10/2015.

ABC. «Tres argumentos a favor y en contra de la entrada de Turquía en la UE», disponible en <http://www.abc.es/internacional/20151019/abci-favor-contra-turquia-201510181948.html>. Fecha de consulta: 21/10/2015.

ABELLÁN, L. Bruselas acelera la adhesión turca a la UE para allanar la cooperación, *El País*, disponible en <http://internacional.elpais.com/internacional/2015/12/14/actualidad/1450114271_402765.html>. Fecha de consulta: 17/01/2016.

AGENCIA EFE. «Turquía califica de 'inaceptables' las críticas de la UE a Erdogan», disponible en <http://www.efe.com/efe/espana/mundo/turquia-califica-de-inaceptables-las-criticas-la-ue-a-erdogan/10001-2760115>. Fecha de consulta: 23/11/2015.

BATALLA ADAM, L., «Turquía el eterno candidato a la UE», *Revista Española de Relaciones Internacionales*, nº. 5, 2013, pág. 11.

BBC Mundo. *«Erdogan recupera el parlamento en elecciones cruciales para Turquía y para el mundo»,* disponible en <http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/11/151031_turquia_segundas_elecciones_legistlativas_ep>. Fecha de consulta: 06/12/2015.

BECKER, M., SPIEGEL ONLINE. «Lösung der Flüchtlingskrise: Erdogan stellt Bedingungen an die EU», disponible en <http://www.spiegel.de/politik/ausland/fluechtlingskrise-erdogan-stellt-eu-bedingungen-a-1056253.html>. Fecha de consulta: 22/10/2015.

DIE WELT «CSU stemmt sich gegen EU-Beitritt der Türkei,» disponible en <http://www.welt.de/politik/deutschland/article147760503/CSU-stemmt-sich-gegen-EU-Beitritt-der-Tuerkei.html>. Fecha de consulta: 06/12/2015.

El Mundo, «Erdogan convoca elecciones anticipadas en Turquía el 1 de noviembre», disponible en <http://www.elmundo.es/internacional/2015/08/24/55db75abca4741894c8b4595.html>. Fecha de consulta: 23/11/2015.

El País. «La ONU propone a Libia un gobierno único de transición», disponible en <http://internacional.elpais.com/internacional/2015/10/09/actualidad/1444342337_515430.html>. Fecha de consulta: 24/11/2015.

El País, «Merkel ofrece a Turquía avances en su adhesión a la UE», disponible en <http://internacional.elpais.com/internacional/2015/10/18/actualidad/1445192200_838960.html>. Fecha de consulta: 21/10/2015.

El Periódico, «El Consejo Presidencial de Libia nombra un nuevo Gobierno de unidad nacional», disponible en <http://www.elperiodico.com/es/noticias/internacional/consejo-presidencial-libia-nombra-nuevo-gobierno-unidad-nacional-4828817>. Fecha de consulta: 22/01/2016.

EUR-Lex. *Asociación para la Adhesión de Turquía*, disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV:e40111>. Fecha de consulta: 23/10/2015.

EUROPEAN COMISSION. «European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations. Conditions for Membership», disponible en <http://ec.europa.eu/enlargement/policy/conditions-membership/index_en.htm>. Fecha de consulta: 21/10/2015.

EUROPEAN COUNCIL. Council of the European Union. «Meeting of the EU heads of state or government with Turkey, 29/11/2015», disponible en <http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2015/11/29/>. Fecha de consulta: 04/12/2015.

P. FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ. «El futuro de Turquía tras el limbo electoral», disponible en <http://disparamag.com/extramuros/el-futuro-turquia-tras-el-limbo-electoral>. Fecha de consulta: 06/12/2015.

FRANCE DIPLOMATIQUE. «L'Union européenne et la Turquie», disponible en <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/dossiers-pays/turquie/l-union-europeenne-et-la-turquie/>. Fecha de consulta: 04/12/2015.

Frontex. «Press Back, May 2011», disponible en <http://frontex.europa.eu/assets/Media_centre/Frontex_Press_Pack.pdf>. Fecha de consulta: 23/11/2015.

LE MONDE. «Crise des réfugiés: l'UE contrainte de s'appuyer sur la Turquie». Disponible en <http://www.lemonde.fr/europe/article/2015/10/16/migrants-l-ue-et-la-turquie-s-

accordent-sur-un-plan-d-action-commun_4790663_3214.html>. Fecha de consulta: 04/12/2015.

Le Monde. «Turquie: les islamo-conservateurs reprennent la majorité absolue au Parlament», disponible en <http://www.lemonde.fr/europe/article/2015/11/01/debut-du-scrutin-legislatif-anticipe-en-turquie-dans-un-climat-de-tensions-et-de-divisions_4800940_3214.html>. Fecha de consulta: 06/12/2015.

Martínez, S. «La UE relanza las negociaciones de adhesión con Turquía tras dos años de bloqueo», *El Periódico*, disponible en <http://www.elperiodico.com/es/noticias/internacional/relanza-las-negociaciones-adhesion-con-turquia-tras-dos-anos-bloqueo-4751179>. Fecha de consulta: 15/12/2015.

Martorell, M., Couso Javier. «Turquía usa los refugiados como arma contra la Unión Europea» disponible en <http://www.cuartopoder.es/terramedia/2015/10/31/javier-couso-turquia-usa-los-refugiados-como-arma-contra-la-union-europea/7249>. Fecha de consulta: 04/12/2015.

Medina Abellán, M. A. «Turkey and the Middle East Kaleidoscope», in: IEEE 127/2015, págs. 1-17, disponible en <http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2015/DIEEEO127-2015_Turquia_relacion_Europa_MedinaAbellan.pdf>. Fecha de consulta: 17/01/2015.

Mourenza, A. «Turquía detiene a 22 académicos por criticar la política del Gobierno», *El País,* disponible en <http://internacional.elpais.com/internacional/2016/01/15/actualidad/1452868684_113848.html>. Fecha de consulta: 17/01/2015.

Oficina de Información Diplomática. *Ficha País. Turquía. República de Turquía*, disponible en <http://www.exteriores.gob.es/documents/fichaspais/turquia_ficha%20pais.pdf>. Fecha de consulta: 23/11/2015.

Porteiro, C. «La UE investiga si Turquía devuelve refugiados hacia Siria por la fuerza», *La Voz de Galicia* disponible en <http://www.lavozdegalicia.es/noticia/internacional/2016/01/15/ue-investiga-turquia-devuelve-refugiados-siria-fuerza/0003_201601G15P20991.htm>. Fecha de consulta: 17/01/2015.

REPORTERS SANS FRONTIÈRES. «2013 World Press Freedom Index: Dashed Hopes after Spring», disponible en <http://en.rsf.org/press-freedom-index-2013,1054.html>. Fecha de consulta: 23/11/2015.

REUTERS, SPIEGEL ONLINE. «EU-Verhandlungen: Tusk will Türkei-Abkommen nur bei rückläufigen Flüchtlingszahlen», disponible en <http://www.spiegel.de/politik/ausland/tuerkei-donald-tusk-will-abkommen-nur-bei-weniger-fluechtlingen-a-1057684.html#>. Fecha de consulta: 22/10/2015.

SPIEGEL ONLINE: «Türkei-Wahl: Erdogans AKP holt absolute Mehrheit», disponible en <http://www.spiegel.de/politik/ausland/tuerkei-wahl-erdogans-akp-holt-absolute-mehrheit-a-1060595.html>. Fecha de consulta: 06/12/2015.

THE TELEGRAPH. «Turkey 'will probably never be member of the EU'», disponible en <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/turkey/10325218/Turkey-will-probably-never-be-EU-member.html>. Fecha de consulta: 21/10/2015.

THE WEEK UK. «Turkey and the EU: the pros and cons of membership», disponible en <http://www.theweek.co.uk/24083/turkey-and-the-eu-the-pros-and-cons-of-membership>. Fecha de consulta: 21/10/2015.

WORLD JUSTICE PROJECT. «Rule of Law Index 2015. Turkey», disponible en <http://data.worldjusticeproject.org/#/groups/TUR>. Fecha de consulta: 23/11/2015.

YUBERO, B.; PALACIOS, X. «Elecciones en Turquía: El triunfo del conservadurismo», IEEE 135/2015, págs. 1-14, disponible en <http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2015/DIEEEO135-2015_Elecciones_Turquia_BYubero-JPalacios.pdf>. Fecha de consulta: 17/01/2016.

2012 PROGRESS REPORT PREPARED BY TURKEY, disponible en <http://www.ab.gov.tr/files/IlerlemeRaporlari/2012/2012_tr_progress_report_en.pdf>. Fecha de consulta: 23/11/2015.

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

50/2016 20 de mayo de 2016

*Luis Martínez Viqueira**

El Ciclo de Inteligencia Complejo: una ágil herramienta para operar en red

Visitar la WEB Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO

El Ciclo de Inteligencia Complejo: una ágil herramienta para operar en red

Resumen:

El Ciclo de Inteligencia sigue siendo una simplificación válida para explicar el modo de trabajo de la función Inteligencia. Ciertas innovaciones tecnológicas ayudan a acortar plazos en el proceso de decisión y para ello es preciso introducir algunos cambios funcionales y organizativos, pero sobre todo de mentalidad. Esas innovaciones permiten que el Ciclo de Inteligencia tradicional se amplíe con el Ciclo de Obtención, una parte del llamado Ciclo JISR de la OTAN, configurando el llamado Ciclo de Inteligencia Complejo. El Ciclo de Inteligencia Complejo ayuda a entender con mayor precisión las diferentes fases del Ciclo de inteligencia y del de decisión, que se solapan en determinados casos. La implantación del Ciclo de inteligencia Complejo satisface una renovada y eficiente implicación de la Inteligencia en el combate del futuro, acortando el tiempo de decisión y garantizando un sistema de alertas eficaz. Para ello, sin renunciar a la simplificación, es preciso normalizar el Ciclo de Inteligencia Complejo y aplicarlo de manera ambiciosa.

Abstract:

The Intelligence Cycle remains a valid simplification to explain how Intelligence works. Some technological innovations shorten the decision-making process timing and, therefore, there is a need to introduce some functional and organizational changes. These innovations allow the traditional Intelligence Cycle to be wider, in order to include the Collection Cycle -a part of the NATO JISR- and this way implementing the so-called Complex Intelligence Cycle. The Complex Intelligence Cycle helps to understand more clearly the different phases of intelligence and decision, which are overlapped in certain cases. The implementation of the Complex Intelligence Cycle satisfies a renewed and efficient involvement of intelligence in future warfare, shortening the decision-making process and ensuring an effective warning system. To do this without renouncing the simplicity, it is necessary to normalize the Complex Intelligence Cycle and apply it ambitiously.

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

Palabras clave:

Inteligencia, ciclo de inteligencia, alertas, ciclo de decisión, reconocimiento estratégico, obtención, RPAS, Mando y Control.

Keywords:

Intelligence, Intelligence Cycle, Warnings, Decision cycle, Strategic reconnaissance, Collection, RPAS, Command and Control.

Introducción

18 de junio de 1815. Uno de los ayudantes del emperador cabalgó hacia la granja de Caliou y le dio la novedad de que, desde el Bois de Paris, el rápido avance de la caballería prusiana de Blücher estaba diezmando las unidades de la Vieja Guardia Imperial. La acción previa del impetuoso Ney le había privado de sus reservas. Aquella lluviosa tarde hizo a Napoleón echar de menos las privilegiadas posiciones, que había seleccionado personalmente, para establecer el Cuartel General Imperial en Austerlitz o Jena, desde los que contemplaba el campo de batalla en su casi totalidad lo que le permitía tomar las acertadas decisiones que le llevaron tantas veces a la victoria.

2 de abril de 1982. La «Union Jack» es arriada en Port Stanley, a continuación la bandera blanca y celeste es izada con todos los honores y gran emoción en Puerto Argentino. Atrás queda una escaramuza que cuesta un muerto y unos cuantos heridos. El comandante de la fuerza de asalto anfibio de la Infantería de Marina argentina que ejecuta la Operación Rosario se queda sorprendido al comprobar que la fuerza de Royal Marines británicos a la que acaba de derrotar y que guarnecía las Islas Malvinas era el doble de la que habían estimado ya que estaban en pleno relevo. Nadie le había advertido de este hecho y la decisión sobre el momento de lanzar la operación fue la peor posible, aunque el objetivo, finalmente, se alcanzó. Horas después, el general Leopoldo Galtieri, presidente de Argentina, anunció la victoria a la nación argentina.

4 de abril de 2004. Las milicias del Ejército del Mahdi intentan asaltar las dos bases de la Coalición en Nayaf, ciudad santa chií, guarnecidas por legionarios españoles y soldados salvadoreños, además de «contratistas» de empresas como Blackwater. La situación llega a ser crítica. El comandante de la fuerza, el teniente general de US Army Ricardo Sánchez quiere ver directamente la situación que resulta confusa. En el *screenwall* del Centro de Operaciones (JOC) de Bagdad aparece la imagen en tiempo real que envía un F16 que sobrevuela Nayaf. No identifica blancos que batir ya que se percibe una masa de personal civil concentrada en las calles. Una pareja de helicópteros AH64 Apache envían también sus imágenes y su valoración de la situación. Pueden neutralizar algunos objetivos y se mantienen en espera de nuevas órdenes. Simultáneamente un UAV Predator está sobrevolando la ciudad y las

imágenes que envía ayudan a Sánchez a tomar su decisión de no emplear medios aéreos y reforzar los medios en presencia confiando la solución, de momento, a las fuerzas terrestres ya desplegadas.

Los tres ejemplos históricos que se han planteado son reales, aunque quizás no plenamente rigurosos en términos históricos[1], pero permiten hacer una primera reflexión sobre la toma de decisiones en función de la información que el comandante tenga de la situación en general y, sobre todo, de la disposición del enemigo. El comandante depende de la información disponible y, más en concreto, de su precisión y oportunidad, que son características básicas de un óptimo sistema de Inteligencia. Napoleón I y el teniente general Sánchez, con dos siglos de diferencia eran capaces de tener un conocimiento preciso del campo de batalla y de la posición del enemigo y podían tomar decisiones rápidas y coherentes en tiempo casi real. El general Galtieri, dispuso de información imprecisa o incompleta y no pudo evaluar la importancia del momento de aplicar la fuerza, lo que era, en esos momentos, crucial a la hora de tomar una decisión.

La precisión y oportunidad de la información de la que dispongan los comandantes de las unidades empeñadas en combate, o los comandantes que tienen la responsabilidad de preparar las fuerzas disuasorias en tiempo de paz, son cruciales para el éxito de las operaciones o, incluso mejor, para la callada disuasión que ahorra dinero y vidas. Como siempre ha sucedido, aunque con frecuencia se olvide, precisión y oportunidad en la información son condición *sine qua non* para la victoria.

La incertidumbre es un estado habitual del hombre y en ella se ha de vivir y combatir. Reducir esa incertidumbre es la clave del éxito. El no ser consciente de esto en cada nivel, supone una grave responsabilidad que se suele pagar con sangre.

[1] Los ejemplos relativos a Iraq y Malvinas fueron narrados al autor por testigos presenciales.

Necesidad de adoptar un nuevo enfoque en inteligencia

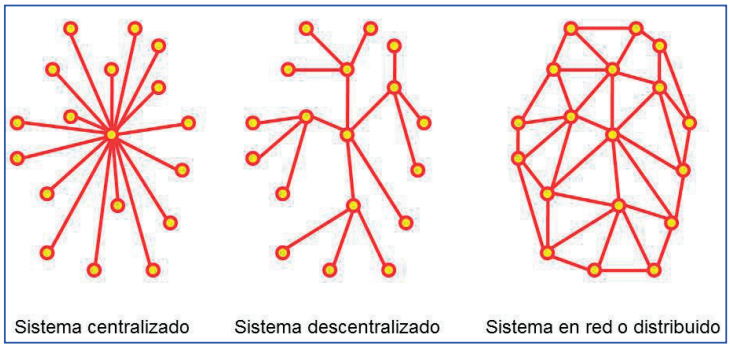
La guerra entre Estados ha sido durante siglos el modo más habitual de conflicto bélico. La participación en las guerras de grupos no estatales, como grupos insurgentes o criminales, no es algo novedoso, pero sí que lo es la aparición de nuevos actores con capacidad de actuación en amplias zonas, con una fuerte y determinada voluntad de vencer y en ocasiones con un pretendido alcance universal, como en el caso de ciertos grupos yihadíes que operan en Oriente Medio y África.

La actuación de estos nuevos actores transnacionales ha generado un cambio en las formas del combate que ha supuesto un reto a los comandantes de las fuerzas en el campo de batalla y a los poderes políticos a la hora de tomar decisiones para hacer frente a la amenaza que estos actores suponen y en la que la tecnología juega a veces un papel secundario.

Este cambio en la forma de hacer la guerra no ha tenido su reflejo en las formas de actuación de los sistemas de inteligencia que se mantienen sin cambio, en algunos aspectos, desde la Primera Guerra Mundial utilizando sus grandes capacidades de forma reactiva debido a la falta de adecuación de los productos y procesos a las verdaderas necesidades del comandante y, sobre todo, debido a una ralentización de los ciclos de decisión en los más altos niveles de mando, los «consumidores de inteligencia», debido a cierta hipertrofia de los cuarteles generales y a la cantidad ingente de información imposible de procesar y asimilar, lo que, paradójicamente, lleva a operar con información incompleta y a veces desfasada. Esta situación puede llevar a errores de apreciación, decisiones equivocadas y un riesgo para el cumplimiento de la misión y para la seguridad de las fuerzas combate.

El problema no surge por la impericia de los analistas, por fallos en las redes de comunicaciones o la inadecuación de los medios disponibles y que configuran el sistema de inteligencia que apoya a la operación. El problema surge por un problema organizativo, de mando y de flujo de información que da como resultado una falta de flexibilidad en la acción y de fluidez de la información lo que origina una ralentización de los procesos de decisión, muchas veces reactivos.

Necesidad de un cambio en las relaciones de mando



Para configurar un sistema que facilite la flexibilidad en la acción, evitando ser meramente reactivos, y dé fluidez a la información disponible es preciso analizar de qué forma se toman las decisiones y cómo fluye la información en las organizaciones militares, para intentar soslayar las dificultades y establecer un sistema que alimente las necesidades informativas del comandante con eficacia.

Si tomamos como ejemplo los tres modelos de sistema que definió Paul Baran[2] y que se muestran en el gráfico, podemos identificar, para los mismos nodos, tres modelos diferentes que se pueden asociar a sendas estructuras de mando, que se denominan, centralizado, descentralizado y distribuido.

El sistema de comunicaciones y de relaciones de mando centralizado, fuertemente jerarquizado, es con el que operaban los viejos Tercios de Flandes en el siglo XVI, cuando desde El Escorial se manejaba un mundo en el que no se ponía el Sol. Fue válido porque se enfrentaban a un enemigo, también estatal, que tenía una estructura muy similar y con unos ciclos de decisión incluso más lentos. Por ello fue posible el éxito de aquella brava infantería que helaba a su paso la sangre de media Europa.

El cambio a un sistema descentralizado, que en España se operó tímidamente durante el siglo XIX, fue necesario ante la modernización de las maquinarias bélicas y de transporte, que imprimieron velocidad a la guerra y acortaron los ciclos de decisión de

[2] Paul Baran: *On distributed communications*. RAND Corporation. Santa Monica, EEUU, 1961. Los gráficos son obra del autor basados en los modelos de Paul Baran.

los potenciales enemigos. Cuba y África fueron los trágicos laboratorios en los que las Fuerzas Armadas españolas aprendieron a descentralizar sus ciclos de decisión y a facilitar el acceso a la información a las fuerzas y mandos implicados en combate contra un enemigo capaz de operar bajo un sistema descentralizado. Tanto los tecnificados Estados Unidos de 1898 como las caóticas kabilas rifeñas de 1921 fueron, por diferentes motivos, ejemplos de ello. En el caso caribeño, la información disponible fue menospreciada y la dirección política de la guerra fue superada por la fuerza de los hechos, a pesar de tanto heroísmo en las Lomas de San Juan, en la bocana de Santiago o en El Caney. Sacrificio estéril hecho a base de valor sin límite y soberbia culpable. En Marruecos, la información disponible era mayor pero se minusvaloró la capacidad kabileña y el despliegue se extendió hasta límites excesivos. La incomunicación entre posiciones y la flexibilidad e iniciativa de los líderes rifeños hicieron el resto.

En los albores del siglo XXI, cuando las amenazas son cada vez más difusas, cuando mafias criminales se alían con grupos insurgentes o terroristas, con *hackers* o con las fuerzas armadas regulares de naciones en descomposición o de potencias regionales y todos ellos actúan en red, con gran autonomía e iniciativa y comunicados mediante un sistema distribuido, es preciso adecuar los sistemas propios de forma que, sin mermar la necesaria estructura jerárquica, sea posible hacer frente a estas redes difusas casi inaprehensibles en su naturaleza y ante las que los Ejércitos modernizados y tecnológicamente avanzados, pero incapaces de operar en red, se ven inermes.

A pesar de tener el ejército más poderoso y tecnológicamente avanzado del mundo, el fracaso norteamericano en Iraq, a partir de 2006, es una clara muestra de las consecuencias de una planificación deficiente y del mal empleo de un enorme sistema de inteligencia que distorsionó su objetividad por motivos políticos y que, en campaña, fue incapaz de sobrepasar los ciclos de decisión del adversario.

¿Puede un ejército operar en red?

Cuando se habla de operar en red, como necesaria forma de estructura de mando en el siglo XXI, no es una mera referencia a las conexiones de un sistema de Mando y

Control o a una arquitectura más o menos compleja de conexiones físicas o de satélites para dar forma a una estructura de comunicaciones. Eso ya existe.

Se trata de un cambio profundo de mentalidad que permita interoperar entre diferentes sistemas de información y mando, buscando la máxima velocidad en los ciclos de decisión y una mayor eficacia en el empleo de un sistema de inteligencia moderno. Para ello, la tecnología es importante, pero lo es más la confianza e iniciativa de los mandos subordinados y la seguridad en la eficacia del dispositivo de inteligencia.

Pero, ¿es posible que unas Fuerzas Armadas operen en red? ¿Cómo se pueden mantener las estructuras de mando, necesariamente jerárquicas, para operar de esta forma?

Validez del Ciclo de Inteligencia. El Ciclo de Obtención y el Ciclo de Inteligencia Complejo

Tras esta larga introducción, necesaria para enfocar debidamente el problema, se comienza a presentar una posible solución, mediante una adaptación del actual apoyo de inteligencia a las operaciones.

El Ciclo de Inteligencia clásico tiene cuatro fases[3], aunque en algunos países se añadan fases diferentes o subfases diferenciadas, aspecto que es irrelevante para este estudio. La Doctrina española[4] reconoce las fases de Dirección, Obtención, Elaboración y Difusión. El Ciclo de Inteligencia es una simplificación explicativa de un

[3] El gráfico que se muestra es obra del autor tomando como modelo el diseño tradicional del Ciclo de Inteligencia.

[4] MADOC, PD3-308 Inteligencia, es la doctrina terrestre en vigor del Ejército de Tierra. La Doctrina Conjunta de Inteligencia PDC-02 está en proceso de redacción y recoge las cuatro fases clásicas del Ciclo de Inteligencia.

proceso de trabajo que continúa siendo válida incluso en un campo de batalla tecnificado y en parte virtual, como el del siglo XXI. El proceso necesario para garantizar una continua alimentación de inteligencia al sistema de toma de decisiones sigue siendo el mismo.

A raíz de la operación *Unified Protector* sobre Libia en 2011, la OTAN identificó una serie de problemas y disfunciones de capacidades, interoperabilidad y formación del personal que dificultaron en cierto grado cumplir con los objetivos buscados en tiempo y forma oportuna. Algunos informes clasificados fueron críticos con el sistema empleado y se empezó a diseñar un nuevo sistema capaz de solventar los problemas detectados. La OTAN inició la implantación del nuevo concepto JISR[5] que incluye, como aplicación doctrinal, su Ciclo JISR.

El Ciclo JISR, en terminología OTAN, que en este artículo, en un ejercicio de simplificación, se denominará Ciclo de Obtención[6], es un ciclo síncrono y paralelo al de Inteligencia del que forma parte. Su definición surge de la necesidad de modificar el modelo clásico debido a la aparición de ciertas innovaciones tecnológicas y sus aplicaciones militares que permiten una notable apreciación en la visión del campo de batalla, la integración de todos los sensores y la disponibilidad, en tiempo real o casi real, de una información sobre el adversario y sus dispositivos, junto con la información de contacto y de patrullas de reconocimiento o de inteligencia que son capaces de ofrecer una amplia y precisa visión del campo de batalla al comandante.

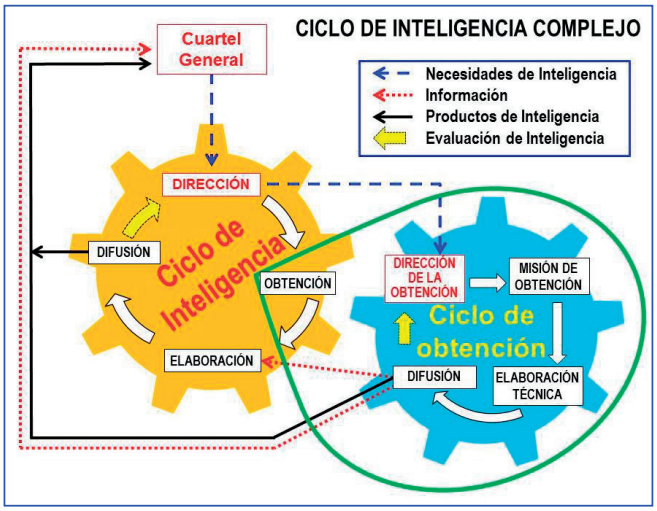
Al juego síncrono del Ciclo de Obtención integrado en el Ciclo de Inteligencia llamaremos en este trabajo Ciclo de Inteligencia Complejo[7]. El Ciclo de Obtención no sirve de nada si no es parte integrante, solidaria y completa del Ciclo de Inteligencia,

[5] JISR es un acrónimo inglés que significa Joint Intelligence, Surveillance and Reconnaissance, es decir, Inteligencia, Vigilancia y Reconocimiento conjuntos.

[6] Esta denominación no es del todo precisa ya que ISR no es equivalente a Obtención, pero se asume el riesgo de la simplificación a los efectos de este artículo.

[7] El gráfico es obra del autor tomando como modelo el Ciclo JISR de OTAN y adaptándolo a los efectos de lo señalado en este artículo.

con la peculiaridad de que algunos productos «en bruto» o con una somera elaboración, son presentados al comandante, directamente por el sistema de inteligencia que apoya a la operación. De esta forma, su ciclo de toma de decisiones se acorta y se vuelve, además, más preciso y eficiente. Pero ¿es esto «operar en red»? Evidentemente no, o no solo.



Los medios de obtención, desde los estratégicos como satélites de observación, sistema de análisis de redes sociales, operaciones en redes informáticas enemigas, RPAS estratégicos o sistemas SIGINT conjuntos hasta los informes de patrullas en contacto o elementos HUMINT tácticos o de teatro, deben centralizarse en su dirección y control, y de nuevo en su compilación de forma que presenten, en el más alto nivel, una imagen única, en tiempo real y precisa de la situación, y a la que los comandantes de las unidades tengan pleno acceso, cuando sea necesario. Además, la ejecución de estas misiones de obtención, previamente coordinadas por un potente Centro de Control de la Obtención, debe ser lo más descentralizada posible, favoreciendo la iniciativa.

Ciclo de Inteligencia y ciclo de toma de decisiones

El sistema descrito en el punto anterior está pensado para una operación bélica de media o alta intensidad en la que se ponen en juego y se despliegan una gran cantidad de medios. Pero la inteligencia tiene como principal misión aportar la información relevante para evitar tener que desplegar esos medios ante un enemigo alzado en armas.

Un sistema de alertas activado de manera permanente, desde tiempo de paz, ofrece al mando militar y político, con la antelación suficiente, la información que permite el empleo de los medios disuasorios que neutralicen la amenaza o iniciar las acciones

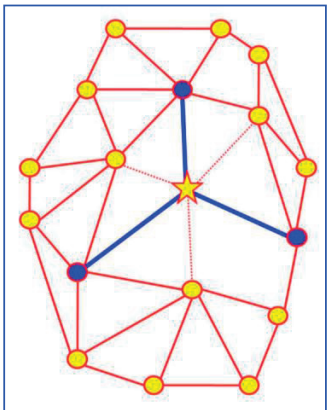
económicas, diplomáticas o políticas que minimicen el riesgo. Para que esto sea posible es precisa la aplicación intensiva del Ciclo de Inteligencia Complejo como mecanismo para poder usar de forma intensiva las herramientas para que la cúpula de las Fuerzas Armadas se implique en el esfuerzo de inteligencia, como director y como consumidor final.

Entonces es perfectamente posible que todo un complejo sistema de inteligencia pueda operar en red, cruzando datos, intercambiando análisis, compartiendo imágenes, documentos, impresiones y experiencias, para que finalmente llegue hasta el vértice del sistema, tras la destilación de miles de datos y solo cuando sea necesario, un breve texto o una imagen que alimente el ciclo de toma de decisiones de la Defensa Nacional.

El general Desportes, del Ejército francés, en su libro *Deciding in dark*[8] en el que hace un estudio histórico de casos en los que el sabio manejo de la incertidumbre fue crucial para obtener la victoria, estima que el único camino para ello pasa por incrementar el conocimiento del adversario mediante tareas de inteligencia, promover la iniciativa de los subordinados en el campo de batalla y, en definitiva, asumir responsabilidades y, por tanto, riesgos. Esta y no otra es la esencia del Mando.

Las decisiones que las autoridades militares hayan de tomar en tiempo de paz no siempre van a implicar el despliegue de fuerzas. La sensación de paz y tranquilidad en las calles de nuestras ciudades puede ser plena, pero habrá militares que estarán planeando y ejecutando operaciones de inteligencia y que alimentarán permanentemente el sistema de alertas. Operaciones cuyo único objetivo es conocer la amenaza que se cierne sobre nosotros. Este proceso continuo se debe hacer con la máxima flexibilidad y seguridad y con el adecuado control. Para ello es precisa una maquinaria engrasada, y de una entidad suficiente para no dejar resquicios ni huecos en el conocimiento.

[8] Vincent Desportes: *Deciding in the dark*. Foundation Saint Cyr, Paris, 2004.



Sistema jerárquico distribuido

Para poder operar en red y mantener a la vez la necesaria jerarquía y unidad en la cúpula de mando, es preciso establecer el sistema de mando tradicional simplificado para la función de combate inteligencia. «Rodeando» al mando de una tupida red de sensores, centros y nodos que alimenten un sistema de alertas en tiempo de paz o, sin solución de continuidad, un sistema de inteligencia operativo en caso de conflicto. A este sistema híbrido que pretende beneficiarse del sistema distribuido, o en red, con el centralizado, tan solo en la cúspide del sistema, le llamamos sistema jerárquico distribuido y se representa, siguiendo el modelo de Paul Baran ya citado, en el gráfico adjunto[9]. Esta es la estructura de mando a la que el Ciclo de Inteligencia Complejo prestaría su apoyo de manera oportuna y eficiente. Un solo jefe con mil oídos y cien ojos.

La tecnología permite tener una visión en tiempo real del campo de batalla matizada y modelada con otra información originada por otras muchas fuentes, pero la tecnología no resuelve los problemas complicados, tan solo nos permite ver más lejos de nuestro alcance normal, pero para que ello sea posible y a la vez sea eficaz, se debe completar, que no complementar, con una tupida red de conocimiento, de experiencia, de viejos analistas y jóvenes emprendedores, de mentes lúcidas y sensatas, humildes e innovadoras, de todo un sistema que nos permita ver más allá del horizonte, y también, y suele ser más difícil, ver más allá de nuestras narices…

Es posible que alrededor de un viejo sistema centralizado, similar al que hace cinco siglos se enfangaba en Flandes, se opere en red y se opere en su directo beneficio para acortar plazos y ganar en precisión.

Es posible establecer un moderno y potente sistema de inteligencia que, bajo una audaz y precisa dirección que impulse la iniciativa, apoyado en una perspicaz y experimentada capacidad de análisis y que tenga a su servicio una eficaz maquinaria

[9] El gráfico es obra del autor.

de obtención, opere en red apoyando al sistema de mando jerárquico y preste su imprescindible apoyo tanto en paz como en guerra.

Todo esto es posible y cada vez más necesario, y además acaba resultando eficiente, en tanto que ahorra costes y, en el largo plazo, también vidas.

Consideraciones finales

Parece cada vez más necesaria y oportuna la implantación de un sistema jerárquico distribuido como sistema de inteligencia militar que sea capaz de compartir información en bruto en tiempo casi real para que los equipos de analistas sean capaces de desentrañar el significado oculto de la información obtenida o para que el mando «vea al enemigo» y, con seguridad y coraje, decida en un plazo mínimo.

Se estima necesaria, para una mejor comprensión del papel de Inteligencia en el combate futuro, la adopción del modelo de Ciclo de Inteligencia Complejo que integra las actividades clásicas de obtención y su explotación en tiempo real por el comandante, para poder acortar los plazos de decisión, a la vez que se alimenta de forma permanente un sistema de inteligencia de alertas.

De nada sirven los más avanzados sistemas de observación y los más experimentados analistas si no se es capaz de integrar toda la información disponible, sin dilaciones, para ofrecer en un tiempo razonable la información que necesita el comandante.

Para que este sistema sea eficaz es preciso cambiar las mentalidades. Es necesaria una mentalidad informativa, tradicionalmente deficiente en España, que busque la información de manera proactiva, uniendo sistemas, operadores y analistas, integrándolos en un solo sistema distribuido fluido y flexible, que mantenga la necesaria seguridad de la información pero que no aplique de forma restrictiva el principio de necesidad de conocer y sea espléndido con la necesidad de compartir.

Si no se es consciente de la necesidad de este cambio, cualquier día veremos cómo la caballería de Blücher aparece entre la bruma del Bois de Paris y se lleva por delante

nuestra rigidez, nuestro viejo sistema de mando y la banalización que a menudo se hace de la Inteligencia, y con todo ello, nuestra libertad y nuestro futuro.

*Luis Martínez Viqueira**
TCOL.ET. INF.DEM

Bibliografía

Doctrinas nacionales, conjuntas y específicas.

- AJP-2. Allied Joint Doctrine for Intelligence, Counter-intelligence and Security. Ed. A, Version 1, septiembre de 2014.
- Borrador de la Doctrina Conjunta de Inteligencia PDC-02 (aún no publicada)
- MADOC. PD3-308 Inteligencia. Inteligencia. Granada, 2014.

Informes

- ACC Ramstein HQ. Informe clasificado sobre las operaciones OTAN en Libia. 2011.

Artículos

- ARQUILLA, John. *The new rules of war*. Foreign Policy, 11 february 2010.
- BARAN, Paul. *On distributed communications*. RAND Corporation. Santa Monica, EEUU, 1961.
- MATTHEWS, Matt M. *We Were Caught Unprepared: The 2006 Hezbollah-Israeli War*. U.S. Army Combined Arms Center Combat Studies Institute Press. Fort Leavenworth, Kansas, 2008.

Libros

- DESPORTES, Vincent. *Deciding in the dark*. Foundation Saint Cyr, Paris, 2004.
- DESPORTES, Vincent. *Tomorrow's war*. Foundation Saint Cyr, Paris, 2007.
- HERRERO DE CASTRO, Rubén y JERVIS, Robert. *La realidad inventada. Percepciones y proceso de toma de decisiones en Política exterior*. Plaza y Valdés. Madrid, 2006.
- KEEGAN, John. *Inteligencia militar. De Napoleón a Al Qaeda*. Turner. Madrid, 2012.
- NAVARRO BONILLA, Diego. *Derrotado, pero no sorprendido*. Plaza y Valdés. Madrid, 2007.
- GROLL-YAARI, Yedidia, y ASSA Haim. *Diffused Warfare. The Concept of Virtual Mass*. University of Haifa. Haifa, 2007.

i

*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.

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

51/2016 23 de mayo de 2016

*Borja Llandres Cuesta**

La transición política de Myanmar

Visitar la WEB Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO

La transición política de Myanmar

Resumen:

Myanmar ha iniciado un nuevo capítulo de su historia con las nuevas elecciones. No obstante, el camino que tiene el país por delante va a ser muy difícil debido a una serie de factores. Tanto el mosaico étnico como la configuración heredada del pasado colonial y la eterna presencia de las Fuerzas Armadas van a influir decisivamente el futuro del país. Violencia sectaria, problemas de gobernabilidad, conflicto prolongado, subdesarrollo económico, todos estos son problemas que pueden hacer descarrilar el proceso de democratización en el que está inmerso el país.

Abstract:

Myanmar has begun a new chapter of its history with new elections. Nevertheless, the country's path it's going to be difficult due to a series of factors. The ethnic mosaics as well as the inherited configuration of the colonial past and the eternal presence of the Armed Forces are going to affect decisively the country's future. Sectarian violence, governance problems, protracted conflicts, economical underdevelopment, those are problems that could derail the democratization process in which the country is immersed.

Palabras clave:

Myanmar, Birmania, conflicto étnico, Tatmadaw, Aung San Suu Kyi, NLD.

Keywords:

Myanmar, Burma, ethnic conflict, Tatmadaw, Aung San Suu Kyi, NLD.

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

Introducción

Myanmar, situado en el sud-este asiático se ha convertido en un país a tener en cuenta. En noviembre de 2015 se celebraron en Myanmar (antigua Birmania) unas elecciones legislativas importantes para el desarrollo del país, en estos últimos años la dictadura manejada por el Tatmadaw ha iniciado un lento proceso de apertura que ha derivado en estas elecciones ganadas de forma clara por el partido NLD (National League for Democracy), el partido de la Premio Nobel de la Paz, Aung San Suu Kyi. A pesar de esta victoria el camino para la NLD no va a ser fácil debido a la configuración étnica del país, un conflicto civil que ha sido calificado como la guerra civil más larga derivado en parte de la configuración legada por la potencia colonial y por una institución militar poderosa que va a controlar cada movimiento que realicen los miembros civiles del gobierno.

Este artículo se ha dividido en dos partes, en esta primera parte se analizarán los factores estructurales del país y más adelante se verá el proceso de democratización emprendido por el gobierno militar desde el año 2003, el actual proceso de alto el fuego y las negociaciones que se están desarrollando para acabar con un conflicto prolongado, y las perspectivas de futuro del país.

La situación pre-electoral

Antes de analizar las elecciones que tuvieron lugar el pasado mes de noviembre hay que hacer referencia a una serie de factores para explicar el camino que Myanmar ha recorrido hasta llegar a la situación actual. Dentro de estos factores encontramos la ya conocida y complicada configuración étnica del país asiático, que ha sido determinante a la hora de explicar los eventos que han sucedido en el país desde su independencia. Fue el difícil encaje étnico y la amenaza de desintegración del Estado lo que determinó el golpe de estado del General Ne Win en 1962 que supuso el inicio de un largo periodo de gobierno de las Fuerzas Armadas de Myanmar (a partir de ahora Tatmadaw). También fue determinante, como no puede ser de otra manera, el periodo de colonización británica que marcó e influenció a los distintos grupos étnicos. El Tatmadaw, como veremos, ha sido y seguramente seguirá siendo, un actor

preponderante dentro de la estructura política y económica del Estado, tanto es así que el propio proceso de apertura ha sido iniciado y monitoreado por el propio Tatmadaw que con total seguridad va a vigilar atentamente los movimientos del nuevo gobierno civil con el fin de salvaguardar sus intereses vitales, su futuro y su visión de la Unión de Myanmar.

La configuración étnica de Myanmar

Uno de los elementos que más caracteriza a la República de la Unión de Myanmar es su diversidad étnica. Mientras el grupo étnico mayoritario, el bamar, forma el 68% de la población, el resto de la población de Myanmar se estima que está dividida en unos 135 grupos étnicos diferentes[1]. De entre estos grupos étnicos, los más importantes son los shan y los karen que suponen un 9 % y un 7 % de la población respectivamente. Si se observa el mapa, se puede percibir cómo los bamar que son la etnia dominante en el país, están situados a lo largo del valle del Irrawady que es la espina dorsal del país no solo geográficamente sino también económicamente al ser una vía importante de transporte de mercancías y de cultivo del arroz del que Myanmar es el 6º productor mundial, mientras que los diferentes grupos étnicos controlan la periferia del país. Además, la periferia está compuesta mayoritariamente por sistemas montañosos como las colinas Chin y las montañas de Arakan en el oeste donde habita la etnia chin. También coinciden en su mayor parte la meseta Shan en el este y la etnia shan. En el norte encontramos las montañas de Hengduan y el final del Himalaya, que contienen a la mayor parte de la población kachin. Otras etnias como los karen, karenni, mon o wa también se encuentran en las zonas fronterizas del Estado. Aunque el país es bastante homogéneo en términos religiosos, algunas etnias como los karen o los kachin profesan una religión diferente (cristianismo) fruto de las actividades misioneras llevadas a cabo durante el periodo de dominio colonial británico, añadiendo otro elemento más de diferenciación respecto de la población bamar. Dada esta configuración étnica y geográfica no es difícil comprender las fuerzas centrífugas que pueden afectar al país. Más aún si le sumamos la enorme riqueza de estas zonas en gemas, jade, rubíes, plata o zinc. Además, la dificultad que el gobierno central ha tenido a la hora de imponer su control en las zonas controladas por las etnias ha

[1] Lowell Dittmer: *Burma Or Myanmar?: The Struggle for National Identity*, World scientific, 2010, pag. 2.

supuesto que muchos de los grupos étnicos armados se hayan lucrado con diversas actividades ilegales relacionadas con las drogas[2].

Fuente: *Economist.com*

Las disputas étnicas se han trasladado también al propio nombre del Estado. La denominación actual (Unión de Myanmar) cambió oficialmente en el año 1989 (la denominación anterior era Birmania), un año después de la toma de poder del SLORC

[2] David Arnott: *China-Burma relations*, International IDEA, pag. 74. Disponible en <www.idea.int/asia_pacific/myanmar/upload/chap3.pdf>.

(State Law and Order Restoration Council) tras el conocido como levantamiento 8888, con el objetivo de alejarse del pasado colonial del nombre Birmania y para acercarse a una pronunciación más ajustada al nombre histórico del país (Mranma). Ello ha provocado las reacciones por parte de los diversos grupos étnicos por considerarlo excluyente y de los grupos opositores a la Junta por considerar al gobierno ilegitimado para llevar a cabo ese cambio[3]. Varios países, rechazan la utilización del nombre Unión de Myanmar como Canadá, Australia o Estados Unidos. Mientras que las Naciones Unidas, la ASEAN (Asociación de Naciones del Sudeste Asiático) o Japón, si que lo denominan así. La discusión no apareció con el cambio actual del nombre del Estado sino que ya se puso de relieve al escoger el nombre de los movimientos independentistas como el Dohbama Asiayone. En los años 30 cuando el movimiento se creó «prestó atención a la unidad de las nacionalidades del país... y los Thakin se dieron cuenta de que myanma naingngan (el Estado de Myanmar) significaba solo la parte del país donde vivían los birmanos. Este era el nombre que le dieron los reyes birmanos a su país. Pero su uso no es correcto. Bama naingngan no es el país donde vive solo el pueblo myanma. Es el país en el cual las diferentes nacionalidades como los kachin, karen, kayah, chin, pa-O, palaung, mon, myanma, rakhine o shan residen. Por eso, los nacionalistas no usaron el término myanma naingngan o myanmapyi (país myanma) sino Bama naingngan o Bamapyi. Ese era el término correcto»[4]. Sin embargo, aunque a simple vista esta discusión pueda parecer trivial, pone de manifiesto las dificultades para integrar las diferentes etnias en el Estado. Las fronteras de los distintos reinos y dinastías que gobernaron en Myanmar fluctuaron con el tiempo y en muchos casos los lazos que unían los diferentes territorios eran débiles vínculos de vasallaje o parentesco entre las familias reinantes y los caudillos locales y en todo caso no tenían como referencia la etnia, de hecho los reyes y los Reinos eran «personales, dinásticos y legitimados no por referencia al pueblo como colectividad étnica. La etnicidad era políticamente inexistente e irrelevante como base de identidad. Más bien, las referencias eran hechas a eventos y figuras religiosas míticas y a la cosmología para legitimar y justificar el gobierno»[5].

[3] Diane Zahler: *Than Shwe's Burma* (revised edition), Minneapolis, Twenty-first Century books, 2010, pag. 8.
[4] Bertil Lintner: «Great Game East: India, China, and the Struggle for Asia's Most Volatile Frontier», Yale University Press, 2015, pag. 179.
[5] Toe Zaw Latt: «Politics of reconciliation in Burma», Technical Advisory Network of Burma, *Working Paper* nº 9, 2005.

Como veremos más adelante, el Tatmadaw se convirtió tras la independencia en el esqueleto básico que mantuvo al país unido en momentos muy difíciles para un país recién independizado y con problemas acuciantes dentro de sus fronteras y más allá de ellas. Por ello, desde la institución militar se ha promocionado la idea de la unidad del Estado en torno al Tatmadaw haciendo de este un pilar básico del mismo. Con el objetivo de promocionar su visión, la junta militar ha pretendido crear la idea de una «unión espiritual» entre todos los birmanos, esta idea fue expresada en 1993 por el presidente de SLORC, el general Than Shwe: «En la Unión de Myanmar en la que las razas nacionales residen, la cultura, tradiciones y costumbres, lenguaje y sistemas sociales pueden parecer diferentes, pero en esencia están basados en una sangre común de unión fraternal y espiritual como cien frutos de un tronco común... No puede haber duda alguna del hecho de que nuestras razas nacionales han vivido juntas de forma unida en la Unión de Myanmar desde tiempo inmemorial»[6].

El periodo colonial como factor de inestabilidad

Uno de los factores que moldeó la configuración actual de Myanmar, ha sido como en muchos otros países, la administración colonial del Reino Unido. Este periodo colonial se inició en el siglo XIX (1824) con tres guerras anglo-birmanas y terminó con la anexión completa en 1885 para prolongarse hasta 1948[7]. La situación de Myanmar era estratégica para los británicos, por una parte la anexión de Birmania aportaba un colchón en el este para la India que era «la joya de la Corona». Además el país tenía riquezas naturales para explotar (petróleo, madera, jade, arroz, caucho, etc.), geográficamente su posición era importante para asegurar tanto la ruta que conectaba Singapur con la India y para la apertura del comercio a China a través de la región de Yunnan; por otra parte su control eliminaba la posibilidad de que otra potencia (probablemente Francia) ocupase el territorio.

El elemento clave de la dominación británica fue, como siempre, la estrategia del *divide et impera*, lanzando unos grupos étnicos contra otros y favoreciendo o reclutando en base a líneas étnicas. Durante las guerras anglo-birmanas, el Reino Unido interpretó el

[6] Martin Smith: «Ethnic groups in Burma»; Development, Democracy and Human Rights, Anti-slavery International, Human Right's series nº 8, 1994.
[7] Joseph Dautremer: *Burma under british rule*, Nueva York, 1913.

apoyo recibido por parte de sectores de la población mon o karen como un anhelo de estas poblaciones por liberarse del yugo de los bamar. Muchos de estos grupos étnicos no se veían incluidos en las estructuras del antiguo orden pre-colonial y esta situación fue explotada por los británicos no solo para evitar la formación de un grupo compacto que pudiese poner en peligro su control colonial sino para reclutar a estas poblaciones con el fin de completar los rangos de los servicios coloniales de seguridad[8]. Por ello, el Ejército de Birmania estaba compuesto en su mayoría por grupos étnicos minoritarios como los karen (27,8%), chin (22,6%) o kachin (22,9%)[9]. Según Joseph Dautremer «las compañías que no estaban compuestas por indios no eran ni siquiera birmanas. Eran kachins, shans, taungthus»[10]. En el caso del pueblo karen, se llevó a cabo una profunda conexión entre estos y las estructuras británicas tanto a nivel de cooperación y reclutamiento como en materia religiosa con la conversión de parte de la población karen, fruto de las actividades misioneras estadounidenses[11] (actualmente el 35% de los karen son de religión cristiana) que tendría su reflejo en el apoyo que el pueblo karen dio al Reino Unido durante la invasión japonesa en contraposición a la postura bamar.

Sin duda, la propia división administrativa que los británicos diseñaron para la administración del territorio no favoreció en ningún caso la viabilidad del Estado una vez otorgada la independencia. Los británicos diseñaron para Birmania un esquema en el cual se establecían dos grandes zonas de administración. En un primer lugar se creó la denominada Birmania Ministerial (Ministerial Burma) que incluía en su interior el núcleo de la población bamar (Alta y Baja Birmania) y alrededor de esta se crearon las áreas fronterizas (*Frontier Areas*) que agrupaban a las poblaciones shan, karen, kachin, chin o wa. Estas últimas eran administradas de forma indirecta y su vínculo con el núcleo era bastante difuso. A la zona de la Birmania Ministerial se dirigieron de forma preferente las inversiones, desarrollando las líneas ferroviarias y el transporte fluvial, inversiones determinantes para desbloquear el potencial económico del cultivo del arroz, la explotación y exportación de la teca y del petróleo, de la seda, el caucho o el tabaco. Estas inversiones fueron, evidentemente, fruto de la facilidad para explotar los

[8] Robert H. Taylor: «The State in Myanmar», University of Hawaii Press, 2009.
[9] David I. Steinberg: «Burma/Myanmar: What Everyone Needs to Know», Oxford University Press, 2013.
[10] Dautremer, *op. cit.*
[11] Taylor, *op. cit*.

recursos de la zona central de Birmania, en contraposición con las dificultades existentes para explotar de forma rentable las riquezas minerales situadas en las zonas montañosas. Este abandono tanto administrativo como económico contrasta fuertemente con el alto nivel de reclutamiento entre estas etnias al que antes me he referido, que estaban sobrerrepresentadas en el Ejército. Como no podía ser de otra manera, todas estas disfuncionalidades tenían que aflorar forzosamente durante la II Guerra Mundial.

Aunque las rebeliones y levantamientos se prolongaron durante todo el periodo colonial, el conflicto mundial fue percibido por las tendencias independentistas como un momento adecuado para conseguir sus objetivos políticos debido a las dificultades que estaba atravesando el Reino Unido en su lucha contra el Eje; la oportunidad para desembarazarse de la dominación británica provino del Imperio de Japón. Uno de los iniciadores del movimiento independentista fue Aung San, fundador del PCB y del Bloque de la Libertad, padre del Myanmar moderno y de la líder de la NLD y Premio Nobel Aung San Suu Kyi y fundador del Tatmadaw. Aung San fue captado por los japoneses cuando se encontraba de camino a China para recabar apoyos de los comunistas chinos y fue entrenado por la Minami Kikan[12] para reclutar y entrenar a independentistas birmanos[13]. El interés de los japoneses en Birmania encuentra su razón en la guerra sino-japonesa que venía librándose desde 1937, la China nacionalista era abastecida desde Birmania a través de lo que se conoció como «la carretera de Birmania» desde Lashio hasta Yunnan. Para los japoneses «en primer lugar, estaba la carretera de Birmania como objetivo inmediato. Aparte de esto, no hacía mucho que Birmania había sido conquistada por los británicos y había un fuerte sentimiento anti-británico entre los birmanos –que constituían la mayoría entre las muchas razas de Birmania– pues estaban severamente reprimidos por los británicos. Las perspectivas eran buenas para las operaciones en Birmania»[14]. A través de Aung San y de otros miembros del movimiento independentista, los japoneses crearon varios destacamentos de voluntarios birmanos que ayudaron a los japoneses en su avance

[12] La Minami Kikan fue una organización de inteligencia militar creada por el Imperio de Japón antes del estallido de la II Guerra Mundial en el Pacífico con la intención de enlazar con los distintos movimientos independentistas de la zona.
[13] Rubén Villamor: *Los ejércitos del dragón: voluntarios extranjeros en el ejército japonés (1931-1945),* HRM Ediciones, 2015, pag. 141.
[14] Izumiya Tatsuro: «The Minami Organ», Rangoon: Higher Education Department, 1985, pag. 14.

durante la campaña de Birmania. Este grupo inicial de unos 200 hombres pasará a contar en las primeras semanas con más de 10.000 voluntarios encuadrados en el Ejército Independiente Birmano que tras la creación del Estado de Birmania en 1943 pasará a denominarse Ejército Nacional Birmano[15]. Este ejército estaba compuesto en su mayoría por población bamar, si bien es cierto que contaba con un regimiento karen entre sus filas. Al cambiar ostensiblemente la composición étnica del ejército, los integrantes de etnia bamar desataron, en ocasiones, ataques contra la población de ciertas minorías étnicas (karen, kachin, etc.) y religiosas (musulmanes) que seguían apoyando a los británicos. Según Andrew Selth «parece que los pueblos de las montañas, encontraron ánimos en su tradicional enemistad hacia los birmanos y en su creencia que, tras la derrota de los japoneses y el regreso de los británicos, serían recompensados por sus servicios de forma particular»[16]. El inicio de los reveses japoneses y el hecho de que aunque los independentistas consiguieron escapar del dominio británico, el gobierno impuesto por los japoneses no fuera el deseado, movió a los líderes birmanos a iniciar contactos con los británicos para efectuar un levantamiento contra los japoneses. El 27 de marzo de 1945, las fuerzas nacionalistas rebautizadas como Fuerzas Patrióticas Birmanas volvieron sus armas contra los japoneses.

La independencia

Tras la II Guerra Mundial, el país quedó muy afectado por las pérdidas humanas y por la destrucción de las infraestructuras y alteración de la economía, no en vano, el país fue dos veces campo de batalla, primero con la invasión japonesa y después con la ofensiva de reconquista británica. La situación en la que Birmania accedió a la independencia no auguraba nada bueno para el país con la huida de capitales y parón en las inversiones, además de la falta de preparación para la administración del país, puesto que la clase administrativa era predominantemente británica o india. La base de la estabilidad post-independencia de Birmania era el Acuerdo de Panglong que concedía entre otras cosas autonomía total en la administración interna para las áreas fronterizas y la primera Constitución que otorgaba el derecho de secesión a los Estados Shan y Kayah después de 10 años, algo que chocaba de frente con la visión del

[15] Villamor, *op .cit,* pag. 147.
[16] Bertil Lintner: *Burma in Revolt: Opium and Insurgency since 1948*, Silkworm Books, 1999.

Tatmadaw. El Acuerdo de Panglong fue firmado por los líderes shan, kachin, chin y el líder birmano Aung San. No obstante esta base empezó a resquebrajarse con el asesinato de Aung San antes de la independencia.

A pesar de la buena noticia de la llegada de la independencia a principios de 1948 (4 de enero), los problemas comenzaron a acumularse al nuevo gobierno ya antes de la misma. Rebeliones en Rakáin y levantamientos comunistas en el sur, sublevaciones de unidades militares, además de manifestaciones de la Unión Nacional Karen (KNU) demandando su independencia de Birmania. El año 1948 fue particularmente duro con el inicio de las actividades del Partido Comunista Birmano y a principios de 1949 con la rebelión abierta de la Unión Nacional Karen. Para acabar de trastocar la poca estabilidad del país, a finales de 1949 y principios de 1950, fuerzas nacionalistas chinas del Kuomintang (KMT) atravesaron la frontera sino-birmana y establecieron en el país bases para una futura ofensiva contra la China comunista. Estas fuerzas nacionalistas a las que el gobierno birmano era incapaz de desalojar iniciaron una serie de contactos con los rebeldes karen a los que terminaron vendiendo armas y suministros. Esta colusión amenazaba con «envolver a una vasta área del noreste birmano en el caos en un momento en el que todos los recursos militares disponibles del país se necesitaban de forma acuciante para restaurar el orden y el transporte en la región central del valle. El transporte fluvial y ferroviario, la pacificación de las áreas petrolíferas y la reanudación de la extracción de la teca eran esenciales para la recuperación económica»[17]. En su lucha contra los comunistas chinos, el KMT llevó a cabo acciones de reclutamiento y entrenamiento de minorías étnicas shan, wa o lahu que vivían en las zonas fronterizas y usó la heroína para financiar sus operaciones lo que expandió el cultivo del opio en los estados Shan, de hecho la producción pasó de unas 40 toneladas antes de la Segunda Guerra Mundial a una cantidad estimada de entre 300 y 400 toneladas en 1962[18]. La situación del país siguió siendo inestable con la necesidad de un gobierno militar interino entre 1958 y 1960. La posible desintegración del país por la concesión de más autonomía a los shan forzó un movimiento de la institución militar. El control total del Tatmadaw se certificó en 1962 con la toma de poder del general Ne Win en un golpe de estado, en una acción sobre la totalidad del territorio y que se ha

[17] John F. Cady: «A History of modern Burma», Cornell University Press, 1958, pags. 621 - 623.
[18] Alfred W. McCoy: *The Politics of Heroin in Southeast Asia*, Harper & Row, 1972.

caracterizado como un movimiento «que llevaba la imprenta de un ejército unificado y burocratizado en el que las órdenes fueron seguidas con una notable regularidad a lo largo del territorio».[19] Este golpe de estado inauguró el control del Tatmadaw sobre el Estado birmano y el inicio de la denominada «vía birmana al socialismo», un experimento que acabó quebrando a finales de los años 80.

El Tatmadaw

Si hablamos de Myanmar, es inevitable hacer una mención al Tatmadaw. En efecto, la institución militar tiene el rol más influyente dentro de Myanmar, un país que ha sido controlado desde 1962 por el Tatmadaw salvo en el breve periodo que va de 1974 hasta 1988 (periodo en el que ejerció un control indirecto).

En la visión de los militares birmanos se ha propagado y difundido la imagen del Tatmadaw como el garante de la estabilidad y de la unidad del Estado, en cierto sentido se podría decir que Tatmadaw y Estado se han fundido de forma que la Junta militar percibe las amenazas al Tatmadaw como una amenaza al Estado y viceversa. En esta visión, el Tatmadaw sería el cuarto protector del Estado de Myanmar habiendo sido precedido en esta misión por los reyes birmanos Anawrahta, Bayinnaung y Alaungpaya fundador del Reino Bagan, rey de la dinastía Taungoo y el fundador de la dinastía Konbaung respectivamente y que sometieron los territorios periféricos y unificaron Birmania. Es por ello que las estatuas de estos tres reyes están en frente de la DSA (Academia de Servicios de Defensa) que entrena a los oficiales de las diferentes ramas del Tatmadaw.

[19] Robert Taylor: *General Ne Win: A Political Biography*, Institute of Southeast Asian Studies, 2015.

Fuente: Panoramio

Sin duda alguna, uno de los hechos que más ha marcado la visión del Tatmadaw respecto a la integridad del Estado ha sido la posición geopolítica de Myanmar y el entorno que la rodea. En efecto, la existencia de grupos étnicos diferenciados y en conflicto abrió las puertas a la utilización de estos como *proxys* por las potencias extranjeras. Durante la década de los 50 y de los 60 una de las amenazas más palpables a la soberanía de Myanmar fue una posible invasión china provocada por la existencia de unidades del KMT en territorio de Myanmar hasta el año 61 y por los incidentes con la población china local tras la Revolución Cultural en China. Desde el gobierno se temía que Myanmar pudiese ser el territorio de otra confrontación entre los bloques como lo había sido Corea, más aún teniendo en cuenta la existencia de un Partido Comunista con vínculos con la República Popular China. Al estar rodeada por una China comunista, una Thailandia pro-occidental y una India neutral, la posición lógica que tomó Myanmar fue la de la equidistancia y la neutralidad. La instrumentalización de los conflictos étnicos por parte de sus vecinos ha determinado una visión de asedio por parte del Tatmadaw. Mientras que China usó al PCB y a grupos étnicos como los kachin, shan o wa, India intentó influir a través de los chin y los

naga y Tailandia intentó construir Estados tapón con las zonas dominadas por los karen y con la insurgencia mon. Por todo ello, desde el Tatmadaw, este tipo de apoyos que históricamente han recibido los diferentes grupos étnicos ha sido visto como un intento de destruir la unidad de Myanmar, unidad que, desde su punto de vista, ha preservado históricamente el Tatmadaw.

El Tatmadaw ha jugado un papel fundamental desde la independencia, ya que de los 67 años de independencia, solo 12 años no se han visto controlados por la institución militar. El régimen de Ne Win, anteriormente mencionado, se hundió definitivamente en 1988 tras las protestas y el Tatmadaw tras reprimir los movimientos procedió a tomar el poder y crear el SLORC (Consejo estatal para la restauración del orden y la ley). Este fue la 3ª de una serie de tomas de poder por el Tatmadaw, la primera tuvo lugar en 1958 con la aquiescencia del poder político y la segunda en 1962.

El control que el Tatmadaw ejerce sobre el Estado se ha plasmado en el proceso de apertura que ha sido iniciado y monitoreado desde la esfera militar como veremos en un apartado posterior. En este proceso aunque el Tatmadaw va a delegar numerosas potestades al poder civil, de ninguna manera puede entenderse como un abandono absoluto de sus privilegios y prerrogativas ya que la institución militar se guarda una serie de competencias que le garantizan una presencia decisiva en los diferentes procesos políticos y una supervisión sobre las medidas que el nuevo gobierno pueda tomar, especialmente aquellas dedicadas a buscar responsabilidades por las violaciones de derechos humanos que han tenido lugar en Myanmar durante el conflicto.

El Tatmadaw además ha copado también numerosos sectores económicos a través de la creación de dos grandes conglomerados societarios, la Union of Myanmar Economic Holdings y la Myanmar Economic Corporation que abarcan tanto industrias pesadas como industrias de transporte o turísticas y que aportan un ingreso considerable al Tatmadaw.

El conflicto civil y los derechos humanos[20]

Uno de los elementos más lamentables del prolongado conflicto en el que se ha visto sumergido Myanmar es la constante violación de los derechos humanos a la que se ha visto sometida su población. Para acabar con el conflicto étnico, el Tatmadaw implementó desde los años 70 una política de contrainsurgencia denominada «de los 4 cortes» dirigida a cortar los apoyos de los que gozaban los grupos étnicos insurgentes en 4 áreas: alimentos, fondos, inteligencia y reclutamiento, con consecuencias desastrosas.

Esta política ha sido la culpable de gran parte de las violaciones de los derechos humanos que ha sufrido la población civil, especialmente aquella que reside en áreas en las que se desarrolla militarmente el conflicto. El número de personas desplazadas desde el inicio del conflicto no se sabe con certeza. La estrategia del Tatmadaw ha supuesto el desplazamiento forzoso de miles de civiles de sus localidades de origen que son destruidas a unos nuevos pueblos sin ninguna compensación ni ninguna ocupación, con el objetivo de privar a los insurgentes de apoyos; solo en el estado de Kachin y en el norte del estado Shan existen casi 100.000 personas desplazadas[21]. De igual manera, muchos civiles son obligados a huir en busca de refugio en países vecinos como Tailandia, India o Bangladés. En Tailandia, el alto comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados calcula que existen unos 120.000 refugiados y entre 2 y 3 millones de trabajadores inmigrantes que están en una situación penosa por la falta de derechos, oportunidades y por la dificultad de regresar al país sin que, en primer lugar, se llegue a un acuerdo de alto el fuego y de paz que corrija la situación que provocó su salida, esto es, el conflicto interno[22]. En la misma situación se encuentran más de 100.000 personas en India y 230.000 en Bangladés. De hecho, el relator especial de Naciones Unidas sobre los derechos humanos en Myanmar calculó que 1 millón de personas habían sido desplazadas forzosamente y sus casas quemadas para evitar el retorno desde 1996[23].

[20] Este apartado ha sido elaborado por Mayumi Yasunaga.
[21] «Personas desplazadas internamente y refugiados», Oficina para la coordinación de asuntos humanitarios. Disponible en <http://mmpeacemonitor.org/conflict/idps-and-refugees>.
[22] Alto comisariado de Naciones Unidas para los Refugiados, Thailandia. Disponible en <http://www.unhcr.org/pages/49e489646.html>.
[23] Oficina del alto comisariado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Myanmar. Disponible en <http://www.ohchr.org/EN/Countries/AsiaRegion/Pages/MMIndex.aspx>.

Los informes emanados del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas hablan también de una serie continuada de prácticas que incluyen las detenciones arbitrarias, las desapariciones forzadas, las violaciones y otras formas de violencia sexual, la tortura y los tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

El Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer, ha puesto el énfasis en la práctica largamente denunciada por organizaciones no gubernamentales, como la Organización de Mujeres Palaung, de utilizar la violencia sexual como arma de guerra contra las mujeres de diferentes etnias. Esta violencia aumenta para las mujeres que residen en territorios en disputa entre las partes del conflicto y también para aquellas que son forzadas a desplazarse a campamentos de refugiados, corriendo también el riesgo de caer en redes de tráfico de personas para ser explotadas sexualmente o sometidas a matrimonios forzosos.

Además, los civiles se han visto sometidos, por ejemplo, a trabajar forzosamente como porteadores del ejército o como constructores de instalaciones militares[24]. En este sentido, en las actividades de trabajo forzado no solo provienen del Tatmadaw sino también de las autoridades civiles locales.

Uno de los acontecimientos que han provocado mayor preocupación es la situación a la que se han visto sometidos los integrantes de la etnia rohingya. Esta etnia originaria del estado occidental de Rakáin es de confesión musulmana lo cual choca de frente con las políticas gubernamentales y de distintos grupos nacionalistas budistas como 969 o MaBaTha. La discriminación sufrida y los choques que ha habido entre confesiones provocaron un éxodo de esta etnia hacia el vecino Bangladés pero también hacia Malasia y en menor medida a Indonesia. La falta de documentación legal consecuencia de la legislación de Myanmar les sumerge en una situación de apatridia lo que aumenta su inseguridad y la conculcación de sus derechos. Como en el caso del resto de refugiados la falta de cifras, la existencia de campos no oficiales supone la falta de un canal de ayuda y asistencia humanitaria y la desprotección.

[24] Chin Human Rights Organization, «Briefing: Forced labour in Chin State and Sagaing Region, 2011 – 2012». Disponible en <http://www.chro.ca/images/stories/files/PDF/special_reports/Forced_labour_2011-2012.pdf>.

Además de estas violaciones, los grupos de derechos humanos también informan de otras como el asesinato, interrogatorios, extorsiones, reclutamiento de niños soldado, tráfico de personas, restricciones a la libertad de movimiento o confiscación de tierras[25].

Evidentemente, todas estas acciones no son solo responsabilidad del Tatmadaw puesto que la triste consecuencia de la guerra civil es el sufrimiento de la población a manos de ambos bandos, ya que según el testimonio de un residente en zona de conflicto, «tenemos que tener una buena relación con los dos bandos. Si un bando viene, tenemos que tenerles miedo. Si viene el otro bando, tenemos que temerles. Ni les queremos ni les odiamos. Solo les tememos»[26]. Es por ello que, como se verá en el siguiente artículo, uno de los retos más importantes a los que se enfrenta el nuevo gobierno es el de encontrar una solución estable y duradera al conflicto civil, pues todas estas violaciones no van a cesar mientras no se den por finalizadas las acciones militares. Aunque haya habido una mejora relativa de la situación de los derechos humanos, como señala la relatora especial sobre la situación de los derechos humanos en Myanmar[27] todavía queda demasiado trabajo por hacer, un trabajo que no puede salir adelante sin una situación política estable certificada por un proceso de paz entre el Tatmadaw y los grupos étnicos armados.

Conclusión

Como se ha podido ver a lo largo del artículo, Myanmar presenta un conjunto de características que añaden un grado de dificultad a un proceso de apertura política y económica que ya es de por sí complicado en cualquier país y entorno. La existencia de una gran diversidad étnica va a suponer un desafío para conseguir su inclusión y alcanzar la plenitud de sus derechos dentro del Estado central. Cerrar un conflicto que ya dura demasiado tiempo es necesario para poder avanzar en ese camino de

[25] NACIONES UNIDAS, Septuagésimo periodo de sesiones Tema 72 c) del programa Promoción y protección de los derechos humanos: situaciones relativas a los derechos humanos e informes de relatores y representantes especiales Situación de los derechos humanos en Myanmar, A/C.3/70/L.39/Rev.1, Disponible en <http://www.burmalibrary.org/docs21/UNGA-2015-70-res-L.39-rev.1-sp.pdf>.
[26] Christina Fink: *Living Silence in Burma: Surviving Under Military Rule*, Zed Books Ltd, 2009.
[27] NACIONES UNIDAS, *op. cit.*

integración y reconocimiento, en este sentido, es evidente la necesidad de añadir un proceso de resolución de los agravios que han sufrido históricamente las poblaciones étnicas y también, en general, el conjunto de la población de Myanmar que ha sufrido la violación de sus derechos más fundamentales.

Todo ello va a ser muy complicado de gestionar para el próximo gobierno civil que debe también enderezar el rumbo del país en términos económicos. Por si fuera poco, también va a tener que lidiar con la presencia del Tatmadaw en los órganos políticos más importantes del país. Esta presencia va a suponer, sin duda, un freno para los procesos que se han señalado antes y que son necesarios si se quiere estabilizar la situación del país tras años de conflicto, deterioro económico, abusos, corrupción y desestabilización.

A pesar de estas dificultades, Myanmar tiene ante sí un camino prometedor si los próximos gobiernos saben mantener el difícil equilibrio entre las necesidades políticas y económicas de los ciudadanos y las prerrogativas del Tatmadaw. De ser así se podrían comenzar a liberar las capacidades humanas y la riqueza natural latente del país.

*Borja Llandres Cuesta**
Máster Interuniversitario Diplomacia y RRII
Escuela Diplomática

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

52/2016 26 de mayo de 2016

*David Corral Hernández**

Caucus y primarias, el largo camino hacia la Casa Blanca

Visitar la WEB Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO

Caucus y primarias, el largo camino hacia la Casa Blanca

Resumen:

Estados Unidos acudirá a las urnas en noviembre para decidir quién será el sucesor de Barack Obama como presidente de esta superpotencia militar y económica. Los aspirantes demócratas son Hillary Clinton, que es la favorita y podría convertirse en la primera mujer presidenta del país, y Bernie Sanders, un senador que podría convertirse en el primer inquilino socialista del Despacho Oval. Los republicanos tienen como principal opción a Donald Trump, un polémico magnate agresivo y populista que está arrasando en las votaciones. Su principal rival, Ted Cruz, un senador de origen hispano se quedó en el camino. Este texto se centra en sus principales propuestas en defensa y relaciones internacionales.

Abstract:

The United States will go to the polls in November to decide who will be the successor of Barack Obama as president of this military and economic superpower. The Democratic candidates are Hillary Clinton, who is the favorite and could become the first woman president of the country, and Bernie Sanders, a senator who could become the first socialist tenant of the Oval Office. Donald Trump, a controversial magnate aggressive and populist who is sweeping the votes, is the main option of the republicans. Its main rival, Ted Cruz, a senator of Hispanic origin, abandoned the race. This text focuses on their main proposals in Defense and International Relations.

Palabras clave:

EE.UU. elecciones, Obama, Clinton, Sanders, Trump. Cruz, caucus.

Keywords:

U.S. A. Elections, Obama, Clinton, Sanders, Trump, Cruz, Caucus.

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.

Eligiendo un candidato

Para ser elegido candidato oficial por sus partidos los aspirantes demócratas necesitan superar el umbral de 2.383 delegados antes de llegar a la convención que celebrarán el 25 de julio en Filadelfia (Pensilvania). Los republicanos tienen el tope mínimo en 1.237 y su convención se celebrará entre el 18 y 21 de julio en Cleveland (Ohio, el estado que certificó la segunda victoria de Barack Obama en 2012). Después de estas fechas un candidato por partido entrará en la campaña para disputar a su oponente político la victoria en las elecciones presidenciales que se celebrarán el martes 8 de noviembre. El sistema de filtrado de aspirantes es largo y complejo y se lleva a cabo durante casi cinco meses recorriendo los estados de la Unión a través de elecciones primarias, caucus, debates y mítines. El pistoletazo de salida lo dio el uno de febrero el caucus del estado de Iowa con tres demócratas y doce republicanos como aspirantes iniciales. Fue una cita muy significativa ya que, aunque no es un estado representativo de la diversidad del país y sus resultados no suelen extrapolarse a los otros 50 estados, a ella llegaron muy empatados en las encuestas Hillary Clinton y Bernie Sanders, en el lado demócrata, y Donald Trump y Ted Cruz en el republicano. Entre este día en Iowa, la primera criba entre los aspirantes a la Casa Blanca, y el 7 de junio en Dakota del Sur (republicanos), y el 14 en el distrito de Columbia (demócratas), los diferentes aspirantes irán sumando delegados, o no, en las votaciones primarias que celebran 35 jurisdicciones (estados y territorios), los caucus de otras 13 y ocho más usarán procedimientos mixtos.

Los caucus, término que se cree que deriva de la palabra «caucauasu» de los nativos algonquinos de Virginia y que significa «consejero, veterano o asesor», son un sistema asambleario de vecinos que es ya parte fundamental del sistema democrático estadounidense. Estos comenzaron a finales de los años sesenta, cuando el Partido Demócrata, en un momento de fuertes tensiones políticas en el país por la Guerra de Vietnam, la Guerra Fría o las diferencias raciales, decidió que las bases, simpatizantes, minorías, etc., tuvieran mayor participación y voz en las decisiones internas y en las políticas del partido. El sistema acabó por extenderse por diferentes estados y fue adoptado también por los republicanos. Su mecánica es relativamente sencilla dentro de la complejidad. Después de que los candidatos hayan recorrido ciudades y pueblos

presentando sus programas, propuestas e ideas, los vecinos se reúnen en una fecha y a una hora determinada en salones de actos, colegios, centros municipales o iglesias. Los que quieran participar deben registrarse, obligatoriamente, como votantes y no hay métodos alternativos para participar como por correo o delegando en otra persona. En estas asambleas populares los voluntarios y equipos de cada candidato tratan de convencer a los vecinos para que elijan a su líder. Pero no se vota directamente a un aspirante, se vota al delegado que en las convenciones de julio apoyará al aspirante para que este se convierta en el candidato oficial del partido correspondiente.

El recuento también es diverso. Puede ser a mano alzada, escribiendo informalmente el nombre de un delegado en un papel o, peculiaridad de los demócratas, situándose de pie en una zona determinada de la sala asignada a cada aspirante. Si los apoyos a alguna de las candidaturas no superan el 15% de los presentes en el lugar de votación, sus simpatizantes deben convencer a las personas que apoyan a otros candidatos para que cambien de bando o bien rendirse y sumarse a ellos. Es un proceso que puede durar horas si hay múltiples candidatos y no hay favoritos. Terminadas las votaciones o los caucus el aspirante que más «votos» logra es el «ganador» y se lleva todos los delegados de ese estado, un número que varía según el territorio. Por ejemplo en Iowa, pese a la enorme atención mediática, tan solo se deciden 44 delegados demócratas (un 1,09 % del total) y 30 republicanos (1,28 % del total). Para acelerar la elección y no perjudicar al candidato final con debates internos muchos estados emplean la asignación de candidatos por el *winner-takes-all*, en el que el ganador se lleva todos los delegados.

Más determinantes son fechas como el «supermartes», día en el que se celebran votaciones en más de una decena de estados para asignar cerca de 800 delegados demócratas y unos 620 republicanos. Una última complejidad de los demócratas es que solo están en juego el 85% de los delegados. El restante 15% son los llamados «superdelegados», un grupo compuesto por expresidentes y exvicepresidentes demócratas, líderes del partido, congresistas, senadores, gobernadores, etc. No están obligados a dar formal ni públicamente su apoyo a un candidato, aunque es habitual que lo hagan para que sus candidatos puedan llegar con más garantías a la convención que se celebrará en Filadelfia. De ellos, casi 500 de los 718 han confirmado que están con la candidatura de Hillary Clinton y cerca de 30 con la de Bernie Sanders.

En el Partido Republicano serán 436 superdelegados elegidos por la dirección del partido en cada Estado.

Con la elección de los candidatos de los dos principales partidos empezará la verdadera campaña electoral y con ella la carrera hacia el Despacho Oval de la Casa Blanca en las 58as elecciones presidenciales en Estados Unidos. En el camino ya se han quedado ante la falta de apoyos un aspirante demócrata, Martin O'Malley, y la mayoría de los 17 republicanos, entre ellos Carly Fiorina, exconsejera delegada de Hewlett-Packard y la única aspirante femenina de los republicanos y candidata para la vicepresidencia si Ted Cruz es elegido; el gobernador de New Jersey, Chris Christie; Mike Huckabee, exgobernador de Arkansas; Rand Paul, senador por Kentucky; Rick Santorum, exsenador por Pensilvania; Ben Carson, exdirector de Neurocirugía Pediátrica del hospital Johns Hopkins; Jim Gilmore, exgobernador de Virginia; Marco Rubio, senador por Florida o Jeb Bush, el exgobernador de Florida, que ha puesto su candidatura a disposición de la campaña de Ted Cruz, que también tiró la toalla a comienzos de mayo. Sí que intentarán buscar un hueco ante los dos grandes partidos los candidatos del Partido Verde, del Partido Libertario, del Partido Estadounidense de la Libertad, del Partido de la Constitución y algún posible independiente que, a última hora, decida presentarse a la campaña electoral.

Clinton, la hora de la verdad

Candidata ya casi oficial de los demócratas, Hillary Clinton, de 68 años, encabeza las encuestas y votaciones frente a un inesperado competidor, Bernie Sanders, que ofrece debate y colaboración más que enfrentamiento y división en el seno del partido. Partícipe de momentos clave de la Administración Obama, la ex secretaria de Estado (2009 - 2013), exsenadora por el estado de Nueva York y ex primera dama, ha expresado su determinación de continuar con las políticas del presidente saliente (añadiendo algunos matices). En su agenda siguen cuestiones como la actual guerra contra el DAESH en Siria e Irak, la lucha contra el terrorismo, las relaciones con Rusia y China, las negociaciones con Irán o frenar las aspiraciones nucleares de Corea del Norte.

La seguridad nacional, uno de los temas que más preocupa a los electores, será preservada con el uso del «poder inteligente»[1], que ella misma describe como «la combinación adecuada de herramientas diplomáticas, económicas, militares, políticas, legales y culturales para cada situación». La candidata demócrata considera que Estados Unidos puede liderar al mundo en el siglo XXI tomando decisiones políticas inteligentes que sean respaldadas por unas fuerzas armadas poderosas. Por ello propone[2] fortalecer las alianzas existentes y fomentar nuevas relaciones para hacer frente a los retos comunes, como el terrorismo, el cambio climático, las amenazas cibernéticas o las crisis sanitarias altamente contagiosas como el ébola.

Como secretaria de Estado, Hillary Clinton, trabajó para restablecer el liderazgo de Estados Unidos en el mundo[3]. Como presidenta pretende cimentar una economía que sea la base sólida del liderazgo estadounidense, su influencia diplomática y su poderío militar. Con estos cimientos se mantendrá su territorio nacional seguro y las Fuerzas Armadas estadounidenses estarán en la vanguardia siendo las más capacitadas, mejor equipadas y más poderosas que el mundo jamás ha conocido.

La derrota de DAESH, el terrorismo global y las ideologías que lo impulsan es otra de sus prioridades ya que representan una grave amenaza para los Estados Unidos y sus aliados. No pretende implicar a las tropas estadounidenses en otras guerras terrestres «equivocadas»[4] pero sí mantener el compromiso con la democracia, seguridad y estabilidad de los países más afectados, como Irak, Afganistán, Libia o Yemen. Se aumentará la vigilancia y el control de las personas que han viajado a países que sufren problemas de terrorismo y permitirá que hasta 65.000 refugiados sirios puedan asentarse anualmente en los Estados Unidos.

La exsecretaria de Estado considera que es preciso llevar la cooperación militar con Israel a un nuevo nivel. Uno de sus primeros pasos, en caso de ganar las elecciones, sería invitar al primer ministro israelí, Benjamín Netanyahu, a visitar Estados Unidos. En este sentido trabajará para que Irán cumpla los acuerdos pactados y no se convierta en una potencia nuclear. Aunque apoya el acuerdo multinacional su política será «la

[1] Recuperado de: <http://www.elmundo.es/opinion/tribuna-libre/2009/03/2617552.html>.
[2] Recuperado de: <https://www.hillaryclinton.com/issues/national-security/>.
[3] Recuperado de: <https://www.hillaryclinton.com/briefing/factsheets/2015/07/20/secstate-record/>.
[4] Recuperado de: <https://www.hillaryclinton.com/issues/national-security/>.

desconfianza y verificar»[5] y si Teherán no cumple ha afirmado que no dudará en utilizar la fuerza militar contra Irán tras agotar las alternativas pacíficas.

Clinton, la arquitecta del pasado deshielo en las relaciones de Estados Unidos con Rusia, está dispuesta a parar a Putin, apoyando a los aliados europeos limitando, frenando y disuadiendo las agresiones rusas en Europa y otras regiones y castigando a Putin por sus acciones. Respecto a China quiere reafirmar el papel estadounidense como una potencia del Pacífico y reducir las acciones agresivas de China en la región. Como presidenta, su propuesta es trabajar con amigos y aliados para promover instituciones y normas rigurosas en Asia y alentar a China a ser un partícipe responsable en cuestiones como las disputas territoriales, el ciberespacio, los derechos humanos o el cambio climático y que sea responsable de sus actuaciones.

Precisamente de Rusia y China viene una de sus prioridades en seguridad y defensa: los ataques cibernéticos con la economía y la seguridad nacional estadounidense[6]. Hillary quiere contar con el trabajo de los sectores público y privado para reforzar la seguridad, la economía y las infraestructuras ante una amenaza rápidamente cambiante.

El cambio climático no es, en su opinión, tan solo una cuestión económica y moral, es parte de la seguridad nacional y un desafío de nuestro tiempo. La salvaguardia del país por el aumento del nivel del mar y las condiciones climáticas extremas exigen la adopción de medidas nacionales y una intensa participación a escala mundial. Estados Unidos debe liderar este esfuerzo[7], no olvidar que es una amenaza a su seguridad o una oportunidad para su economía. Otra amenaza, constante, a la que hacer frente son las enfermedades altamente contagiosas, un peligro que aumenta día a día por el cambio climático global y un mundo cada vez más interconectado que permite la rápida propagación. Estados Unidos debe permanecer alerta y hacer más para prevenir y contener los brotes[8].

[5] Recuperado de: <http://www.bloomberg.com/politics/videos/2015-09-09/clinton-vows-distrust-and-verify-approach-to-iran>.
[6] Recuperado de: <http://freebeacon.com/politics/clinton-cybersecurity-most-important-challenges-for-next-president/>.
[7] Recuperado de: <http://www.theguardian.com/commentisfree/2015/jul/20/america-climate-change-leadership>.
[8] Recuperado de: <https://www.hillaryclinton.com/issues/national-security/>.

Hillary Clinton, que ha mantenido posturas en política exterior más agresivas que el presidente Obama, puede encontrar a su principal enemigo en sí misma. Defensora de la guerra de Irak y castigada por la crisis de Bengasi y el escándalo de los correos electrónicos durante su etapa al frente del Departamento de Estado, la candidata tendrá que derrotar a estas amenazas y a su adversario republicano para regresar a la Casa Blanca pero, en esta ocasión, como la primera mujer presidenta de EE.UU.

Sanders, el candidato inspirador

Bernie Sanders[9], senador independiente por el estado de Vermont, es una de las grandes sorpresas de los demócratas en esta campaña. Aunque las cifras ya le han relegado al segundo puesto ha logrado reavivar la pasión del sector más progresista del partido tras unirse a él en 2015 para poder participar en las primarias. Este «socialista», tal como se autodefine, ha sido alcalde en tres legislaturas de Burlington en los 80, congresista independiente por Vermont entre 1991 y 2007 y posteriormente senador de este mismo estado.

Conocido por su denuncia de la creciente desigualdad y la erosión de la clase media, partidario de gravar a quienes más tienen para proteger a los desfavorecidos, a sus 74 años se ha convertido en el primer político no cristiano (es judío), que gana unas primarias en un estado. Quizá su mayor éxito, de los muchos que puede atribuirse en esta carrera, sea haber estimulado y reforzado a los demócratas como partido en su mano a mano con Hillary, que ha asegurado que «es mucho más que lo que nos une que lo que nos divide»[10]. El senador, a través de un comunicado en el que tácitamente admite que no va a ganar la nominación del partido, afirma que continuará hasta el final para que los votantes puedan conocer su programa progresista y que este pueda ser incluso adoptado por la campaña de Clinton.

Con un discurso de marcado carácter social con propuestas como la educación superior gratuita[11], sanidad pública universal, lucha contra el cambio climático[12],

[9] Recuperado de: <https://berniesanders.com>.
[10] Recuperado de: <http://www.rtve.es/noticias/20160427/donald-trump-arrasa-primarias-del-noreste-eeuu/1345620.shtml>.
[11] Recuperado de: <https://berniesanders.com/es/cuestiones/educacion-superior-libre-de-colegiatura-y-libre-de-deuda/>.
[12] Recuperado de: <https://berniesanders.com/es/cuestiones/cambio-climatico-y-el-medio-ambiente/>.

vacaciones y bajas de maternidad pagadas para los trabajadores, fin de las contribuciones de las corporaciones a las campañas políticas o mayor control de Wall Street y sus bancos[13], el senador también incluyó en su «revolución política»[14] cuestiones de política exterior y defensa nacional.

Las principales amenazas para Sanders son el grupo terrorista DAESH, Irán, Rusia y Corea del Norte, un «país con ambiciones nucleares paranoicas»[15]. El ex senador, que se opuso en su día a la guerra de Irak, cree que ahora en Siria es necesario posponer el derrocamiento de Bashar al Assad hasta haber acabado con el DAESH, una lucha en la que quiere que colaboren los países musulmanes más ricos de la zona. Opina que la intervención militar americana en Siria podría llevar a una «guerra perpetua en esa región»[16], y permitiría que hasta 10.000 refugiados sirios puedan asentarse anualmente en los Estados Unidos.

Para él, el acuerdo nuclear con Irán es un importante paso adelante que hace imprescindible que Irán no obtenga un arma nuclear. También es imperativo que se haga todo lo posible para llegar a una solución diplomática y evitar una interminable guerra en el Oriente Medio[17].

Aunque Rusia no es la principal amenaza para su país sí que está preocupado por las acciones militares rusas en Crimea y Ucrania. Además considera que EE.UU. y la OTAN deberían ayudar a los países europeos a «protegerse contra la agresión rusa», y por ello se deberían asignar más fondos y cooperar más con la OTAN.

El precandidato demócrata a la presidencia de EE.UU. quiere unas fuerzas armadas fuertes pero se opone al incremento de presupuesto destinado a partidas militares. No cree que las armas nucleares sean la respuesta a las principales amenazas que amenazan a los Estados Unidos hoy en día, como el terrorismo, los ataques cibernéticos o el calentamiento global. Con los límites presupuestarios de los últimos años el excesivo gasto nuclear se come recursos de programas que dan respuestas a

[13] Recuperado de: <https://berniesanders.com/es/cuestiones/reformemos-wall-street/>.
[14] Recuperado de: <http://www.nytimes.com/2016/03/13/opinion/sunday/the-bernie-sanders-revolution.html?_r=0>.
[15] Recuperado de: <https://www.washingtonpost.com/news/powerpost/paloma/daily-202/2016/02/05/daily-202-bernie-sanders-trips-up-on-foreign-policy-during-democratic-debate/56b3e57a981b92a22df3af09>.
[16] Recuperado de: <http://www.ontheissues.org/2016/Bernie_Sanders_War_+_Peace.htm>.
[17] Recuperado de: < http://www.huffingtonpost.com/robert-naiman/hillary-clinton-elizabeth_b_7012698.html>.

otras prioridades más importantes. En Iowa sus palabras fueron: «se acabó la Guerra Fría y nuestro objetivo tiene que ser la Inteligencia, más tropas y luchar contra el terrorismo internacional[18]».

Bernie Sanders quiere poner fin al embargo a Cuba y rechaza la intervención de su país en los asuntos internos de los gobiernos de los países de América Latina ya que «esto solo provoca el aumento del sentimiento antiestadounidense en los países de América Latina»[19]. De llegar a ser presidente cerraría la prisión de Guantánamo y se ha comprometido a no deportar niños ni inmigrantes indocumentados que no hayan cometido delitos.

Trump, el magnate desmedido que estremece al *establishment* republicano

Multimillonario, díscolo, turbulento, polémico,… a sus 69 años el singular Donald Trump está agitando los cimientos del partido republicano y de las elecciones presidenciales. El empresario, que no cuenta con experiencia política ni ha ocupado nunca ningún cargo público, ha puesto su experiencia como empresario de éxito y su fortuna al servicio de una agresiva y populista campaña personal. Líder indiscutible en delegados conseguidos y en las encuestas, Trump ha amenazado a los dirigentes del GOP (acrónimo de «Viejo Buen Partido») con hacerse independiente si no consigue la nominación republicana. Los dirigentes del partido temen que su candidatura sea un fracaso por el rechazo que despierta entre el electorado aunque su mensaje de recuperar el viejo esplendor de América («Make America great again»[20]), esté batiendo sin piedad al resto de aspirantes republicanos en las primarias.

El primer punto en su agenda de política exterior al llegar al Despacho Oval es desmantelar el acuerdo nuclear con Irán y sus principales premisas apoyar sin fisuras a Israel, mantener abierta la prisión estadounidense de Guantánamo, restablecer el programa de vigilancia masiva de la NSA, autorizar el uso de técnicas duras de interrogatorio para sospechosos de terrorismo, redefinir cautelosamente las relaciones

[18] Recuperado de: <http://www.defenseone.com/ideas/2016/02/sanders-looks-establishment-on-nukes/126101/>.
[19] Recuperado de: <https://www.washingtonpost.com/video/politics/sanders-condemns-us-intervention-into-latin-america/2016/03/09/9367841c-e673-11e5-a9ce-681055c7a05f_video.html>.
[20] Recuperado de: <https://www.donaldjtrump.com/>.

con Rusia y China y, por supuesto, el punto más controvertido de su campaña, el muro que pretende levantar en la frontera con México[21].

Según su proyecto para el control de la inmigración irregular, dado que considera criminales a los migrantes mejicanos, levantará un muro en la frontera de 3.000 km con bloques de entre 10 y 12 metros de altura y obligará a México a pagar los 8.000 millones de dólares que, en teoría, costaría su construcción. El millonario ha aclarado que tendrá puertas «por las que las personas entrarán en nuestro país»[22]. «Cuando México envía a su gente, no envían a los mejores (...) Traen drogas. Traen crímenes. Traen violadores. Y algunos, supongo, son buena gente»[23], ha dicho.

Además, por si no había soliviantado suficientemente al país vecino, el mayor socio comercial de EE.UU. por detrás de China y Canadá, ha prometido cancelar o renegociar el TLCAN vigente desde hace dos décadas. Considera que es un desastre para la economía de EE.UU. al suponer una pérdida de 58.000 millones de dólares cada año de déficit comercial[24] y se ha mostrado dispuesto a soportar una guerra comercial con México si sus planes no salen adelante.

La frontera no solo se cerraría para la inmigración proveniente de México, también para todos los musulmanes. Opina que «es muy difícil de separar» la religión y el terrorismo islámico debido a que no se sabe «quién es quién» y ha afirmado que «la mayoría de los 1.600 millones de musulmanes del mundo odian a EE.UU.». Sorprendentemente para un candidato republicano Trump, a pesar de reconocer la importancia de Israel como aliado, ha pedido buscar la paz con los palestinos.

Trump, que considera un «gran error» la guerra de Irak, ha enviado un mensaje claro al DAESH: «Sus días están contados. No les diré dónde y no les diré cuándo. Como nación, tenemos que ser más impredecibles, ahora somos totalmente predecibles… Si soy elegido presidente, el DAESH desaparecerá, y desaparecerá muy rápidamente», aseguró en un discurso pronunciado en Washington sobre las bases de su política

[21] Recuperado de: <https://www.donaldjtrump.com/positions/pay-for-the-wall>.
[22] Recuperado de: <https://www.washingtonpost.com/news/the-fix/wp/2016/02/26/so-how-high-will-donald-trumps-wall-be-an-investigation/>.
[23] Recuperado de: <http://archivo.eluniversal.com.mx/el-mundo/2015/mexico-envia-criminales-y-violadores-a-eu-trump-1107828.html>.
[24] Recuperado de: <http://www.efe.com/efe/america/portada/trump-no-descarta-iniciar-una-guerra-comercial-con-mexico-si-paga-el-muro/20000064-2851041>.

exterior si llega a la Casa Blanca[25]. En opinión del magnate inmobiliario los terroristas del DAESH representan un problema mucho más grave que el líder sirio Bashar Al Assad, y por tanto luchar contra ambos a la vez es una «idiotez» aunque su objetivo es «paz no guerra». Cree que convertir los países de Oriente Medio en democracias occidentales los ha convertido en «lugares más caóticos», por lo que impulsará «la estabilidad regional, no los cambios radicales».

La reforma de las relaciones entre Estados Unidos y China es otra de sus premisas[26]. Pretende, para recuperar, favorecer y estimular a la industria estadounidense medidas como la apreciación del Yuan por China, que sus empresas cumplan estrictamente normas medioambientales y sean respetuosas con los derechos de propiedad intelectual o una respuesta de Pekín más contundente contra las acciones de *hackers* chinos. Respecto a las reclamaciones territoriales en aguas del mar de China nada como fortalecer la presencia militar de los EE.UU. para «desalentar el aventurerismo chino». Sobre el régimen chino opina que «respeta la fuerza y dejándoles tomar ventaja sobre nuestra economía hemos perdido todo su respeto».

Con Rusia, a la que también considera «buena» como China, declaró que está dispuesto a profundizar las relaciones y rebajar las tensiones desde una posición «de fuerza». El presidente ruso, Vladimir Putin, aplaudió estas palabras llamando a Trump «el líder absoluto de la carrera presidencial», palabras que fueron consideradas por Trump como un honor al ser elogios de un hombre tan respetado como lo es el presidente ruso.

En base a lo que resume su doctrina de política externa, «primero Estados Unidos»[27], pretende redefinir la Alianza del Atlántico Norte, la OTAN, que «fue creada para enfrentarse a la Unión Soviética» y hoy «no es lo suficiente flexible para luchar contra el terrorismo»[28]. Trump exigirá a los países beneficiados por la protección militar

[25] Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=kj1EBKZVVko>.
[26] Recuperado de: <https://www.donaldjtrump.com/positions/us-china-trade-reform>.
[27] Recuperado de: <http://www.defenseone.com/politics/2016/04/trump-makes-his-own-head-spin-talking-foreign-policy/127858/?oref=d_brief_nl>.
[28] Recuperado de: <http://www.nytimes.com/2016/03/27/us/politics/donald-trump-interview-highlights.html>.

estadounidense que participen en el coste, si no, EE.UU. «deberá prepararse para dejar que se defiendan ellos mismos, no tenemos elección»[29].

El magnate ha defendido un replanteamiento del gasto económico en el exterior, «quitaré la mugre a la política exterior americana» ha dicho, y el dominio militar estadounidense, «que debe ser incuestionable para todos y cada uno sin fisuras»[30], por lo que está determinado a usar la fuerza «sin dudarlo». Ha afirmado que reconstruirá las Fuerzas Armadas de EE.UU. y plantea una modernización del arsenal nuclear, incluso va más allá al proponer que aliados como Corea del Sur y Japón cuenten con sus propias armas nucleares para disuadir a Corea del Norte y China.

Aunque ha fracturado al partido, el más que probable candidato a la nominación por el Partido Republicano es previsible que se enfrente a Hillary Clinton por la presidencia de la Casa Blanca. De ella ha afirmado que su única carta es la del voto femenino. «Francamente, si Hillary Clinton fuera un hombre, no creo que obtuviera el 5% del voto»[31], ha declarado. La batalla está servida.

Cruz, adiós a la última esperanza de los republicanos

En un partido republicano fraccionado, Ted Cruz[32] fue hasta comienzos de mayo el salvavidas del ala más conservadora, el conocido como Tea Party. Aguantó hasta entonces como el único aspirante republicano con alguna posibilidad de hacer sombra a la campaña de Trump. Finalmente, y aún contando con el apoyo del gobernador de Ohio, John Kasich (que también ha abandonado la carrera de las elecciones presidenciales de Estados Unidos), decidió tirar la toalla al ser derrotado en las primarias de Indiana por el magnate neoyorquino, quien además cuestionó su legitimidad como candidato por haber nacido en Canadá y vinculó a su padre con el asesino de Kennedy[33].

[29] Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=kj1EBKZVVko>.
[30] Recuperado de: <http://www.rtve.es/noticias/20160427/donald-trump-si-soy-elegido-presidente-ei-desaparecera-desaparecera-muy-rapidamente/1346320.shtml>.
[31] Recuperado de: <http://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/04/160426_primarias_estados_unidos_trump_clinton_bm>.
[32] Recuperado de: <https://www.tedcruz.org/#>.
[33] Recuperado de: <http://www.nytimes.com/politics/first-draft/2016/05/03/donald-trump-ted-cruz-father-jfk/?_r=0>.

Cruz, el primer republicano en anunciar su candidatura es, desde 2013, el primer senador hispano por el estado de Texas. Este graduado en Derecho por las universidades de Princeton y Harvard, nacido en Canadá de madre estadounidense y padre cubano, es partidario del libre mercado con una mínima intrusión del Gobierno federal, del respeto estricto de la Constitución, del conservadurismo cristiano y de una política exterior agresiva contra el terrorismo. Enemigo declarado de las políticas sociales y económicas de Obama, de quien critica su reforma migratoria y acogida de refugiados, se hizo famoso tras hablar 21 horas seguidas en el Senado para impedir la reforma sanitaria impulsada por el actual presidente estadounidense, el «Obamacare».

En política exterior, Cruz, que cree que EE.UU. es un país con una misión especial en la historia y debe recuperar la grandeza perdida, ha sido menos intervencionista que sus contendientes republicanos, aunque se ha hecho famoso por su propuesta para acabar con el DAESH: el «carpet bombing» o bombardeo masivo «en alfombra» que realizan los bombarderos estratégicos B-52 y que se caracteriza por su devastación y elevada cantidad de bajas civiles en zonas pobladas.

En su punto de mira ha estado también el acuerdo con Irán. Fue uno de los 47 senadores republicanos que advirtió al líder supremo de Irán, por carta, de que cualquier acuerdo nuclear firmado con Washington y las otras cinco potencias mundiales podría quedar anulado cuando Obama abandone la Casa Blanca, siempre y cuando fuese sustituido por un republicano. Durante el debate republicano de septiembre de 2015 afirmó que «si soy elegido presidente, el primer día en el cargo haré jirones este catastrófico acuerdo nuclear»[34].

Con el vecino Israel[35] la política ha sido de absoluto apoyo y quiso dejar claro al mundo que la alianza bilateral es estratégica para los Estados Unidos ya que Israel «ha sido, es y será siempre el baluarte en la defensa de Occidente en Oriente Medio». Cruz afirmó que reconocería a Jerusalén como la capital eterna e indivisible de Israel y que la embajada de los EE.UU. se trasladaría a esta nueva capital. También que proporcionaría toda la ayuda militar posible para que el país mantenga una ventaja cualitativa en la región frente a amenazas como el terrorismo yihadista o Irán. La política estadounidense hacia la Autoridad Palestina sería revaluada y «ni un dólar de

[34] Recuperado de: <http://thehill.com/policy/national-security/253962-cruz-promises-to-rip-to-shreds-iran-deal>.
[35] Recuperado de: <https://www.tedcruz.org/issues/stand-with-israel/>.

impuestos americanos» iría a parar a sus arcas. Tampoco recibirían fondos las universidades americanas que boicoteen a Israel y sus políticas.

A pesar de su ascendencia hispana y de haber nacido fuera de Estado Unidos ha rechazado el reciente deshielo con la Cuba comunista, país natal de su padre, y comparte con Donald Trump la necesidad de regular la inmigración y la acogida de refugiados, sobre todo los llegados de naciones de Oriente Medio. Cruz se ha opuesto a la medida ejecutiva de Obama para frenar la deportación de millones de inmigrantes que están ilegalmente en el país y propuso terminar con este tipo de inmigración convirtiendo la seguridad fronteriza en un asunto de seguridad nacional[36].

Para asegurar América[37] el candidato republicano pretendía reconstruir sus Fuerzas Armadas para restaurar la seguridad de Estados Unidos, defender sus intereses y los de sus aliados a través de compromisos firmes. La situación, según ha considerado, es que viven de prestado mientras envejecen las fuerzas convencionales y nucleares y se dirigen hacia un «déficit de seguridad» con escasas tropas y mal preparadas. Retomando la fórmula del presidente Ronald Reagan de «paz a través de la fuerza», el corazón de la disuasión, Cruz pretendía garantizar[38] su seguridad interior y en el extranjero frente a otras potencias o Estados como Corea del Norte o Irán. Cruz ha culpado al presidente Obama y a Hillary Clinton por los avances nucleares de los norcoreanos, un reflejo de lo que, cree, sucederá con Irán. «Cuando nos fijamos en Corea del Norte es como mirar una bola de cristal. Es donde Irán terminará si seguimos en el mismo camino equivocado», ha dicho[39].

Ted Cruz aspiraba a que sus Fuerzas Armadas fuesen capaces de dar respuesta a los actores estatales y no estatales en enfrentamientos convencionales y no convencionales. Para cumplir con este objetivo sus fuerzas militares deben poder operar en cualquier escenario, incluyendo la información, el espacio y el ciberespacio. En este último dominio tenía decidido revisar y promulgar una nueva estrategia diseñada para anticipar y frustrar los ataques cibernéticos que incluyera, oficialmente, castigos para los agresores.

[36] Recuperado de: <https://www.tedcruz.org/issues/secure-the-border/>.
[37] Recuperado de: <https://www.tedcruz.org/issues/defend-our-nation/>.
[38] Recuperado de: <https://www.tedcruz.org/american-resolve/>.
[39] Recuperado de: <http://www.huffingtonpost.com/entry/ted-cruz-north-korea-iran_us_568d8464e4b0a2b6fb6e7d37>.

Con la retirada de Cruz ante la imposibilidad de superar en delegados al multimillonario neoyorquino, Donald Trump queda como el único aspirante a la candidatura republicana y con el camino expedito en la convención de julio que se celebrará en Ohio. Será una cita que muchos conservadores recordarán por su transcendencia y que otros muchos, seguramente, querrán olvidar por sus posibles consecuencias. Trump, cada día más alejado del oficialismo republicano, ha enviado un mensaje al *establishment* del partido: «Vamos a llegar a la convención como vencedores en número de delegados ganados justamente con votos»[40].

*David Corral Hernández**
Periodista

[40] Recuperado de: <http://www.rtve.es/noticias/20160420/trump-clinton-hacen-valer-su-favoritismo-se-llevan-primarias-nueva-york/1340680.shtml>.

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

53/2016 27 de mayo de 2016

*Mónica Chinchilla Adell**

Los efectos del conflicto sirio en el comercio de Líbano

Visitar la WEB Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO

Los efectos del conflicto sirio en el comercio de Líbano

Resumen:

Ha sido de importante consideración entre los expertos a lo largo de los años la cuestión de si las guerras civiles reducen el intercambio comercial entre países vecinos, o si hay una afección directa al comercio, proveniente de un conflicto militar. Este trabajo pretende evaluar estas perturbaciones por medio del estudio de hechos y datos, respaldados por un análisis empírico. Los argumentos van a verse contextualizados en el conflicto actual sirio y, más concretamente, en su impacto directo al comercio en Líbano.

Abstract:

It has been widely considered by literature whether civil war diminishes trade between neighbouring countries or if there is a direct harm affecting trade coming from military conflict. This work evaluates the test disruption premise by the means of a study of facts and data, supported by an empirical analysis. Our arguments are going to be contextualized in the Syrian conflict and, more specifically, in its direct impact on Lebanese trade.

Palabras clave:

Líbano, guerra civil, Siria, comercio, conflicto.

Keywords:

Lebanon, civil war, Syria, trade, conflict.

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.

Líbano: observaciones preliminares

Líbano está considerado el país más pequeño de Asia continental, con una extensión de 10.400 km^2. Forma parte del llamado Oriente Medio, está situado entre Israel y Siria, y sus costas las baña el Mar Mediterráneo.

La actual situación de Líbano podría considerarse delicada en ciertos aspectos, debido sobre todo a la guerra civil que atraviesa su país vecino, Siria, desde marzo de 2011. La tensión interna se ha visto agravada por la llegada masiva de inmigrantes. Esta circunstancia, además, ha provocado un estancamiento en el crecimiento económico del país.

En un principio, Líbano opera como una economía de libre mercado, aunque este concepto será posteriormente matizado. Asimismo, cabe destacar que, en el periodo anterior a la guerra civil siria, el crecimiento económico de Líbano fluctuaba en torno al 8%. Este crecimiento, sin embargo, se vio ralentizado después de la guerra, oscilando entre el 1-2%.

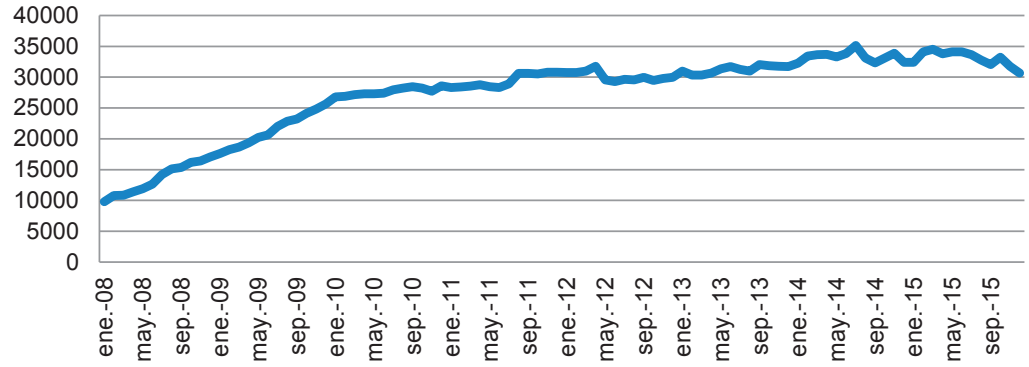
La economía libanesa está orientada principalmente al sector servicios. Turismo y banca –principalmente después de la guerra civil en la que se vio envuelto el país entre 1975 y 1990– han sido los sectores más importantes en los que Líbano ha centrado su atención. En 2014, su PIB por sector se componía de agricultura en un 6,3%, industria en un 21,1% y servicios, que suponía un 72,6% del total del PIB[1]. A pesar de esto, el turismo ha sufrido un fuerte descenso en sus ingresos desde 2011 debido a la inseguridad y el peligro ocasionados por la guerra[2]. Por su parte, el sector financiero, el empresarial y los servicios inmobiliarios se han mostrado resistentes a la inestable situación[3].

A pesar de no existir restricciones hacia la inversión extranjera que, de hecho, se está recuperando tras su fuerte caída en 2011 –tal y como puede comprobarse en el gráfico 1–, Líbano ocupa la posición 136 de entre los 175 países analizados en el índice de corrupción[4]. Las prácticas monopolísticas son frecuentes en sectores como la

[1] Central Intelligence Agency (CIA), Lebanon. Disponible en https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/le.html. Visitado: 2 marzo 2016.
[2] World Bank, abril 2015. Report: *The impact of Syrian conflict on Lebanese trade,* pág. 21.
[3] Ibíd., pág. 22.
[4] Transparency international. *Corruption perception index, 2014*. Disponible en <http://www.transparency.org/cpi2014/results>. Visitado: 20 enero 2016.

construcción –en especial, el acero y el cemento–, debido al aumento de los precios de la vivienda con la llegada de los inmigrantes. En el sector energético o el bancario se establecen intereses desmesurados en los préstamos y cuasi irrisorios en las cuentas de ahorro. Además de estos problemas, la población libanesa se enfrenta a unos trámites burocráticos muy costosos, a una legislación arcaica, a decisiones administrativas arbitrarias, así como a unos elevados impuestos.

Gráfico 1. Moneda extranjera en Líbano (Mill. US$)

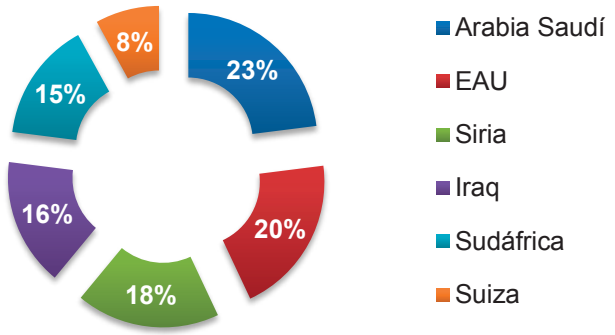


Fuente: datos obtenidos de Banque du Liban

Por último, los principales productos exportados por Líbano incluyen joyas, bienes de consumo, tabaco, minerales de construcción o papel. Estos son transportados en un primer término a Arabia Saudí (10,8%), a Emiratos Árabes Unidos (9,7%), Siria (8,7%), Iraq (7,6%), Sudáfrica (7%) o Suiza (4%). A su vez, los productos importados por el país son petróleo, ropa, otros bienes de consumo, material eléctrico y químicos, procedentes de China (11,8%), Italia (7,7%), Estados Unidos (6,8%) o Francia (6,2%)[5]. Los gráficos 2 y 3 facilitan el análisis de estos datos.

[5] Central Intelligence Agency (CIA), Lebanon. Disponible en https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/le.html. Visitado: 2 marzo 2016.

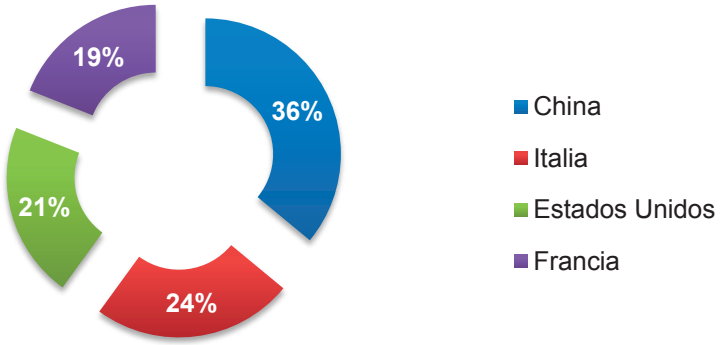
Gráfico 2. Principales destinos de las exportaciones libanesas



Fuente: datos obtenidos en www.cia.gov

Fuente: datos obtenidos en www.cia.gov

Gráfico 3. Procedencia de las importaciones de Líbano



Parte de esta información será analizada con mayor profundidad a lo largo de este trabajo y se tendrá en cuenta para responder a la cuestión propuesta; esto es, cómo ha afectado la crisis siria al comercio de Líbano. Una vez reseñada esta información contextual, y antes de entrar a analizarla en mayor detalle, se va a proporcionar una breve memoria histórica para ilustrar la trascendencia de las relaciones comerciales sirio-libanesas en el pasado.

Líbano y Siria a lo largo de la historia

Líbano y Siria han compartido una historia común de intereses políticos y económicos, que ha guiado a ambos conjuntamente a lo largo de los años. Sus relaciones se han caracterizado por el desequilibrio de poderes, pues Líbano se ha considerado lo que en inglés se denomina un *penetrated state*[6], mientras que Siria sigue siendo un país de potencia intermedia[7] a nivel regional. Las amenazas externas e internas sufridas en Líbano han sido la principal preocupación tanto para los agentes estatales como para aquellos actores no gubernamentales, influenciando la política exterior de Siria y tratando a la vez de asegurar la defensa nacional propia contra Israel.

Incluso después de su declaración de independencia en 1943, Líbano ha estado estrechamente vinculado a su país vecino de diferentes formas; todo, hasta que las tropas sirias fueron expulsadas del territorio libanés en 2005.

Las principales razones por las que Líbano ha permitido la «intrusión» del Estado sirio a lo largo del tiempo son dos. En primer lugar, y teniendo en cuenta la reducida magnitud del país y la limitada influencia que este puede ejercer en el área de Oriente Medio, el régimen sirio ha sido para Líbano una puerta hacia la seguridad. Seguridad no solo en términos de poder y estatus, sino también en relación a la protección de sus propios ciudadanos. En segundo lugar, los intereses económicos y políticos han adquirido protagonismo en varios momentos de la historia, sobre todo en el periodo de postguerra, cuando la reconstrucción de Líbano fue llevada a cabo parcialmente mediante la colaboración del Estado sirio.

Antes de proporcionar una explicación detallada acerca de los datos empíricos sobre el comercio entre ambos países, parte central de este trabajo, se antoja necesario contextualizar la relación entre Líbano y Siria añadiendo información sobre las alianzas pasadas. Esto contribuirá al entendimiento de la situación actual entre ellos. La guerra civil libanesa, que tuvo lugar entre 1975 y 1990, será el punto de referencia en este breve compendio histórico.

---

[6] Estado cuyas estructuras se encuentran permeadas por agentes externos.

[7] Concepto que hace referencia a aquellos países considerados influyentes en el panorama internacional, pero no incluidos entre las superpotencias o hiperpotencias. A pesar de no existir una relación específica de potencias intermedias, se suelen usar medidas como el PIB para su conceptualización.

Periodo anterior a la guerra civil (1940-1975)

Antes de la guerra civil, Líbano era considerado el centro financiero, cultural y comercial de Oriente Medio. Desde su declaración de independencia en 1943 hasta el comienzo de este conflicto en 1975, el país experimentó un gran cambio, transformando su economía de base agrícola en una economía orientada hacia el sector servicios, que a la postre llegó a representar más de dos tercios del PIB de Líbano.

Como antes se apuntaba, debido a que la frontera de Líbano con Israel ha estado cerrada desde 1948, Siria ha jugado un papel protagonista en el país, convirtiéndose en puerta hacia nuevas vías de tránsito a diferentes países de Oriente Medio. Así, por ejemplo, los viajeros procedentes de Iraq cuyo destino final era Líbano, debían atravesar Siria en tiempos en los que el turismo era instrumento esencial para Líbano.

En los años cincuenta, las exportaciones de Líbano hacia Siria suponían el 33% de todas sus exportaciones a los países árabes. Al mismo tiempo, el 61% de las importaciones de otros países árabes a Líbano, procedían de Siria. Tanto es así que, a pesar de los acuerdos de Líbano con el Gobierno central de la República Árabe Unida[8], Siria tenía su propio derecho a implementar por su cuenta una política económica enfocada a Líbano[9].

Guerra civil libanesa (1975-1990)

La guerra civil libanesa no derivó en los clásicos problemas que habitualmente genera un conflicto de esta entidad. Al contrario, facilitó el nacimiento y desarrollo de ciertas actuaciones que, no solo persistieron una vez llegó la paz al territorio, sino que todavía hoy parecen inmiscuirse en el normal funcionamiento del país. Lo que hizo de esta guerra algo tan significante fue el hecho de reorganizar el estilo de vida en Líbano, tanto en términos económicos como en cuestiones sociales, tanto en el sector público como en el sector privado. Las prácticas por parte de la milicia adquirieron legitimidad y apoyo a lo largo de los años, impulsadas por el proceso de globalización, sacando a la

[8] Nombre que recibió la unión territorial entre Egipto y Siria entre los años 1958 y 1961, cuyo objetivo finalmente fallido fue una futura unidad por parte de los países árabes.

[9] Nasser M. Kalawoun, 2000: *The struggle for Lebanon. A modern history of Lebanese-Egyptian relations.* Library of international relations 14. I. B. Tauris, London.

luz y agravando las debilidades intrínsecas de Líbano. En este campo de batalla, los actores sirios jugaron un papel crucial.

A lo largo de los quince años que duró el conflicto, el factor más importante fue la aparición de una milicia económica, que adquirió una creciente labor de vigilancia, alcanzando y sobrepasando la influencia de la economía «normal» libanesa. Esta milicia estaba compuesta no solo por grupos pertenecientes al país, sino también por otros procedentes del país vecino[10]. Sin duda, este fue un motivo esencial por el que los intereses sirios siempre tuvieron que ser tenidos en consideración a la hora de tomar decisiones.

La milicia monopolizó los recursos y todo aquello de propiedad nacional en Líbano, como lo eran el petróleo y la electricidad; esta fue la gran estrategia para mantener a los oponentes alejados del poder. Fue en 1976 cuando el Gobierno creó concesiones y licencias para que las importaciones de petróleo y otros derivados tuvieran un carácter privado, debido a los nuevos intereses de uno de los hermanos del entonces presidente sirio, Háfez Ál-Asad. Más tarde, en 1980, la escasez de petróleo en Líbano derivó en una desregularización del comercio de este producto, incrementándose así el número de empresas importadoras, incluyendo entre estas a los traficantes ilegales de la milicia.

El estancamiento económico y la inestabilidad social se asentaron en Líbano durante los años en los que la guerra civil se intensificó. El sector público colapsó debido a la operativa milicia económica hasta el punto de que, en el año 1983, el Gobierno controlaba menos de una décima parte del territorio del país[11]. La inseguridad trajo consigo el desplazamiento de una importante cantidad de ciudadanos, produciéndose en el proceso una fuga de cerebros. Este conjunto de factores supuso una reducción general en la confianza de los habitantes de Líbano hacia su Gobierno y hacia la prosperidad de su país en general.

[10] Por parte de Líbano, participaron grupos de muy diversos partidos políticos, entre los que se encontraba el Movimiento Marada, las Fuerzas Libanesas, el Partido Socialista Progresista, la Organización para la Liberación Palestina establecida en Líbano desde 1960 hasta 1982, el Ejército del Sur de Líbano, el Movimiento Amal y, finalmente, Hezbolá a partir de 1982 tras su creación.
[11] E. Picard: *War, institutions and social change in the Middle East. 10. The political economy of civil war in Lebanon*. UC Press E-books Collection, 1982-2004.

En términos comerciales, por aquellas fechas, hasta un 50% de los bienes de consumo eran importados. Se crearon puertos ilegales con la finalidad de mantener el control sobre estos productos, sus precios y las tasas impuestas sobre ellos; ni siquiera estas tasas estaban bajo supervisión del Gobierno central. Así, por ejemplo, los vehículos robados procedentes de Europa eran importados a través de los entonces recientes puertos de Tiro y Trípoli.

En 1980, el Ministerio de Finanzas del país recaudaba el 90% de los beneficios procedentes de las tarifas; esta cifra, en cambio, se vio reducida al 60% tres años más tarde, llegando a suponer solamente el 10% en 1986[12]. Hubo que esperar hasta entonces para que el Gobierno libanés entendiera que la situación estaba fuera de control, lo que conllevó el cierre de estos puertos ilegales para hacer efectivos los ingresos tributarios y aduaneros oportunos por parte de las autoridades públicas[13].

Antes de su cierre, los puertos ilegales de Líbano generaron una serie de actividades económicas delictivas, que derivaron en redes de tráfico ilegal –como las importaciones de petróleo recientemente mencionadas– especialmente entre Líbano y Siria, y que también incluían otros productos como drogas y ciertos bienes de consumo. En concreto, las tropas sirias controlaban los impuestos y las reexportaciones de gas, madera, hierro, neumáticos y medicinas en los comienzos de la guerra. Posteriormente, estas prácticas evolucionaron y se expandieron a nuevas actividades y productos, como las comunicaciones, aparatos electrónicos como ordenadores y el transporte marítimo, que llegaron a alcanzar un valor de $5 millones al día en 1985. Estos beneficios adquiridos por la milicia (incluyendo tanto grupos libaneses como sirios), eran invertidos en bancos occidentales o en el sector inmobiliario de Líbano.

Pero lo cierto es que la milicia nunca alcanzó una estabilidad. Las prácticas clientelistas, ya existentes antes de la guerra, se convirtieron en situaciones depredadoras. Con unos procesos similares a los utilizados por las mafias, las milicias tenían como prioridad la acumulación de capital y el enriquecimiento propio. Se vieron envueltas en una agroindustria especulativa y en un conjunto de proyectos inmobiliarios no supervisados. Aun con todo, los ciudadanos libaneses se asentaron en un régimen de dependencia con respecto a la milicia en cuestiones de seguridad, salarios, sanidad

[12] Ibíd.
[13] Ibíd.

y educación. A la postre, lo que pretendió ser una cooperación con los mercados nacionales acabó derivando en un control hegemónico por parte de las milicias, tanto de las estrategias individuales como de las colectivas del país.

La milicia económica derivó en una fragmentación institucional desde la perspectiva gubernamental, y en pobreza y falta de recursos en el contexto social, viéndose reducido el PIB en un 30% en 1975 y en un 40% adicional a lo largo del año siguiente.

Cabe mencionar que, al mismo tiempo, la llamada Fuerza Árabe de Disuasión, grupo liderado por combatientes sirios, estimuló el sistema bancario libanés, gracias a la buena reputación de este en Siria, con la finalidad de conseguir su próspero funcionamiento. Asimismo, Líbano diversificó el abanico de bienes exportados a su país vecino más allá del cemento –Siria ya había conseguido especializarse en la producción de este producto– mediante la firma de un pacto comercial entre ambos Estados[14]. Por otra parte, Siria atravesaba la vía de tránsito de mayor importancia para el transporte de algunos servicios como el de la electricidad, por lo que a pesar de los enfrentamientos entre Sarkis y Asad, primeros ministros de Líbano y Siria respectivamente, las relaciones económicas debían ser mantenidas a toda costa.

De este modo, durante la guerra civil, la agricultura se convirtió en uno de los principales sectores operativos en Líbano, suponiendo un 10% del PIB en 1974, e incrementándose hasta un 33% en 1985[15]. La importancia de estas cifras radica en la idea, anteriormente mencionada, de la brusca caída del valor del PIB durante los años del conflicto.

Por último, cabe apuntar que tanto Líbano como Siria pudieron beneficiarse de la ayuda humanitaria proporcionada por inversión privada, que ha sido estimada en unos $10 millones al año, y que fue distribuida de acuerdo con los intereses económicos y políticos del momento entre ambas partes.

Periodo de la postguerra civil (1990-2015)

Durante los años de postguerra, el principal objetivo del primer ministro libanés,

[14] T. Osoegawa: *Syria and Lebanon. International relations and diplomacy in the Middle East*. I. B. Tauris, 2015, London, pág. 75.
[15] E. Picard: *Op. cit.*

Rafiq Hariri, se basó en la revitalización de las actividades privadas y de la inversión, para incentivar y ganarse de nuevo la confianza de los ciudadanos en el aparato institucional del país. Con esta finalidad, planificó la financiación de la reconstrucción de la infraestructura necesaria, incluyendo la red telefónica, carreteras, así como redes de energía eléctrica. Para ver realizados estos objetivos creó un plan estratégico llamado «Horizon 2000»[16], en el cual Siria poseía un papel principal, y en donde las operaciones especulativas seguían sucediéndose.

En este proyecto de reconstrucción de Líbano, cuyos costes estimados eran de entre $15 y $20 billones, se contrató mano de obra procedente de Siria a un menor coste que la mano de obra nacional. Este hecho trajo consigo una reducción del nivel de desempleo en Siria, además de una potente entrada de remesas en el país[17]. Desde el punto de visto de Líbano, tal circunstancia supuso un excedente de trabajadores no cualificados, que trabajaban por salarios muy bajos y que propiciaron un aumento del paro entre los ciudadanos locales.

Las empresas del país vecino contribuyeron en la reconstrucción de carreteras y ciudades, lo que permitió el mantenimiento de relaciones pacíficas entre ambos Estados. La inversión libanesa en Siria era promovida mediante su simplificación y, en el año 2000, se entregaron licencias a los bancos libaneses con mayor potencial para que pudieran operar en Siria, donde ya se habían hecho populares entre la población[18].

A pesar de que el «Acuerdo de Taef» puso fin a la guerra, y de que la aprobación de la Constitución libanesa en 1990 aumentó el poder del Gobierno central del país, Siria ha mantenido una influencia predominante en Líbano. Así, y aunque las tropas sirias fueron expulsadas del país en el año 2005 debido a la presión internacional ejercida por Estados Unidos y Francia, es importante enfatizar que las políticas públicas implementadas en Líbano todavía deben tener en cuenta el poder ejercido por Siria a la hora de tomar decisiones y ponerlas en práctica.

Cabe concluir que las relaciones sirio-libanesas siempre han pivotado en torno a intereses económicos y políticos, provenientes de la búsqueda de seguridad y protección por parte de Líbano, así como del afán de mayor poder por parte de Siria

[16] Para más información <http://ddc.aub.edu.lb/projects/pspa/kisirwani.html>. American University of Beirut. Maroun Kisirwani. *The rehabilitation and Reconstruction of Lebanon.*
[17] T. Osoegawa: *Op. cit.*, pág. 147.
[18] Ibíd., pág. 131.

que sobrepasara a aquel ejercido por Israel. Esta amalgama de intereses ha derivado en venganza en ciertos casos y en la creación de una mayor red de intereses en otros[19].

La cuestión principal a resolver ahora, conociendo las relaciones históricas entre ambos países, es la de cómo ha afectado el actual conflicto en Siria a la economía de Líbano, y en especial a su balanza de pagos.

Trabajo empírico

Una vez contextualizadas las relaciones históricas entre ambos países, es necesario centrar la atención en los últimos trece años trascurridos –esto es, desde 2002 hasta 2014– para poder valorar si la influencia de Siria sobre Líbano es hoy en día tan potente como para afectar a la cuenta corriente perteneciente a la balanza de pagos. La elección de esta esfera temporal no es arbitraria, sino que permite la comparación entre el periodo anterior al comienzo del conflicto en Siria, con el periodo posterior a su inicio.

Para poder evaluar la correlación entre el conflicto sirio y la balanza de pagos libanesa, o más concretamente, la cuenta corriente –el comercio es el objeto principal del análisis, por lo que bienes y servicios serán los elementos a considerar–, se va a llevar a cabo un modelo de regresión de mínimos cuadrados ordinarios. El modelo pretende explicar la relación entre una variable explicativa y una variable de respuesta mediante la introducción de una ecuación lineal en los datos recogidos. En el caso que nos ocupa, el modelo describirá el cambio producido en la cuenta corriente de Líbano con respecto a diferentes variables que se han considerado importantes para esta labor concreta[20].

Los datos utilizados para llevar a cabo el modelo han sido extraídos de la base de datos de Estadística e Investigación del «Banque du Liban»[21]. A pesar de ser una

[19] Ibíd., pág. 191.

[20] La variable de respuesta (variable dependiente) que se ha tenido en cuenta ha sido la cuenta corriente de la balanza de pagos de Líbano (Y). Las variables explicativas (independientes) incluyen las exportaciones (X1) e importaciones totales (X2), los bienes exportados (X3) e importados (X4), los servicios de transporte exportados (X5) y aquellos importados (X6), los servicios de viajes exportados (X7) e importados (X8), el tipo de interés de Líbano (X9) y el tipo de cambio con respecto a la lira siria (X10). Más adelante se explicará el por qué en la elección de estas variables.

[21] Banque du Liban. *Department of Statistics and Economic Research*. Disponible en

institución de carácter público, no se le aplican las reglas y controles habituales hacia este tipo de entidades, sino que mantiene autonomía tanto a nivel financiero como administrativo. Estas características han favorecido la consideración de esta base de datos como fiable, pudiendo obtenerse, además, datos mensuales de aquellos factores considerados de mayor importancia en la economía libanesa. A pesar de que los posibles sesgos y la falta de seguridad son una realidad, los organismos internacionales –Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional– no disponen de forma pública de datos mensuales relevantes y eran muchos los datos faltantes en años específicos, debido a la dificultad de obtener cifras fiables de un país que está sufriendo los efectos secundarios propios de un conflicto bélico.

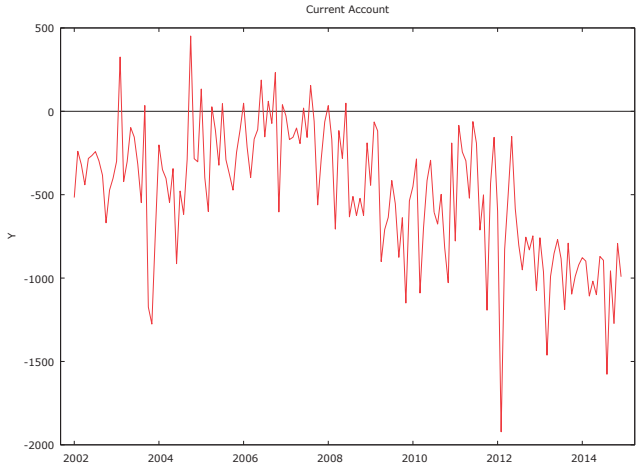
Como se ha mencionado anteriormente, una regresión de mínimos cuadrados ordinarios, también llamada regresión lineal, se lleva a cabo para demostrar qué coeficientes resultan ser estadísticamente significativos. El objetivo principal es reducir al mínimo los errores en la predicción, para encontrar así los coeficientes oportunos. Al realizar la regresión para cada variable concreta, obtenemos como resultado que, las variables estadísticamente significantes son la tasa de interés de Líbano (X9) y el tipo de cambio con respecto a la lira siria (X10). El siguiente paso será analizar la relación de cointegración entre ellas, determinándose así su relación a largo plazo.

Antes de realizar el test de cointegración oportuno[22], se presentan las series que han sido utilizadas para el estudio. Teniendo en cuenta que son estas las variables estadísticamente significativas, se considera esencial mostrar su relación gráfica. Esto ilustrará las explicaciones ulteriores acerca de los resultados numéricos, y apoyará también las conclusiones expuestas. Los gráficos que siguen han sido extraídos mediante los mismos datos aportados para el modelo econométrico, específicamente las cifras de la cuenta corriente libanesa (gráfico 4), la tasa de interés libanesa (gráfico 5) y el tipo de cambio SYP/LBP (gráfico 6):

<http://www.bdl.gov.lb/statistics-and-research.html>. Visitado: 25 marzo 2016.

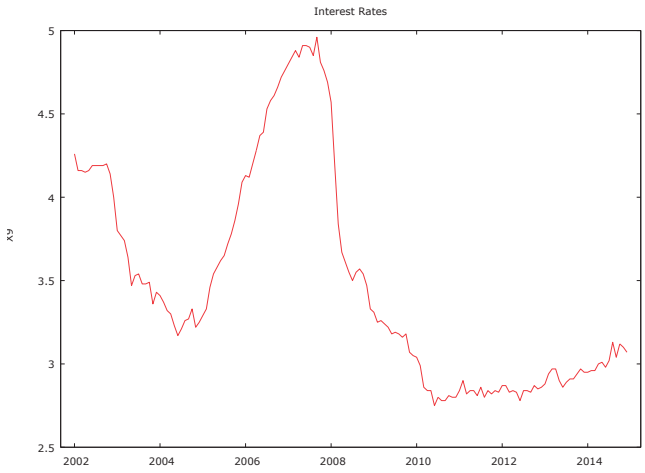
[22] Se ha realizado una prueba de estacionariedad de raíz unitaria, esto es, un *ADF test*. Posteriormente se ha procedido a realizar un test de cointegración de Engle y Granger, y finalmente un Test de Chow, para comprobar la existencia de un quiebre estructural en 2011.

Gráfico 4: cuenta corriente de Líbano



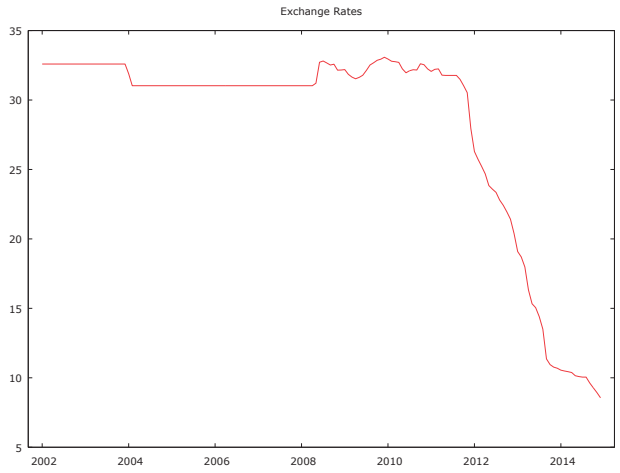
Fuente: Banque du Liban[23]

Gráfico 5: tasa de interés de Líbano



Fuente: Banque du Liban

Gráfico 6: tipo de cambio SYP/LBP



Fuente: Banque du Liban

[23] Banque du Liban. *Department of Statistics and Economic Research*. Disponible en <http://www.bdl.gov.lb/statistics-and-research.html>. Visitado: 10 febrero 2016.

La principal conclusión que se extrae del modelo econométrico llevado a cabo es que, efectivamente, se demuestra la existencia de un quiebre estructural en el año 2011, lo cual implica una alteración en la tendencia de los datos aportados por la influencia de un evento. Al resultar tanto la tasa de interés como el tipo de cambio estadísticamente significativos, particularmente en el año 2011, siendo este el año en el que estalla la guerra civil en Siria, se puede derivar la responsabilidad de los cambios en estos valores a este evento particular.

Resultados extraídos del trabajo empírico

Como se ha mencionado anteriormente, es necesario dar respuesta a algunas cuestiones relacionadas con el modelo. Así, ¿por qué unas variables son más importantes que otras? ¿Por qué no todas resultan ser significativas? ¿Cuál es la relación entre la tasa de interés, el tipo de cambio y el comercio?

Para comenzar, debe advertirse que las relaciones entre las diferentes variables nunca son idénticas, ya que son muchos los factores que pueden afectar a la economía de un país en general. Por eso, tanto la tasa de interés como el tipo de cambio deben relacionarse atendiendo a la situación concreta que se analiza, ya que será el conjunto de factores el que permitirá extraer las conclusiones adecuadas del estudio.

En el caso de Líbano, el gráfico 5 describe la tendencia que ha seguido la tasa de interés en el país entre los años 2002 y 2014. Se observa que, en el año 2008, los intereses cayeron en picado alcanzando su nivel más bajo a mediados de 2010. Desde entonces, el tipo de interés ha experimentado un crecimiento lento pero continuado hasta el día de hoy. A pesar de los irrisorios altibajos, no se observa ningún cambio brusco sino más bien, como se ha comentado, un incremento pequeño pero constante.

La caída del nivel de los intereses impuestos en el país, que tuvo lugar entre 2008 y 2010, ha podido tener diferentes consecuencias sobre el resto de cifras referidas al comercio en Líbano:

- Por un lado, con la reducción de los intereses, se puede producir un incremento en el poder adquisitivo de los ciudadanos, ya que el precio pagado por el dinero es menor. Con el aumento del poder adquisitivo y, a su vez, del gasto por parte de la población, se puede alcanzar un periodo de inflación en el que los precios se

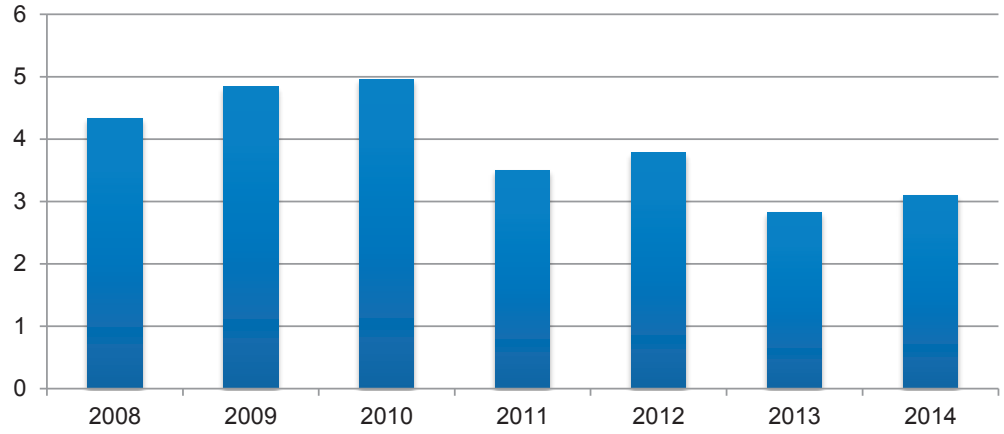
incrementan. Unos bienes[24] y servicios más caros pueden ser los causantes de un descenso en las exportaciones, ya que los países importadores buscarían opciones más baratas a los productos ofrecidos. Así, al margen de otros factores, en caso de producirse un descenso en las exportaciones, la cuenta corriente de la balanza de pagos libanesa se habría visto perjudicada. Por lo tanto, en apariencia, una disminución en el nivel de intereses pudo ser el resultado de la cuenta corriente debilitada.

- Por otra parte, si establecemos una relación entre los intereses y el tipo de cambio, podría obtenerse el resultado opuesto. Una tasa de interés más baja ofrecería a los acreedores una menor rentabilidad en sus inversiones comparado con otros países con tasas más altas, por lo que la inversión extranjera se vería desviada a otros lugares. Esto resultaría en una reducción en el tipo de cambio, por el cual las exportaciones pasarían a ser más baratas y las importaciones más caras, favoreciendo esto a la cuenta corriente de la balanza de pagos.

De acuerdo con el análisis realizado, la estrategia de Líbano pudo estar basada en el crecimiento constante de la tasa de interés con la finalidad de atraer inversión extranjera, para reducir así la inflación, aumentando el poder adquisitivo de los ciudadanos, y obteniendo de este modo unos productos y servicios de exportación más económicos. Se puede observar en el gráfico 1, anteriormente mostrado, el gran impulso que recibió el país de 2008 a 2010 en cuanto a moneda extranjera se refiere, a pesar de sus posteriores altibajos. Sin embargo, es en 2011 con la llegada de la inseguridad, cuando la inversión extranjera parece desestabilizarse y frenar su crecimiento (gráfico 7).

[24] En valores nominales.

Gráfico 7. Inversión extranjera (Billones US$)



Fuente: UNCTAD. World Investment Report 2015

Todo esto indica que el país ha sido capaz, una vez más, a pesar de los altibajos generados por la inseguridad, y al menos por el momento, de frenar la tendencia negativa en su cuenta corriente de la balanza de pagos. De hecho, si se observan los datos relativos a las exportaciones, solo algunos casos de productos específicos se ven afectados por la agitación de estos últimos años. Esta es la principal razón por la que los niveles de exportación no han resultado significativos en el modelo. En el siguiente apartado, punto quinto de este trabajo, se procederá a una explicación más detallada de esta cuestión.

A pesar de todo lo mencionado anteriormente, es necesario tener en cuenta que, en el caso que nos ocupa, la variable a considerar no ha sido el tipo de cambio de la libra libanesa (LBP) con respecto al dólar estadounidense (USD), sino que se ha elegido el tipo de cambio de la lira siria (SYP) con respecto a la LBP; y hay una razón detrás de esta elección.

Se conoce que, desde el año 1998, se estableció un tipo de cambio fijo para la LBP con respecto al USD donde, desde entonces, 1 USD es igual a 1,507.5 LBP. Esta vinculación en los tipos de cambio es común en países de menor tamaño y con poca capacidad de influencia como lo es Líbano, que al vincular su moneda al dólar pretende incrementar la estabilidad comercial del país. Por todo esto, de haberse utilizado este tipo de cambio, los resultados no habrían sido significativos ni representativos de la

situación real, ya que no habría podido apreciarse ninguna diferencia entre el tipo de cambio anterior al estallido de la guerra civil, y aquel posterior al año 2011.

La relación SYP/LBP en el modelo presentado puede indicar cómo el cambio en la lira siria a lo largo de estos últimos años ha afectado a Líbano como país íntimamente asociado a la hora de comerciar. Cabe mencionar, además, que, observando el gráfico 6, el tipo de cambio SYP/LBP experimentó una fuerte caída a principios de 2011 que persiste a día de hoy. Esta recesión, junto con los resultados procedentes del modelo, concluyen que el tipo de interés sí que resultó afectado por la guerra civil que estalló en Siria a principios de 2011.

A pesar de que la cuenta corriente perteneciente a la balanza de pagos de Líbano ha sido históricamente negativa –esto es, las importaciones han sido siempre superiores a las exportaciones–, un importante descenso tuvo lugar en 2012 que propició una tendencia decreciente desde entonces. El gráfico 4 muestra cierta estabilización en la tendencia, pero el país no ha conseguido recuperar las cifras de los años anteriores al conflicto.

Se ha demostrado numéricamente en la sección anterior que la tasa de interés y el tipo de cambio se han visto afectados por la crisis siria, por lo que estos factores han contribuido a la incapacidad de Líbano de recuperar las cifras obtenidas en época anterior al 2011.

Explicaciones más allá del modelo

Una vez demostrado que los cambios en las variables escogidas –dejando a un lado la tasa de interés y el tipo de cambio– no están directamente relacionadas con el conflicto sirio, la última parte de este trabajo pretende proporcionar las posibles explicaciones a las conclusiones extraídas anteriormente a las cifras. Así, las variables independientes ya mencionadas serán brevemente analizadas para una mejor comprensión de su elección.

Exportaciones

Si se observa la repentina caída que tiene lugar en 2012 en el gráfico 4, puede en un principio pensarse que las exportaciones de bienes y servicios de Líbano decrecieron, reduciendo aún más la balanza de pagos. Pero, teniendo en cuenta que las variables relacionadas con las exportaciones no resultaron ser estadísticamente significativas a lo largo del trabajo empírico, se puede considerar que son otras las razones por las que los valores se vieron afectados en 2012.

En relación con esto, se apunta que, en el año 2011, Siria recibía el 5,4% de las exportaciones libanesas. Así, en 2014, tres años después y habiendo estallado la guerra, el 7% de las exportaciones se dirigían a Siria, pudiendo afirmar que este seguía siendo un importante destino económico para Líbano. Por otra parte, las exportaciones de perlas y demás metales preciosos cayeron de un 5,4% en 2011-2012 a un -21,3% solo un año después, recuperándose levemente en 2014[25]. Conociéndose que los países receptores de este tipo de productos son Sudáfrica y Suiza, no se encuentra relación alguna de la bajada en las exportaciones con la guerra civil siria. Las alteraciones, en cambio, son impulsadas por el oro, el cual ha supuesto, y sigue siendo un importante producto de exportación para Líbano, y que ha oscilado intensamente durante los últimos años.

Importaciones

La guerra en Siria ha ocasionado millones de desplazados, que se han visto obligados a abandonar su país debido a la constante inestabilidad e inseguridad, que hacen la vida en Siria no solo insegura, sino prácticamente imposible. Actualmente, hay 1.078.338 refugiados sirios en Líbano[26]. Teniendo en cuenta que la población de Líbano asciende a 4,51 millones[27] de habitantes, la cifra de refugiados supone casi un 24% del total de sus habitantes en términos relativos. Entonces, ¿qué impacto tienen

[25] World Bank, abril 2015. *The impact of Syrian conflict on Lebanese trade,* págs. 1-65.

[26] L. Abou Khaled, octubre 2015. Assistant Communications/Public Information Officer. UNHCR.

[27] IDAL. Invest in Lebanon. (2014) Disponible en http://investinlebanon.gov.lb/en/lebanon_at_a_glance/lebanon_in_figures. Visitado: 27 marzo 2016.

estas cifras sobre el valor, principalmente, de las importaciones?

Fue en 2013 cuando el número de refugiados empezó a incrementar de forma constante debido a la situación insostenible en su país de origen. A pesar de que la frontera está cerrada a todos aquellos ciudadanos sirios que no posean visado desde el 5 de enero de 2015[28], y que ACNUR suspendió nuevos registros debido a instrucciones por parte del Gobierno libanés el 6 de mayo de 2015[29], esta migración masiva procedente de Siria puede, como se ha mencionado previamente, afectar sobre todo a las importaciones generadas por Líbano. Aunque pueda apreciarse un descenso de la demanda procedente de Siria, el efecto contrario se produciría por parte de los refugiados establecidos en Líbano. Aparte de las fluctuaciones en las demandas, hay otras muchas consecuencias derivadas de la irrupción masiva de refugiados en el país:

- El comercio a través de las fronteras se fomenta. Esto se demuestra, por ejemplo, en la cifra de servicios exportados, que ha ascendido desde 2013. De hecho, se considera que los refugiados sirios actúan en ocasiones como nexo de unión. Tal y como establece el Banco Mundial, por cada 1% que aumenta la población migrante, se observa un incremento en un 1,5% en las exportaciones de servicios[30]. Además, ya que los refugiados son considerados residentes extranjeros a efectos de la balanza de pagos, son las exportaciones las que se ven beneficiadas[31].
- Los refugiados sirios con mayor capacidad económica abren cuentas y depósitos en entidades financieras para tener así acceso a su capital, del cual hacen uso en el propio país de acogida, generando riqueza en Líbano.
- Tanto el consumo como la inversión se ven promovidos por los refugiados establecidos en Líbano. De acuerdo con las cifras ofrecidas por ACNUR, más del 80% de los refugiados sirios viven en apartamentos alquilados o diferentes tipos de alojamiento. Dichos alojamientos tienen un rango de precios de entre

[28] S. Khanlari, enero 2015: *Lebanon announces change to Syria border policy.* Muftah. Disponible en <http://muftah.org/lebanon-announces-change-syria-border-policy/#.VsDWrMadLzK>. Visitado: 14 febrero 2016.

[29] UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees), Lebanon. 2015. Disponible en <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/country.php?id=122>. Visitado: 14 febrero 2016.

[30] World Bank Report. *The impact of Syrian conflict on Lebanese trade,* abril 2015, págs. 1-65.

[31] World Bank, Septiembre 2013 Report: *Lebanon: economic and social impact assessment of the Syrian conflict*, págs. 34-63.

$200 y $1,000 al año[32]. Además, las inversiones en el sector inmobiliario por parte de ciudadanos sirios se han incrementado desde que el conflicto comenzó, siendo estos los mayores inversores en este sector en Líbano desde el año 2014.

El principal problema que surge con la llegada de refugiados al país es el factor de inseguridad que, de forma inmediata, se establece en la mente de los ciudadanos locales, debido a la repentina entrada de población procedente de un Estado en guerra.

Podría así concluirse que, una gran parte de la capacidad de adaptación a la situación existente, y de la recuperación del comercio que en su momento pudo verse afectado, está relacionada con la demanda generada por el intercambio de servicios, impulsada por los refugiados sirios. A su llegada, los refugiados dependen normalmente de la ayuda humanitaria. Pero, una vez comprueban el carácter a largo plazo del conflicto, surge la necesidad de encontrar una fuente de ingresos en el país de recepción, esto es, en Líbano. Por esta razón, el Gobierno libanés debe impulsar la integración en la sociedad de los refugiados establecidos en el país. La integración aumenta con el tiempo, pero es oportuno fomentar la implantación de ajustes para que los propios refugiados sean los que impulsen el comercio en el territorio.

Servicios de transporte

Siria es el único Estado que limita con Líbano, excepto una pequeña parte del sur del país, que bordea con Israel. Pero desde que los episodios violentos comenzaron, el paso a otros países ha sido cerrado. El transporte por carretera en Líbano ha sufrido importantes incidentes, circunstancia que ha supuesto el cierre gradual de las rutas comerciales terrestres. Así, en agosto de 2015, las últimas rutas accesibles a Iraq y Jordania, que eran usadas por empresas logísticas libanesas, fueron definitivamente cerradas por los grupos rebeldes.

[32] UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees), Lebanon. 2015. Disponible en <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/country.php?id=122>. Visitado: 14 febrero 2016.

Esto ha impactado en gran medida en el sector agrícola, que depende de forma predominante del transporte por carretera y que, al contrario que otros sectores, difícilmente puede cambiar a un transporte aéreo o marítimo. A pesar de esto, ya que la agricultura no es a día de hoy el principal elemento en el PIB libanés, el análisis cuantitativo no ha mostrado un efecto significativo en el comercio general.

Por consiguiente, el puerto de Beirut ha sido la mayor y más utilizada opción para las compañías logísticas a la hora de exportar o importar mercancías a Líbano. Y todo, a pesar de la existencia de otros puertos de menor envergadura, como son los puertos de Trípoli, Sidón o Tiro. El Gobierno libanés se encargó de dotar al puerto de Beirut de un importante impulso económico en 2002, aunque no fue hasta 2005 cuando realmente volvió a estar operativo tras su cierre durante la guerra civil libanesa. Así, desde que el conflicto sirio surgió, las exportaciones desde el puerto de Beirut han crecido de forma constante. Desde 2011 y hasta 2013 se produjo un incremento del 36% en el valor total de los productos exportados, cuya suma ascendió de 1,16 a 1,37 billones de dólares[33].

A través de la institución «Gestion et exploitation du Port de Beyrouth» se puede comprobar cómo el puerto de Beirut ha incrementado sus importaciones y exportaciones a lo largo de los últimos años, especialmente desde que el conflicto sirio comenzó. Así, mientras que en 2011 se transportaron 6.677 toneladas, en 2014 esta cifra ascendió hasta 8.280,9 toneladas. Estos valores, según las predicciones, seguirán aumentando de acuerdo con la tendencia de 2015 (los datos finales del año 2015 todavía no se encuentran disponibles)[34]. Llegado el punto, cabe mencionar que, a pesar de estos datos positivos, Líbano fue clasificado el país número 96 de 160 analizados en 2012, según el índice de desempeño logístico llevado a cabo por el Banco Mundial, que mide la eficiencia de los aparatos logísticos de los países desde diferentes perspectivas. Ya en 2014, el país mejoró su puesto alcanzando el 85, mostrando una rápida mejora[35].

[33] BankMed, julio 2014. *Analysis of Lebanon's Maritime Transport*, págs. 16-19.
[34] *Gestion et exploitation du Port de Beyrouth,* 2015. Disponible en http://www.portdebeyrouth.com/oldstatistics/goods.html. Visitado: 28 diciembre 2015.
[35] ESCWA (United Nations) 2015. *Trade logistics in the Arab Region. Challenges and policy options*, págs. 2-5.

Esta información ilustra cómo los comerciantes libaneses han sido capaces de adaptarse a la complicada situación mediante la incorporación del transporte marítimo y aéreo entre sus nuevas prácticas habituales. Aquí se comprueba la importancia de las mejoras, tanto internas como transfronterizas, en las infraestructuras libanesas, ya que un proceso de transporte marítimo más eficiente hacia la zona de Levante implica una reducción en los costes de las empresas.

Conclusión

De este trabajo puede concluirse que el conflicto civil que todavía continúa en Siria solamente ha afectado al comercio en Líbano de forma parcial. Esto implica que, a pesar de la delicada situación que está atravesando su país vecino, este sigue siendo un mercado importante para Líbano.

Aunque tanto las cuestiones relativas a la seguridad como las migraciones masivas son una realidad y pueden tener un efecto negativo en la situación económica del país –la mano de obra, por ejemplo, se ha incrementado y esto ha elevado los niveles de desempleo–, se ha demostrado que la mayoría de los factores no están directamente relacionados con la guerra civil de Siria, sino con otras cuestiones globales, así como con factores internos preocupantes para Líbano, como pueden ser la corrupción u otros cambios macroeconómicos. En este sentido, solo la tasa de interés y el tipo de cambio se han mostrado estadísticamente significativos al correlacionarse con la cuenta corriente de la balanza de pagos de Líbano.

El principal resultado obtenido es que Líbano, y en especial su sociedad civil, ha sido capaz de adaptarse a la compleja situación que atraviesa el país. A pesar de su pequeño tamaño y la limitada influencia que puede ejercer en la zona, el comercio ha sido impulsado gracias a los refugiados inmigrantes y a las nuestras rutas de transporte, sobre todo marítimo, que han conseguido paliar los efectos de la guerra, así como nuevos mercados en los que se han adentrado las empresas locales.

Con respecto a la anterior idea, los mercados libaneses se han diversificado a nichos de mercado de mayor valor, a la vez que han redistribuido sus plantas de producción. El ejemplo más relevante es el de la industria del papel y la imprenta, que han conseguido diversificarse y, además, mejorar sus recursos tecnológicos.

Asimismo, es probable que Siria continúe dependiendo de Líbano, tal y como ha hecho durante las últimas décadas, para cubrir sus necesidades básicas. Así, aunque el conflicto llegara a su fin en un futuro próximo –opción poco probable a la vista de los acontecimientos–, la fase de reconstrucción que atraviese Siria necesitará de forma urgente la ayuda de los países vecinos. Se puede asumir, por tanto, que las relaciones comerciales entre ambos países continuarán siendo necesarias para ambos actores.

*Mónica Chinchilla Adell**
Graduada Administración Empresas y Derecho
Universidad de Navarra

BIBLIOGRAFÍA

- BANKED, Julio, 2014. Report: *Analysis of Lebanon's Maritime transport.* Market and Economic Research division.
- BANQUE DU LIBAN. *Department of Statistics and Economic Research*. Disponible en <http://www.bdl.gov.lb/statistics-and-research.html>.
- CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY, Lebanon. Disponible en <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/le.html>.
- Chamber of Commerce, Industry and Agriculture of Beirut and Mount Lebanon, 2014. *The Business Chronicle 2014.*
- ESCWA (United Nations), 2015. *Trade logistics in the Arab Region. Challenges and policy options*.
- *Gestion et exploitation du Port de Beyrouth*, 2015. Disponible en <http://www.portdebeyrouth.com/oldstatistics/goods.html>.
- IDAL. Invest in Lebanon, (2014). Disponible en <http://investinlebanon.gov.lb/en/lebanon_at_a_glance/lebanon_in_figures>.
- KALAWOUN, Nasser M., 2000. *The struggle for Lebanon. A modern history of Lebanese-Egyptian relations.* Library of international relations 14. I. B. Tauris, London.
- KHANLARI, S., enero 2015. *Lebanon announces change to Syria border policy*. Muftah. Disponible en <http://muftah.org/lebanon-announces-change-syria-border-policy/#.VsDWrMadLzK>.
- L. ABOU, Khaled, octubre 2015. Assistant Communications / Public Information Officer. UNHCR Lebanon.
- OSOEGAWA, T., 2015. *Syria and Lebanon. International relations and diplomacy in the Middle East*. I. B. Tauris, London.
- PICARD, E. *War, institutions and social change in the Middle East. 10. The political economy of civil war in Lebanon*. UC Press E-books Collection, 1982-2004.
- Transparency international, 2015. Corruption perception index, 2014. Disponible en <http://www.transparency.org/cpi2014/results>.
- UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees), Lebanon. 2015. Disponible en <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/country.php?id=122>.
- WORLD BANK, septiembre 2013. Report: *Lebanon: economic and social impact assessment of the Syrian conflict*.

- WORLD BANK, marzo 2014. Report: *Over the horizon. A new Levant.* Report No. 86946-IQ.
- WORLD BANK, abril 2015. Report: *The impact of Syrian conflict on Lebanese trade*.
- WORLD BANK, 2015. Report: *Doing business 2015. Going beyond efficiency. Economic profile 2015. Lebanon*. 12th Edition.

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

54/2016 30 de mayo de 2016

*Miguel Alcañiz Comas**

Reflexiones sobre liderazgo y Fuerzas Armadas

Visitar la WEB Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO

Reflexiones sobre liderazgo y Fuerzas Armadas

Resumen:

En este mundo globalizado y cambiante en el que vivimos, ninguna institución puede prescindir del liderazgo. En las Fuerzas Armadas existe una cultura institucional basada en principios y valores, el liderazgo forma parte consustancial de la milicia. El liderazgo militar, al igual que otros liderazgos está cambiando continuamente, al líder se le exige que además de mandar sus tropas con eficacia, sepa mantener relaciones fluidas con otros mandos aliados y con todos los agentes civiles que intervienen en la resolución de los conflictos.
Las Fuerzas Armadas están diseñadas para actuar en situaciones de crisis y de conflicto, las órdenes fluyen por la cadena de mando, pero los jefes se convertirán en líderes, cuando además de cultivar y mantener los propios valores de la institución, sepan poner en práctica las habilidades del *management* moderno: trato personal, dinámica de grupos, comunicación, motivación, inteligencia emocional, *coaching*, etc.

Abstract:

In this globalized and changing world that we live in, no institution can do without leadership. In the armed forces, there´s an institutional culture based on values, a moral code, and leadership is a consubstantial part of the military. Military leadership, the same as other leaderships, is in constant change. A leader, besides being constantly required to command his troops with efficiency, also has to keep fluid relationships with other allied commanders, as well as all civilian agents that intervene in conflict resolution.
Armed forces are designed to act in crisis and conflict situations, orders flow thru the chain of command. But chiefs will become leaders when, in addition to growing and keeping the institution´s own values, they also learn to put to good use the modern management abilities: personal manners, group dynamics, communication, motivation, emotional intelligence, coaching, etc.

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

Palabras clave:

Liderazgo, cambio, empatía, confianza, valores, motivación, comunicación, equipo.

Keywords:

Leadership, change, empathy, confidence, values, motivation, communication, team.

Introducción

En un mundo como el actual, global, acelerado y cambiante, ningún organismo o institución puede prescindir del liderazgo. Los nuevos líderes tienen que predecir y conducir los cambios, implicar a sus seguidores en la visión común diseñada y con su empeño y ejemplo, solventar la situación y hacer que la organización salga airosa y perdure.

El liderazgo forma parte consustancial de la milicia, en el Ejército y por extensión en todas las Fuerzas Armadas existe una cultura institucional basada en principios y valores, de tal forma que todos sus componentes se comprometen con su profesión, ya que la milicia es una profesión vocacional, no ocupacional. La milicia es una forma de vida, no una forma de ganarse la vida.

En los siguientes párrafos se pretende exponer unas modestas reflexiones sobre el proceso de formación de los líderes militares, en primer lugar la formación básica recibida en las academias, a continuación la experiencia acumulada en el mando de las Unidades y en el cumplimiento de las misiones en el exterior, después la autoformación que se complementa con la asistencia a cursos, talleres, etc., para llegar finalmente a unas conclusiones.

¿Cómo se crea un líder militar?

Lo primero que debemos saber es, qué aptitudes y capacidades debe tener un líder y cómo las puede conseguir. Es difícil concebir el líder actual sin una sólida formación en una o varias disciplinas, que no disponga de buenas habilidades sociales: saber relacionarse, hablar bien en público, saber dinámica de grupos, tener inteligencia emocional, tener empatía, etc. y por supuesto amasar una buena cantidad de valores.

El liderazgo militar, al igual que otros liderazgos están cambiando constantemente, el líder que necesitamos en la actualidad debe responder a la amplia variedad de desafíos que se le presenten: «Los escenarios actuales también requieren mandos militares que, además de mandar a sus tropas eficazmente, sean capaces de mantener fluidas relaciones con militares aliados y con los diferentes agentes civiles,

comunes colaboradores en la resolución de los modernos conflictos, tanto en misiones de combate como de estabilización»[1].

Una persona no puede nacer con todo este compendio de cualidades innatas, sí podrá tener en sus genes unos caracteres que le distingan de otros humanos y le faciliten el don del liderazgo, pero indudablemente necesitará un proceso de formación y aprendizaje para llegar a ser un buen líder.

Algo del líder en parte nace y en parte se hace. ¿Qué parte es la más importante? Como siempre depende, pero partiendo de una buena base, la otra parte será más fácil, luego podemos decir que el líder nace y se hace. En determinadas circunstancias sobresale una persona que tira de las demás, que toma las riendas, que tiene una visión, que la explica, que convence, que arrastra, que se sobrepone y triunfa.

El liderazgo por lo tanto no está reservado a una élite que nace en una buena cuna, ni a una clase social que tiene mayor posibilidad de adquirir una buena formación, es una disciplina al que tienen acceso muchas personas. Por lo tanto podemos decir que el líder nace, se hace y emerge.

El líder del mañana no es un experto en casi todo, ante situaciones complicadas no tendrá respuestas, pero sí preguntas y retos que plantear a sus seguidores. «El líder del futuro es un facilitador de la inteligencia colectiva. Su trabajo consiste en crear una atmósfera de confianza, transparencia, participación y colaboración para encontrar soluciones más inteligentes, y sobre todo fabricadas e implementadas por su capital humano. No hay implicación sin participación»[2].

Importancia de la enseñanza de formación

Conscientes los ejércitos de la importancia del liderazgo, se preocupan y mucho, de que en las academias los futuros cuadros de mando reciban la adecuada formación en esta disciplina, pues si importantes son los conocimientos en las áreas de

[1] Carlos García-Guiu López: *El desafío de formar líderes militares*, Publicatuslibros.com, Granada, febrero de 2011, pág. 35.

[2] Juan Ferrer Cárdenes: *Gestión del Cambio*, LID Editorial Empresarial 2014, Madrid 2014, pág. 49.

moral, técnica y táctica; no olvidan incluir como complemento de estas, los correspondientes planes de liderazgo con sus tres pilares básicos:

1. Competencia (conocimiento de la profesión).
2. Habilidades (trato personal, dinámica de grupos, comunicación, motivación, etc.).
3. Valores (disciplina, lealtad, espíritu de sacrificio, cooperación, valor, compañerismo, austeridad, etc.).

Los planes de estudios de la enseñanza de formación militar de las academias militares contemplan entre sus principios rectores: «Garantizar una formación sustentada en la transmisión tanto de valores como de conocimientos y destrezas, de tal manera que favorezca un liderazgo basado en el prestigio adquirido con el ejemplo, la preparación y la decisión para la resolución de problemas»[3].

Finalizada la fase de formación en las academias, el joven oficial/suboficial empieza su vida profesional, y como jefe y líder tiene que tomar decisiones todos los días de su vida. El general George Patton decía: «La cualidad más importante de un buen líder es estar dispuesto a tomar decisiones». En algunas ocasiones se errará, pero de los errores también se aprende, el error no siempre es igual al fallo, se debe identificar como un paso más en la formación. El instalarse en una cultura de indecisión por miedo al fracaso no es compatible con el código deontológico del buen militar.

El liderazgo militar que estos tiempos demandan, queda muy bien definido en el siguiente párrafo: «Nuestros líderes deben ser ejemplo permanente, referencia constante en el ejercicio de las virtudes militares. Ejercerán un liderazgo basado en la iniciativa, la creatividad y el análisis de situaciones complejas. Esto exige la constante actualización de sus conocimientos y habilidades; así mismo, una formación técnica integral le permitirá alcanzar la necesaria visión de conjunto óptima para identificarse con los valores y objetivos en todos los escalones de mando»[4].

Líder es el que influye y convence, el que da ejemplo con sus actos, el que escucha y ayuda a los demás, el que respeta y se hace de respetar, el que no se derrumba ante

[3] Orden DEF/1158/2010, de 3 de mayo de 2010, sobre directrices generales de los planes de estudios de la formación militar general, específica y técnica para el acceso a las diferentes escalas de oficiales.

[4] Visión del JEME 2025.

un contratiempo, el que se compromete con su profesión sin complejos. La toma de decisiones es el principio de la formación del líder.

Actividades de desarrollo del liderazgo

Durante los últimos veinte años, las misiones en el exterior han proporcionado a los mandos de las Fuerzas Armadas una gran experiencia en liderazgo, escenarios muy lejanos, acciones descentralizadas, misiones exigentes, continuas situaciones de estrés, etc., han dado a nuestro personal una gran iniciativa, obligándoles a tomar decisiones claves en cortos espacios de tiempo. El que un mando con poco más de veinte años tenga bajo su responsabilidad unas treinta personas y deba llevar a cabo una misión a vida o muerte, le proporciona una gran madurez a marchas forzadas.

La sociedad española ha sabido reconocer y apreciar la importante labor realizada por sus Fuerzas Armadas en la gran cantidad de escenarios donde han intervenido. Esta valoración tan positiva ha servido de estímulo a todos sus componentes, para continuar mejorando en la voluntad de servicio que siempre les ha caracterizado. Otro hito importante en estos últimos diez años ha sido la aparición y consolidación de la Unidad Militar de Emergencias, el empeño y resolutividad de todos sus componentes, los valores de la milicia que se atesoran en sus filas y la continua busca de cambio para mejorar su respuesta ante todo tipo de riesgo, ha generado una confianza y tranquilidad en la sociedad, que la han convertido en una unidad líder en las emergencias.

Los primeros años en los dos primeros empleos de la carrera militar son vitales para el futuro, tener la suerte de estar bajo las órdenes de un buen capitán complementa la formación exponencialmente. El planear, coordinar y dirigir acciones operativas, con el trato diario y directo con los subordinados es la mejor forma de enriquecerse personalmente, formando un poso que proporcionará la solvencia para otros empleos y tareas futuras. Hay que ser muy exigente en el día a día con la instrucción y el adiestramiento, una gota de sudor en el campo de maniobras evita muchas gotas de sangre en el campo de batalla.

Una de las funciones más importantes del líder es motivar e inspirar a los subordinados, integrarlos y hacerles partícipes de la causa común, que en definitiva no

es otra que se sientan orgullosos de la unidad a la que pertenecen y que comprendan que forman parte importante del equipo para cumplir la misión. Conseguir que todos se sientan contentos de la contribución que aporta su trabajo a mejorar la Institución y con ella a la sociedad a la que sirve.

La motivación viene a ser un impulso que cada uno de nosotros lleva dentro y nos mueve a pensar, dibujar, diseñar una cosa, probarla y mejorarla hasta llegar a conseguir un resultado final que consideramos óptimo. La motivación está influenciada por dos factores: la actitud propia y la situación. Es este último factor depende a su vez de otras causas: tipo de jefe que se tiene, clima de trabajo, equipo del que se forma parte, condiciones de trabajo, etc.

Es importante diseñar siempre una relación positiva entre el mando y sus subordinados, para ello se deben contemplar y tratar como personas, preocuparse por sus problemas, escucharles y ayudarles, crear una atmósfera de confianza mutua.

No siempre la actividad que se desarrolle va acorde con las capacidades que se posee. «Cada dificultad y cada problema llevan consigo una exigencia desde el punto de vista del desarrollo personal. Por ese motivo siempre es necesario que se sirva de los problemas como desafío»[5]. A una persona no se le debe exigir ni mucho, ni demasiado poco, en el equilibrio entre su capacidad y la exigencia está la verdadera motivación, la automotivación.

Tan importante como conseguir la motivación, es evitar la desmotivación. A la gente les desmotiva que no se le tenga en cuenta, que no se escuche sus opiniones, que no se les valore, que no se les brinde la posibilidad de promoción, que no se les reconozca la aportación al éxito de la misión.

Hay muchos tipos de motivos que impulsan la acción humana:

1. Extrínsecos, el hombre se mueve por las consecuencias que espera alcanzar del entorno (dinero, recompensas, alabanzas).
2. Intrínsecos, la persona se mueve por las consecuencias que le da el entorno (aprendizaje, satisfacción).

[5] Reinhard K. SPRENGER: *Cómo motivar*, Editorial Alma, 2011, pág. 45.

3. Trascendentes, nos movemos por las consecuencias que esperamos produzcan en otros (Patria, libertad).

Cuando el mando mueve a su gente a través de premios y castigos se resiente la motivación, cuando los mueve por el aprendizaje profesional es un buen jefe, cuando es capaz de que sus subordinados descubran el valor y el sentido de lo que están haciendo, es un líder.

A la hora de aplicar los incentivos, hay que tener en cuenta que: «para los empleados, los incentivos que más motivan provienen de sus jefes y no de la organización, y están sujetos al rendimiento, no a la asistencia al trabajo»[6].

El líder debe preguntarse si a sus subordinados les gusta su trabajo, si les gustan los asuntos que en él se tratan, si les gusta el lugar en que desarrollan su actividad, la estructura de la unidad, el ambiente de trabajo. Todo en su conjunto forma parte de la motivación, porque si importante es preocuparse por la motivación, no lo es menos evitar la desmotivación.

Con el paso del tiempo se gana en autocontrol, el mando debe tener un gran conocimiento de sí mismo, conocer sus posibilidades y limitaciones, virtudes y defectos. Confucio lo expresa muy bien en esta cita: «Quien se controla a sí mismo, no tendrá dificultad para gobernar con eficacia. El que no sabe gobernarse a sí mismo, le resultará imposible ordenar la conducta de sus hombres».

Otra piedra angular del liderazgo es conocer muy bien a los subordinados, cuál es su estado de formación, que se les puede pedir, a donde no se les puede llevar. Según el general Omar Bradley: «El mando más grande del mundo nunca ganará una batalla a menos que entienda a los hombres que tiene que mandar».

Una de las habilidades que debe manejar muy bien el líder es la inteligencia emocional, entendida como una de sus capacidades para conocer los sentimientos propios y reconocer los de sus seguidores, de tal forma que le sirva para tener empatía, reconocer emociones, motivarse y motivar y establecer vínculos de tal forma que conjuntamente se consigan los objetivos y se llegue al éxito. Muchos estudios

[6] Bob NELSON; Peter Economy: *Ser Jefe para Dummies*, Centro Libros PAPF, S.L., 2014, pág. 45.

concluyen: «Las cifras nos muestran una realidad convincente sobre la vinculación entre el éxito de una empresa y la inteligencia emocional de sus líderes»[7].

Jörg Wurzer citando a Daniel Goleman, Peter Salive y John D. Meyer nos habla de los cinco pasos hacia la inteligencia emocional: «Conocer las propias emociones con honestidad y práctica, ser capaz de gestionar las propias emociones y vivirlas de forma proporcionada, ponerlas en práctica en el momento determinado, entablar y dar forma a las relaciones con otras personas aportando empatía, trato individualizado con personas diferentes»[8].

Existen muchas teorías sobre los tipos de líderes. Si nos acogemos a una rápida clasificación según la autoridad que se ejerce, tenemos al líder autocrático (dogmático y firme, distribuye premios y castigos), al democrático (antes de tomar una decisión, consulta a los subordinados) y al «dejar hacer» (proporciona gran independencia a sus subordinados, les da información y los deja actuar). Como ha quedado dicho anteriormente, uno debe conocerse muy bien y también a sus subordinados, dependiendo de la situación, ejercerá un tipo u otro de líder, e incluso una combinación de todos ellos.

Vistos algunos tipos de líderes, pasamos ahora a ver tipos de liderazgo que se desarrollan en los entornos militares:

1. Liderazgo transaccional (se produce un intercambio de recompensas entre el líder y los seguidores/subordinados, me porto según te portas);
2. liderazgo transformacional (el líder puede cambiar los valores y actitudes de sus subordinados, aumenta la efectividad de la unidad) y
3. liderazgo situacional (adecuado a los distintos niveles de madurez de los subordinados respecto al trabajo, la conducta del líder se orienta a las tareas y a las relaciones).

¿Qué sistema de liderazgo es el mejor? Depende como casi siempre de nuevo de la situación, habrá que saber aplicar el más eficaz en cada momento. Hoy en día muchas empresas se están adaptando a un nuevo tipo de liderazgo, el liderazgo colaborativo,

[7] Daniel Goleman: *Liderazgo. El poder de la Inteligencia Emocional*, Ediciones B.S.A., 2014, pág. 35.

[8] Jörg Wurzer: *Inteligencia Emocional. La clave para el Éxito Profesional*, Editorial Alma, 2013, pág. 13-14.

los líderes comparten el liderazgo con los trabajadores de la empresa, todos tienen que tomar decisiones, atender a los clientes, mejorar los procedimientos, modernizar la imagen, etc. Una variante muy próxima a este último estilo sería el liderazgo asociativo, donde el líder valora las aportaciones y sugerencias de sus subordinados y obtiene un compromiso con su colaboración activa. El impacto en el lugar de trabajo es muy positivo y resulta muy apropiado para motivar y fortalecer conexiones entre grupos.

Siempre que se habla de liderazgo es muy difícil no caer en la descripción de unas cualidades que adornan a todo líder, por ser una tarea dispar, que depende mucho del autor que las examine, y aunque más adelante estableceré algunas claves, prefiero describir una serie de actitudes que deben acompañar a todo líder militar. Debe ser firme en el mando, reflexivo y prudente, capaz de motivar en todas las situaciones, buen comunicador, ser emprendedor, proceder siempre con un sentido ético, saber delegar, decidir y asumir responsabilidades y finalmente ser un excelente compañero. Con los años de experiencia se habrán aprendido de sobra la frase del filósofo chino Lao Tse: «Para empujar a los demás, ponte delante».

Si se ha sido un buen mando subalterno forjado en las unidades, y aprendido a ser uno mismo gracias a los años de experiencia y pasar las mismas vicisitudes que los subordinados, se genera una empatía que transmite confianza en el entorno. El saber gestionar recursos limitados en situaciones complejas y en muchos casos bajo presión, el haber pasado las mismas vicisitudes de vida y combate junto a sus soldados, el conseguir que los subordinados sean sus fervientes seguidores, es la forja de un verdadero líder con criterio, sencillez y ejemplaridad. Esta frase del teniente general Antonio de la Corte lo resume todo muy bien: «Se manda como se es, tu propia sustancia, tu naturaleza, tu naturalidad, es la gran virtud del mando»[9].

Actividades de autoayuda

La formación de liderazgo no acaba aquí, es una tarea que acompaña a lo largo de toda la vida profesional. «Se pueden desarrollar las competencias de liderazgo de diversas maneras, incluyendo formación formal, actividades de desarrollo y actividades

[9] *Revista Ejército* Nº 860, diciembre 2012, pág. 61.

de autoayuda»[10]. Se va subiendo en el escalafón y se van cambiando las tareas operativas por las directivas. A la inicial enseñanza de formación académica se le suman los años de experiencia en unidades y misiones en el exterior, ahora se debe complementar la formación en liderazgo participando en talleres, cursos, *coaching* para directivos y programas de especialización que mejoren sus habilidades. Como líder militar, se tiene la responsabilidad de formar a otros líderes. El norte siempre será buscar la excelencia de la Unidad.

Blake y Mouton en su teoría del liderazgo, hablan del estilo 9.9 de un jefe, es decir, cuando se preocupa tanto por los intereses de su organización, como por facilitar que sus subordinados alcancen sus metas en el trabajo. Este es un criterio muy a tener en cuenta en nuestro estilo de mando. También tenemos que trabajar el liderazgo afectivo, que no es más que la gestión de las emociones, la utilización inteligente del capital emocional de las personas y de la institución. Se debe crear una visión compartida de los valores de la organización y de sus objetivos, hay que decir siempre la verdad, entre todos podemos, nuestra vocación de servicio ayuda a recuperar la confianza de un país bueno como el nuestro.

Dentro del proceso del liderazgo, siempre hablamos del triángulo: Líder-Situación-Seguidores, nos olvidamos de la comunicación. A mí me gusta añadir la comunicación al triángulo (+) del liderazgo, como componente clave dentro de todo este fenómeno intangible. En España, nunca se le ha dado importancia a la comunicación, no se enseña en los colegios, no se sabe hablar en público, las instituciones y organismos en general no saben comunicar. «La comunicación es la principal aliada de los líderes… La palabra, por tanto, se convierte en el centro de gravedad del sistema de liderazgo»[11]. En los Ejércitos también tenemos pendiente esta asignatura, a pesar de los avances de las telecomunicaciones actuales, la comunicación verbal en el liderazgo es insustituible. El mensaje no acaba con lo que dice el emisor, sino en lo que entiende el receptor. Debemos seguir profundizando en mejorar este campo.

El *coaching* está irrumpiendo cada vez con más fuerza en las organizaciones, instituciones y mundo de la empresa. El líder *coach* fija objetivos, motiva a sus

[10] Gary Yukl: *Liderazgo en las Organizaciones*, PEARSON Prentice Hall, pág. 404, Madrid 2008.
[11] Manuel Campo Vidal: *¿Por qué los profesionales no comunicamos mejor?,* RBA Libros, S.A., pág. 94, Barcelona 2011.

colaboradores, delega autoridad, permite tomar decisiones a otros niveles, desarrolla equipos que se autogestionan, en definitiva, genera un liderazgo más participativo. «El líder *coach* va más allá, se convierte en el entrenador y guía de personas que se autodirigen y que hacen avanzar la organización»[12].

Necesidad de contar con un equipo

Una de las primeras cosas que enseña la vida es que solo no se pueden lograr objetivos importantes, se podrán tener ideas brillantes, cualidades muy respetables; pero la eficacia para conseguir excelentes resultados es el equipo. Se necesita alguien que ayude a remar. En esta frase queda muy bien expresado el mensaje: «Los juegos los juegan los individuos, pero los campeones son los equipos»[13].

¿Se tendrá la oportunidad de elegir el propio equipo? En muchas ocasiones no, la unidad contará con una serie de personas y con ellas son las que se tiene que trabajar y «fabricar» el equipo. Primero se deben conocer, valorar sus cualidades, escuchar sus aspiraciones, orientarlas, integrarlas, apoyarlas, guiarlas y dirigirlas al objetivo común marcado.

Una vez creado el equipo, se debe organizar el trabajo dentro del mismo, es decir: división de tareas (actividad), delegación de competencias (confianza) y responsabilidades (exigencias). EQUIPO = PERSONAS + ORGANIZACIÓN + META COMÚN.

En un mundo complejo y cambiante en el que nos ha tocado vivir, las decisiones se tienen que tomar más rápido y en el menor tiempo, el equipo ayudará a tomar esas decisiones, y cada miembro del equipo tomará las suyas con arreglo a las directrices que se les haya dado. Se está produciendo una mutación del liderazgo al equipazgo[14]. En un futuro inmediato, el líder liderará equipos líderes. La sinergia del liderazgo del grupo, será mayor que la suma del liderazgo individual de sus componentes.

[12] Juan Pablo Villa y José Ángel Caperán: *Manual de Coaching. Cómo mejorar el Rendimiento de las Personas*, PROFIT Editorial, pág. 86, Barcelona 2010.
[13] John C. Maxwell: *Las 17 leyes incuestionables del trabajo en equipo*, 2001 Editorial Caribe, pág. 6.

[14] Emilio Borque Lafuente, Agustín Carreño Fernádez, Eduardo Diz Monje, Emilio Diz Monje: *Travesía al Liderazgo.* Ministerio de Defensa 2015, pág. 65.

Este proverbio chino resume muy bien lo anteriormente expuesto: «Si quieres llegar rápido, ve solo; si quieres llegar lejos, ve acompañado».

Algunas claves de liderazgo

Muchos de los autores que escriben sobre liderazgo les gusta dedicar un capítulo sobre decálogos, principios, claves, reglas, frases, lecciones, rasgos, normas, leyes, etc., que debe tener el buen líder y su liderazgo. No es fácil hacerlo porque no hay recetas mágicas para esta difícil disciplina. No pretendo tampoco adentrarme en esta materia, pero sí al menos, reflexionar sobre algunas cualidades que considero vitales:

. El líder tiene que ser una buena persona. Si escucha y ayuda a los demás y es justo y recto en su proceder, irradiará confianza a su alrededor.

. Mantener siempre firme en sus valores. Sus principios y convicciones son los que le marcaran el rumbo, obrando consecuentemente.

. Elegir bien sus objetivos. Tienen que ser pocos y muy claros y explicarlos muy bien a su equipo, siendo constante hasta conseguirlos.

. Gestionar bien el tiempo. Marcar bien las prioridades y dedicarse a las cosas realmente importantes. No perder ni hacer perder el tiempo.

. Ser constante y no rendirse nunca. Todo esfuerzo tiene su recompensa, de los errores también se aprende.

Conclusiones

Las Fuerzas Armadas son una excelente escuela de líderes, el enseñar a todos sus componentes desde la cuna, el culto a unos valores propios y el desarrollar una serie de misiones que implican una voluntad de servicio a la sociedad, facilitan el crecimiento de sus líderes y su función del liderazgo en los Ejércitos.

Las Fuerzas Armadas son organizaciones diseñadas para actuar en situaciones de crisis y de conflicto. Están estructuradas jerárquicamente y las órdenes fluyen por la cadena de mando por lo que llamamos conducto reglamentario. El cultivar y mantener nuestros valores, el prepararnos para ser cada vez más operativos y útiles, el contar

con todos al saber que la cohesión y la suma es la solución, y sobre todo la conducta ética de nuestros líderes y subordinados, es lo que nos hace útiles y eficaces a la sociedad a la que servimos.

En los Ejércitos, no se consiguen los objetivos solo por disciplina, sino porque sus componentes participan de la visión compartida de servicio a España, se sienten parte de la organización, comparten principios y valores, y asumen como propios las metas comunes.

Los estudiosos del liderazgo no paran de buscar nuevas cualidades al líder, y después de darle muchas vueltas, han llegado a la conclusión de que el líder debe tener muchas cualidades, pero, sobre todas, una, ser buena persona. Esto que parece una perogrullada, ya lo decía Calderón de la Barca hace cuatrocientos años: «La milicia no es más que una religión de hombres honrados...».

La integridad y la credibilidad son dos piezas claves para el líder de ayer, hoy y siempre.

El liderazgo militar es totalmente exportable a la empresa y en general a la sociedad civil, nuestros valores y procedimientos son válidos para las escuelas, universidades y otras profesiones.

*Miguel Alcañiz Comas**
General jefe de la Unidad Militar de Emergencias

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

55/2016 02 de junio de 2016

José Ignacio Montero Vieira

El robo de combustible en México en el contexto del narcotráfico: una vía alternativa de financiación

Visitar la WEB Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO

El robo de combustible en México en el contexto del narcotráfico: una vía alternativa de financiación

Resumen:

El robo de combustible se ha disparado en los últimos diez años, coincidiendo justo con el comienzo de la guerra contra el narcotráfico iniciada por el anterior presidente Felipe Calderón (Partido Acción Nacional). Este hecho no ha sido una cuestión de azar sino que nace de una intención de los cárteles de diversificar sus fuentes de financiación, aumentando sus posibilidades de resistencia contra las fuerzas de policía. La empresa PEMEX, lejos de mejorar la situación, ha sufrido pérdidas multimillonarias en los últimos años sin que hasta el momento haya encontrado la solución. Lejos de mejorar, la situación cada día se deteriora más, llegando a afectar a la sociedad civil en forma de desabastecimiento.

Abstract:

Fuel theft has soared in the last ten years coinciding with the beginning of the war against drug trafficking started by former President Felipe Calderón (Partido de Acción Nacional). This is not a matter of chance but an attempt by the cartels to diversify its funding sources, thereby increasing their resilience against police beatings. The company PEMEX has suffered multibillion-dollar losses for the last years, with no solution achieved at the moment. Far from improving the situation it gets worse and worse every day, affecting civil society with shortage.

Palabras clave: Robo de combustible, México, narcotráfico, Felipe Calderón, Partido de Acción Nacional, petróleo, PEMEX.

Keywords: Robo de combustible, México, narcotráfico, Felipe Calderón, Partido de Acción Nacional, petróleo, PEMEX.

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

Aproximación al fenómeno

Hoy en día existen a nivel mundial, múltiples organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico, uno de los negocios ilícitos más rentables del mundo. Actualmente son los cárteles mexicanos los que tienen el control de ese negocio a nivel mundial, el cual les reporta miles de millones de dólares al año. Si bien, ya se conoce la jugosa rentabilidad que genera este negocio a las organizaciones mexicanas, los continuos golpes policiales y militares han provocado que estas abran nuevas vías de financiación, tales como el robo de combustible, tráfico y trata de personas y minería ilegal. Esta estrategia tiene como objetivo diversificar sus fuentes de financiación, lo cual a su vez les confiere mayor resistencia frente a las actuaciones de las fuerzas y cuerpos de seguridad pública.

Si bien esta actividad se lleva a cabo desde hace varias décadas, no ha sido hasta principios del siglo XXI, cuando ha cobrado mayor importancia, una vez que los cárteles han visto en la misma, una fuente muy lucrativa de negocio.

Uno de los elementos vitales que se ha identificado para que este fenómeno exista y siga funcionando es la corrupción. Esta razón es la que explica que exempleados y empleados actuales de PEMEX participen directamente o colaboren con los grupos de delincuentes, también conocidos como «chupaductos». Estas personas suponen un activo muy valioso para el crimen organizado, puesto que poseen los conocimientos necesarios para poder realizar sustracciones con éxito, previniendo mucho el riesgo de que algo falle.

A lo anterior se suma otro factor de relevancia, como es el tecnológico. Algunas de las formas existentes de robo de combustible se caracterizan por su complejidad, la cual solo puede ser superada si se cuenta con las herramientas adecuadas.

En lo que respecta a las cifras del robo de combustible, cabe destacar el número de tomas detectadas desde 2004 a 2014:

Año	Nº de tomas
2004	102
2005	132
2006	213
2007	324
2008	392
2009	462
2010	691
2011	1361
2012	1635
2013	2613
2014	4219

Tabla 1: Elaboración propia, con datos de la Cámara de Diputados, PEMEX y Consultoría Etellekt

La tendencia que se puede apreciar es bastante preocupante, puesto que lejos de remitir se ha incrementado hasta niveles alarmantes. Algunos datos que reflejan esta realidad son los siguientes:

- Entre 2009 y 2014, PEMEX sufrió pérdidas por valor de 46 mil millones de pesos (2.300 millones de euros, aproximadamente)[1].
- En el año 2009 las pérdidas de PEMEX ascendieron a 3.500 millones de pesos (175 millones de euros, aproximadamente). Pero en el año 2014 estas aumentaron a 17 mil millones de pesos (857 millones de euros, aproximadamente)[2].

[1] Staff Oil & Gas Magazine: «Pierde Pemex 46 mmdp en robo de combustible», *Revista de la industria del petróleo y el gas*, 20 de febrero de 2015.

[2] Daniel Higa: «Robo de hidrocarburo en tomas clandestinas generaron pérdidas de 17 mil millones de pesos en 2014», *Bolsamanía*, 21 de abril de 2015.

- Solo en el año 2014 se sustrajo combustible equivalente a 7,5 millones de barriles[3].

Anteriormente, se señalaba a la corrupción como uno de los factores que contribuye no solo a la existencia de la actividad, sino también a su cada vez mayor expansión por el territorio mexicano. Otro de los factores a destacar es la complejidad de la infraestructura de conductos de PEMEX. La compañía estatal cuenta con alrededor de 57.000 km de oleoductos y gasoductos, los cuales atraviesan territorios muy diversos, desde zonas de llanura o de montaña a zonas de selva o de desierto. Por tanto, debido a la extensión de la red de oleoductos y a la complejidad de los territorios por donde transitan, es muy difícil para el gobierno mexicano y para PEMEX poder proteger eficazmente la infraestructura de transporte de petróleo. Siempre existen áreas de difícil acceso o que están poco o nada protegidas, siendo esta situación aprovechada por los grupos criminales para sustraer el combustible.

Modos de sustracción

Las organizaciones criminales involucradas en el robo de combustible han ido variando los modos de sustracción. En la actualidad, se diferencian dos modalidades: robo de pipas (camiones cisterna) y robo directo en oleoductos. A continuación, se analizarán ambas, pero antes no se puede olvidar destacar algo importante, y es que estos dos modos pueden ser utilizados complementariamente o no en función de las circunstancias.

- Robo de pipas (camiones cisterna): Esta modalidad de robo, en función del momento y del lugar, puede ser muy rentable. La modalidad que se analiza cuenta con la ventaja de su sencillez, dado que el grupo criminal solo tiene que planear el lugar donde interceptar el vehículo y, o bien robar su carga o bien el vehículo completo. Además, si se tiene en cuenta la gran extensión del territorio mexicano y por lógica, su red de carreteras, que cuenta con unos 379.000 km, se puede deducir que esta modalidad es relativamente fácil de poner en marcha.

[3] Alberto NÁJAR: «La pérdida de miles de millones que causa el robo de combustible en México», *BBC Mundo*, Ciudad de México, 16 de febrero de 2015.

Actualmente las autoridades han intensificado la vigilancia de los oleoductos en algunas regiones del país, por lo que el número de «pipas» robadas se ha incrementado. A ello se une que los oleoductos no llevan todo el día combustible.

- Sustracción directa en oleoductos[4]: Esta es la modalidad que más pérdidas le genera a PEMEX, puesto que con ella se roban ingentes cantidades de combustible, y en menor medida, gas. Este tipo de robo se suele llevar a cabo en áreas rurales, donde las condiciones les favorecen a la hora de llevar a cabo sus actividades.

Esta modalidad consta de varias fases:

a) **Preparativos**: En esta fase el grupo criminal investiga donde llevar a cabo el robo. Una vez seleccionado se provee de las herramientas adecuadas, tales como retroexcavadoras, válvulas, camiones, entre otros. Antes de actuar tratan de ganarse el favor del propietario por donde pasa el tramo del oleoducto donde van a realizar la operación. Y por último y no menos importante, en el grupo ya cuentan con un «experto», generalmente algún trabajador de PEMEX.

b) **Ejecución**: Los oleoductos normalmente se encuentran enterrados a una media de 2 metros de profundidad. Por ello, proceden a realizar el robo por la noche, cuando nadie les ve ni les oye. Con la retroexcavadora abren una zanja hasta ver el oleoducto. Al contar con un trabajador de PEMEX en sus filas, este les comunica cuando lleva combustible el oleoducto. Por ello lo que se hace es «pincharlo», es decir, perforarlo. Hecho esto sueldan una tubería, colocan una válvula y llaves de paso. Antes de que el combustible comience a pasar por el oleoducto, colocan una manguera de alta presión, abren las llaves de paso y llenan uno o varios camiones cisterna.

En otras ocasiones, en vez de instalar una sola válvula se instalan dos. Una extrae petróleo y la otra inyecta agua. El sentido que tiene hacer esta operación no es otro

[4] Nayeli González: «La ordeña a Pemex, solo con expertos; criminales usan alta tecnología», *Periódico Excelsior*, México, 4 de febrero de 2014.

que el de evitar que los mecanismos de medida de presión del oleoducto alerten a las autoridades de que se está produciendo una sustracción ilegal.

Finalmente, solo queda por destacar que esa válvula servirá para futuras extracciones.

c) **Almacenamiento y venta**[5]: Normalmente utilizan áreas recónditas del mundo rural para esconder los cargamentos de combustible. En cuanto a la venta se han detectado hasta cuatro modos. Uno de ellos es la venta directa de garrafas con el combustible en carreteras y en pueblos. El segundo consiste en vender al por mayor a consumidores medios, tales como fábricas o empresas de transporte. En tercer lugar, estaría la venta del combustible robado a gasolineras implicadas en la venta del recurso. Y en cuarto lugar estaría la construcción de gasolineras piratas[6], si bien los altos costes de esta opción la convierten en la menos indicada para recurrir.

Finalmente habría que destacar que no todo el combustible va a parar a la venta. Una parte importante del mismo, se la reserva el propio crimen organizado, que tiene a su disposición miles de vehículos, embarcaciones y hasta aeronaves. Por lógica, el mantenimiento de toda esa logística necesita un soporte, siendo esta actividad uno de los pilares.

Territorios afectados y responsables

El sector petrolero se ubica en el Golfo de México, extendiéndose por los estados de Campeche, Tabasco, Veracruz y Tamaulipas. Estos cuatro estados concentran las principales infraestructuras de exploración, producción y refinamiento de PEMEX. Complementariamente, en estos estados se concentran industrias próximas a la del petróleo, siendo muy importante la química.

Por otro lado, cabe destacar que el eje económico más importante de México es una «Y», la cual se puede visualizar en la figura 1. Estas áreas son las que concentran la

[5] Kyra Gurney: «Grupos criminales de México dirigen sofisticadas redes de distribución de petróleo robado», Centro de Investigación de Crimen Organizado Insight Crime, 18 de junio de 2014.

[6] Luis Carriles: «La logística del robo de combustibles», *Periódico El Economista*, México, 28 de septiembre de 2014.

mayor parte de los robos[7]. El eje mencionado está formado por los estados de Campeche y Tabasco. Posteriormente una de las ramificaciones se compone por Veracruz, Tamaulipas y Nuevo León, y la otra por Puebla, Estado de México, Guanajuato, Jalisco y Sinaloa. Todos ellos tienen en común dos aspectos. El primero es que en ellos el sector secundario es muy relevante, y, en segundo lugar, la infraestructura de oleoductos es muy importante, entre otras cosas, porque provee a toda esa industria. A continuación, se presenta un mapa en el que coinciden estos dos aspectos que se han destacado con el número de tomas clandestinas encontradas en 2013.

Figura 1. Reporte de tomas clandestinas en el 2013. Fuente: Pemex y El Economista

Las razones de que estos territorios mencionados sean los que más robos sufren en todo el país responden a varios factores:

a) Son estados donde los cárteles tienen una importante presencia. Dentro de dichas organizaciones suele haber grupos o células encargados específicamente del robo de combustible.

[7] Noé Cruz Serrano: «Cuatro estados, paraíso para el robo de gasolina», *Periódico El Universal*, México, 17 de noviembre de 2015.

b) En los estados citados la actividad económica es bastante importante, especialmente la industrial, la cual requiere grandes cantidades de combustible. Este factor se puede entender de dos maneras. Por un lado, se entiende que la red de oleoductos existente es grande, y por lo tanto difícil de proteger. Y, por otro lado, porque se trata de zonas con gran demanda de combustible y, por tanto, altas posibilidades de darle salida al producto sustraído.

c) El medio físico de estos estados es muy variado y a la vez complejo, ya que en unos existen zonas selváticas, montañosas y a veces las dos simultáneamente. Esta realidad la aprovechan las bandas de «chupaductos» para efectuar sustracciones con mayor impunidad.

Los responsables del robo de combustible varían en función de la zona del país de la que se trate[8]. En este sentido cabe señalar que, en unos casos, esta actividad está en manos de un solo grupo, o, como suele ocurrir, en un mismo estado varios grupos se disputan la hegemonía en esta actividad y ello se traduce en violencia. Los responsables se presentan a continuación:

- **Cártel de los Zetas[9]:** El radio de acción de esta organización es muy amplio. Sus actividades en relación al robo de combustible se extienden por Tabasco, Campeche, Veracruz, Puebla, Tamaulipas y Nuevo León. El hecho de que los Zetas le den tal importancia al robo de combustible se debe a que, los continuos golpes policiales y militares han conseguido debilitar a la organización, y esta, buscando protegerse a sí misma y a sus fuentes de financiación, ha apostado por esta actividad, a una escala más local. Es tal la importancia que le dan al robo de combustible que han establecido una extensa y compleja red criminal dedicada a esta actividad y a eludir la acción de la justicia. Finalmente, solo queda por destacar un aspecto de este cártel, y es que, el narcotráfico no supone su principal vía de financiación. De hecho, el gobierno mexicano ha identificado hasta 25 vías diferentes de financiación, entre las que destacan el

[8] Fernando Pérez; Lourdes López; Patricia Briseño; Fabiola Xicotencatl: «Cárteles controlan 90% de la producción de la ordeña: Tamaulipas y Guanajuato, los más afectados», *Periódico Excelsior*, México, 11 de abril de 2016.

[9] Staff Puebla On Line: «Los Zetas, responsables del robo de combustible en Puebla: Fiscalía», *Periódico Puebla On Line*, México, 24 de febrero de 2016.

robo de combustible, pero también el tráfico y trata de personas, extorsión y secuestros, entre otros.

- **Cártel del Golfo:** Esta organización tiene menor presencia, reduciéndose a los estados de Tamaulipas, y en menor medida, Nuevo León. El Cártel del Golfo ha sido, entre los grandes cárteles, el que más ha sufrido las acciones del gobierno y, posteriormente, de las lógicas luchas de poder dentro de la organización. Por tanto a la vista de esto, han reparado en el robo de combustible como una actividad de bajo riesgo y gran rentabilidad. Además, y al igual que los Zetas, el hecho de operar en un estado fronterizo con Estados Unidos, les permite vender más fácilmente el combustible robado al otro lado de la frontera.
- **Cártel de los Caballeros Templarios:** Su zona de actuación se limita al estado de Guanajuato, aunque lejos de pensar que su actividad es reducida, el número de extracciones que realizan en dicho estado son muy elevadas. A esta organización le ocurre lo mismo que a los Zetas, y es que han apostado por modelos de diversificación de fuentes de financiación, como estrategia para poder resistir mejor los ataques de las fuerzas y cuerpos de seguridad mexicanos. Otra actividad importante de este cártel, es la relativa a la minería ilegal.
- **Cártel de Sinaloa:** A día de hoy puede considerarse el cártel más importante de México y de todo el mundo. Es el responsable de la mayor parte de la producción, transporte, transformación, distribución y venta de droga en el mundo. Tiene presencia en 50 países y supone una complejísima estructura, muy difícil de combatir. En el caso de esta organización, el narcotráfico es la actividad imperante, quedando el robo de combustible relegado a un segundo plano. De igual forma que otros cárteles, y como si de una multinacional se tratara, también apuesta por una «política» de diversificación económica. En su feudo, el estado de Sinaloa, ha sido responsable del 13% de las tomas clandestinas de todo el país en el año 2014. Además, cabe destacar que esta organización tiene una capacidad muy notoria de penetración en las administraciones públicas, o dicho de otra forma, tiene capacidad de sobra para corromper a quien necesite.

- **Otros cárteles:** Con mucha menos importancia, tanto por las organizaciones en sí, como por el volumen de negocio que manejan, existen otros cárteles que también participan del robo de combustible. En este caso son los cárteles regionales Milenio y La Resistencia, cuya zona de actuación se centra en el estado de Jalisco. Precisamente en este estado se encuentra presente el Cártel Jalisco Nueva Generación, uno de los que más potencial de desarrollo tiene y el que, casi con total seguridad, tratará de acaparar el control de esta actividad, no solo en el estado de Jalisco sino también en otros estados donde tiene presencia.
- **Bandas organizadas:** Fuera del mundo de los cárteles del narcotráfico, también existen bandas que se dedican, casi en exclusiva, al robo de combustible. En todos los estados tienen presencia, aunque sus acciones son bastante más limitadas, puesto que no cuentan con la capacidad para operar que tienen los cárteles, siendo estos, además, competidores de dichas bandas.

Consecuencias

El robo de combustible representa en la actualidad una de las actividades delictivas más nocivas para México, dado que sus consecuencias se miden en grandes magnitudes y afectan a múltiples aspectos. A continuación, se detallan todas las consecuencias que trae consigo esta actividad.

- **Económico:** Tal vez la dimensión económica sea la más evidente, puesto que cada robo que se produce, por pequeño que sea, supone la pérdida de dinero, el cual ya no puede ser destinado a las inversiones que se tengan contempladas. Tomando datos de los años 2012, 2013 y 2014, se puede observar una realidad muy preocupante. En el año 2012 los robos de combustible generaron unas pérdidas a PEMEX por valor de 497 millones de dólares. En el 2013 las pérdidas aumentaron hasta situarse en los 545 millones de dólares. Y en 2014 la situación empeoró muy notablemente, dado que se llegaron a registrar pérdidas por valor de 1.159 millones de dólares. La tendencia seguida es muy preocupante, especialmente si se atiende a las estimaciones de AMEGAS (Asociación mexicana de empresarios gasolineros), la cual afirma que el crimen

organizado podría estar controlando un 20% del mercado nacional de combustibles[10].

- **Político:** Esta dimensión está íntimamente relacionada con la anterior. La escalada de robos contribuye, más aún si cabe, a proyectar una imagen muy negativa de México en el exterior, de un país atractivo para invertir pero que a la vez conlleva muchos riesgos e inconvenientes. En este punto no se puede dejar de mencionar la reforma energética que el gobierno de Enrique Peña Nieto (PRI, Partido Revolucionario Institucional) ha llevado a cabo. La mencionada reforma consiste, a grandes rasgos, en eliminar el monopolio que hasta ahora ha tenido PEMEX, y dar lugar a que empresas extranjeras puedan invertir en los diferentes yacimientos que tiene el país, especialmente en el Golfo de México. Una de las razones de ser de esta reforma es atraer empresas del sector petrolero con tecnología avanzada, de la cual carece PEMEX, y poder explotar de forma más eficiente, los yacimientos. Volviendo al hilo de la argumentación, esta reforma que, a priori, puede traer efectos positivos, puede que no llegue a obtener los resultados previstos, debido al clima de inseguridad que vive el país y en especial el sector petrolero.

Por otra parte, y no menos importante, es el secuestro de trabajadores de PEMEX. Esto es algo que ocurre con más frecuencia de la deseada y tanto las empresas internacionales como PEMEX lo ven con preocupación. En definitiva, todo lo mencionado solo añade sensación de inestabilidad, y eso no es un elemento positivo que ayude a atraer inversión.

- **Social:** La población nuevamente es la gran perjudicada, ya no solo por la cruenta guerra que el estado disputa contra los cárteles, sino también por el robo de combustible. La situación ha llegado a tal extremo que, un país como México, considerado como el noveno país productor de petróleo a nivel mundial, está sufriendo problemas de desabastecimiento en algunas regiones del país[11]. Uno de los sucesos con mayor repercusión se dio a principios del año 2015, cuando

[10] Nayeli González: «Crimen controla el 20% de gasolinas; pierden terreno los emprendedores», *Periódico Excelsior*, México, 20 de enero de 2015.
[11] Agencia Efe: «Robo de combustible genera desabastecimiento de gasolina en Puebla y Tlaxcala», *Periódico El Economista*, España, 10 de enero de 2015.

el oleoducto que va de Minatitlán a Puebla fue objeto de una serie de robos sucesivos, generando que las gasolineras de Puebla y Tlaxcala se vieran en situaciones de desabastecimiento. El director de refinación de PEMEX en aquel momento, Miguel Tame Domínguez, aseveró que cada día se sustrae combustible a nivel nacional equivalente a 27.000 barriles[12].

- **Ambiental:** Por lo general, las infraestructuras dedicadas al sector petrolero son seguras, contando con amplios y diversos sistemas de seguridad. El problema, en este caso, viene, cuando se interfiere en ellas de forma ilegal, saltándose las medidas de seguridad establecidas. No son raros los casos en que, a la hora de realizarse una extracción, esta resulta fallida, ocasionando, o bien fugas de combustible, o bien explosiones. En este sentido, cabe destacar que apenas hay estudios disponibles que traten el tema de la contaminación ambiental por las «ordeñas» clandestinas. Hasta el día de hoy se han dado numerosos casos de explosiones, fugas, incendios, etc. Tal vez, la extensión afectada por los accidentes no es grande, pero las zonas afectadas sí lo son. Todo esto a su vez afecta a PEMEX, entre otras cuestiones, por la obligación de realizar inversiones para reparar o mitigar los daños ocasionados.
- **Crimen organizado:** La última consecuencia tiene que ver con la parte beneficiada de todo esto, los cárteles. Estas organizaciones, gracias al robo de combustible, consiguen jugosos ingresos que les permiten mantener su nivel de operatividad, e incluso, de ampliarla. Todo ello, a su vez, contribuye a que los cárteles tengan la capacidad para poder comercializar el producto robado.

Respuestas

Como ya se ha podido comprobar, el robo de combustible supone una actividad ilícita en crecimiento y que ocasiona importantes pérdidas económicas. Por ello y por otros efectos negativos, tanto PEMEX como el gobierno mexicano, han comenzado a adoptar una serie de medidas encaminadas a disuadir y abortar intentos de robos que se pudieran producir.

[12] «27 mil barriles de gasolina son robados cada día, dice director de Pemex Refinación», *Periódico Sin Embargo*, México, 23 de septiembre de 2015.

Las medidas que se han puesto en marcha o se van a ejecutar en un futuro próximo son:

1) Dejar de transportar combustible listo para el consumo[13]. A partir de ahora, el producto transportado estará tratado a medias. De esta manera se pretende atajar la sangría que supone para PEMEX el robo de combustible. Además, esta medida representa un reto para las estructuras logísticas de las organizaciones criminales, en el sentido de si sabrán adaptarse o no a esta nueva coyuntura.

2) El gobierno de México y PEMEX han llegado a un acuerdo para reforzar la seguridad de las líneas de oleoductos de la compañía petrolera. Esto se traduce en un aumento de las patrullas terrestres y aéreas, especialmente de la Policía Federal, y sin dejar a un lado a la marina. Esta medida trata de disuadir o abortar posibles intentos de robos.

3) En el ámbito jurídico[14] cabe destacar que se ha estipulado el robo de combustible como un delito grave, penado con entre 15 y 25 años de prisión, a quien se detecte tratando de robar hidrocarburos u otros elementos similares, de camiones cisterna, oleoductos, entre otros. También se establecen multas que oscilan entre 1.050.000 pesos (52.500 euros) y 1.750.000 (87.500 euros). La medida busca reforzar el papel de la policía y, sobre todo, disuadir a los posibles delincuentes.

4) Prácticamente ya todos los camiones cisterna de la compañía están dotados con sistemas de geolocalización (GPS). Con esto se pretende localizar rápidamente los vehículos que sean sustraídos y facilitar la acción policial.

[13] Nayeli González: «Pemex ya no usará ductos para gasolinas; se enfrenta a delincuencia», *Periódico Excelsior*, México, 18 de febrero de 2015.

[14] Rolando Ramos: «Diputados aprueban elevar penas por robo de combustible», *Periódico El Economista*, México, 11 de diciembre de 2015.

Conclusiones

Tras este análisis sobre la temática del robo de combustible en México, las conclusiones son las siguientes:

- México se enfrenta a un problema más grave de lo que parece. Está provocando sucesos de desabastecimiento en un país productor de petróleo, donde, en teoría, no deberían de producirse estos eventos.
- Genera una imagen del país muy negativa a la hora de atraer inversiones extranjeras. Precisamente estas últimas buscan seguridad y estabilidad, y la tendencia es a empeorar.
- En el plano económico las pérdidas son cada vez mayores, y esto es más importante, sobre todo si se tiene en cuenta que se están dando en una de las actividades económicas que más aporta al PIB nacional.
- La lucha contra la corrupción debe ser un eje central en la estrategia que se diseñe para atajar este problema[15]. Uno de los activos más importantes para las organizaciones del crimen son los trabajadores de PEMEX, los cuales poseen conocimientos necesarios para llevar a cabo los robos. Llegando a evitar estas «traiciones», se podría debilitar sustancialmente a los grupos de la delincuencia.
- Otro aspecto a tener en cuenta es el relativo a la preocupante tendencia que se está produciendo, la cual podría explicarse en que, algunos cárteles, han visto un negocio redondo en el robo de combustible; por un lado, un margen de ganancia bastante considerable, y por otro, un riesgo medianamente bajo.
- Aunque ya se han tratado de establecer medidas contra el robo de combustible, estas han demostrado no tener ningún efecto o capacidad de revertir la situación. Por ello sería conveniente revisar la estrategia y modificarla.

[15] Ignacio Alvarado Cruz: «Riqueza nacional, botín del crimen organizado», *Periódico El Universal*, México, 2 de agosto de 2010.

- Finalmente quedaría por destacar que, si bien es cierto que no todas las organizaciones criminales que están detrás de esta actividad ilícita son cárteles, si se puede incluir al robo de combustible en la lucha contra el narcotráfico, toda vez que los cárteles se están beneficiando en gran parte del robo de combustible. En otras palabras, se trata de actividades que están interconectadas entre sí.

*Jose Ignacio Montero Vieira**
Graduado en Geografía y Ordenación del Territorio

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

56/2016 03 de junio de 2016

*Marta Pons Soler**

La analogía entre la radicalización islámica y una campaña de marketing exitosa

Visitar la WEB Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO

La analogía entre la radicalización islámica y una campaña de marketing exitosa

Resumen:

El concepto de radicalización plantea un debate abierto sobre los ámbitos que abarca y su involucración en determinados contextos, proponiéndose, por consiguiente, numerosas teorías respecto al proceso y evolución de la misma. Tomando como base otros estudios previamente realizados, este artículo pretende crear un nuevo enfoque a partir de elementos recogidos de distintas perspectivas. Y lo que es más novedoso, establece vínculos con el marketing estratégico, entendiendo así el proceso en su conjunto como el resultado de una elaborada campaña de marketing terrorista. Esta campaña se basa en el aprovechamiento de factores internos y externos influyentes en el individuo, utilizando una narrativa poderosa y seductora. Así, la analogía entre marketing y terrorismo facilita la identificación de los ingredientes clave para el éxito que está protagonizando el reclutamiento terrorista y, por lo tanto, permite obtener un augurio de sus movimientos contribuyendo a una mejora de las medidas anti-terroristas.

Abstract:

The concept of radicalisation poses an open debate about what it really implies, having been proposed, consequently, multiple theories about how is the process of becoming radicalised. Parting from what it has already been studied, this article has aimed to gather different elements from different approaches and create a new one, establishing links with marketing strategies and understanding the whole process as a result of an elaborated terrorist marketing campaign, which takes advantage of all the inner and outer-influencers of the individual and knows how to employ a powerful and seductive narrative. Thus, the analogy of marketing and terrorism eases to identify the key ingredients of the current terrorist recruitment success, and therefore, might help to act in haste of their movements and improve counter-terrorism measures.

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

Palabras clave:

Radicalización, marketing, terrorismo, estrategias de reclutamiento.

Keywords:

Radicalisation, marketing, terrorism, recruitment strategies.

Introducción

La historia nos ilustra el terrorismo como un fenómeno antiguo que ha evolucionado no solo en sus connotaciones sino también en su impacto, desarrollo y en la estructura organizada en la que se ha convertido con el paso de los años. Durante las últimas décadas, a partir de la Segunda Guerra Mundial, el terrorismo ha estallado en los cinco continentes en las formas más virulentas, volviendo a veces a una situación de barbarismo arcaico[1].

Es entonces cuando surge la pregunta de cómo un fenómeno tan nihilista ha sido capaz de adquirir tanto éxito[2]. Los grupos terroristas poseen un carácter adaptativo que les permite ajustarse al cambiante panorama actual en el mundo. Así, llevar a cabo sus actividades en función de las circunstancias del entorno les ha permitido convertirse en organizaciones internacionales. Y a día de hoy todas las organizaciones exitosas poseen una cosa en común: están fuertemente enfocadas al cliente y profundamente entregadas al marketing[3]. Es por eso que este artículo busca aportar una nueva perspectiva de lo ya estudiado, mostrando la importancia de las técnicas y estrategias del marketing en el proceso de radicalización y por tanto una respuesta racional a esta intrincada cuestión, negando por supuesto cualquier forma de justificación o legitimación. Por otra parte, este artículo quiere contribuir con una reflexión más amplia sobre lo que la radicalización implica y hasta qué punto las políticas anti-terroristas no están parándola sino estimulándola.

Así, consecuentemente, la primera parte propone una concepción general de la radicalización y las variables intervinientes en su proceso. La segunda parte establece vínculos con las estrategias de marketing. Este análisis permitirá concluir que el marketing es un nuevo y útil enfoque a la hora de estudiar el proceso de radicalización que coadyuvará a mejorar las estrategias anti-terroristas.

[1] Ángel García-Fraile: «La amenaza terrorista. ¿Hacia la Tercera Guerra Mundial?», Editorial ACTAS, s.l., Madrid 2014, págs. 254-256.
[2] Fernando Savater: Jornada «Las nuevas dimensiones del terrorismo global», Estudios sobre terrorismo, IEEE, Zaragoza, 18/11/15.
[3] Gary Armstrong; Philip Kotler; Michael Harker and Ross Brennan: «Defining marketing and the marketing process» en «Marketing: an Introduction», Pearson Education Limited, Harlow 2009, págs. 6-7.

Radicalización: definición y proceso

Analizar el proceso interno e individual psicológico, proporciona una primera comprensión para futuras investigaciones sobre el proceso de radicalización. Sin embargo, es imposible comprender completamente la cognición humana sin tener en cuenta factores externos que impactarán, directa o indirectamente, en nuestra actividad mental y conductual, especialmente desde el ángulo del marketing[4].

Por lo tanto, es necesaria una presentación de los diferentes conceptos y teorías elaboradas por expertos y académicos en el tema para mostrar, a continuación, cómo examinar desde una perspectiva del marketing el entorno externo del individuo y sus patrones particulares de necesidades y comportamientos o, en otras palabras, un análisis de los catalizadores.

Definiendo radicalización

A pesar de la facilidad con la que el término es utilizado actualmente, el concepto de radicalización es más dudoso que nunca, adquiriendo una gran diversidad de significados desde diferentes enfoques.

La definición más simple y general podría ser descrita como el proceso de conversión al extremismo. Como David Mandel (2009) explica, «Radicalización es al extremismo como la velocidad a la posición», en otras palabras, radicalización es una alteración creciente en la progresión extremista individual o grupal[5].

En septiembre del 2005, la Comisión Europea definió la radicalización violenta como el fenómeno mediante el cual las personas adoptan opiniones, puntos de vista e ideas que pueden conducirles a la acción terrorista, a lo que cabría añadir la posibilidad de reclutamiento mediante redes sociales por parte de células locales dispuestas a cometer actos terroristas[6]. Desde la visión psicológica más purista, la radicalización consiste en la separación progresiva de una realidad compleja y la absolutización de lo

[4] Miguel Santesmases *et al*: «Consumer behaviour» en Fundamentals of Marketing, Ediciones Pirámide, Madrid, 2011, págs. 93-103.
[5] David R. Mandel; Thomas Pick; Anne Speckhard and Beatrice Jaunch: «Radicalisation: what does it mean?» en Homegrown terrorism: understanding the root causes of radicalisation among groups with an immigrant heritage en Europe, Institute of Physics Press, Brussels, 2009, pág. 111.
[6] «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la captación de terroristas: afrontar los factores que contribuyen a la radicalización violenta», Brussels, 21/09/2005, COM (2005) 313 final, Commission of European Communities, 2.

relativo. Y por lo tanto, el radicalismo asume una posición de verdad absoluta, negando cualquier posibilidad de diálogo, tolerancia o debate sobre los principios adoptados[7].

La principal disrupción con la definición de radicalización surge del debate sobre su naturaleza: si es una tendencia cognitiva, que culmina en ideas políticas y sociales extremas, o una progresión conductual resultante del proceso racional anterior[8]. Otra división que podría realizarse sería a nivel de socialización, observando diferencias entre aspectos individuales, grupales o de masas[9].

Desde la perspectiva del marketing, el comportamiento del consumidor correspondería al proceso de radicalización, haciendo referencia al conjunto de acciones llevadas a cabo desde el conocimiento inicial hasta la acción final, es decir, hasta alcanzar el sentido completo de pertenencia a un grupo terrorista[10]. Por todo esto, la concepción de la radicalización como un proceso cognitivo no es suficiente, este debe ser considerado únicamente como el primer paso de una progresión completa.

El proceso de radicalización

Una vez explicadas las discrepancias de los expertos para definir el significado de radicalización es comprensible que ocurra lo mismo en el camino hacia el extremismo, dependiendo no solo de las preconcepciones personales sobre el significado de radicalización sino también de los cambiantes acontecimientos a lo largo de los últimos años como el surgimiento de DAESH, el conflicto en Siria o la globalización tecnológica. Siguiendo la evaluación de Michael King y Donald M. Taylor sobre los modelos teóricos de la radicalización (2011), este artículo introduce cinco de ellos, elegidos como los que más específicamente delimitan los pasos hacia la radicalización[11]. De esta forma, será más sencillo establecer factores internos en

[7] Enrique Baca: Jornada «Las nuevas dimensiones del terrorismo global», Estudios sobre terrorismo, IEEE, Zaragoza, 18/11/15.
[8] Peter R. Neumann: «The trouble with radicalisation», The Royal Institute of International Affairs, John Wiley & Sons Ltd, Oxford and Malden, 2013.
[9] Scott M. Kleinmann: «Radicalisation of Homegrown Sunni Militants en the United States: Comparing Converts and Non-Converts», Studies en Conflict & Terrorism, 35:4, págs. 278-297, 19/03/12, Disponible en <http://dx.doi.org/10.1080/1057610X.2012.656299>. Fecha de consulta: 14/09/15 *at* 12:57.
[10] Miguel Santesmases, *et al*…. *Op. cit.,* págs. 81-100.

[11] Michael King and Donald M. Taylor: «The Radicalization of Homegrown Jihadists: A Review of Theoretical Models and Social Psychological Evidence, Terrorism and Political Violence», 23:4, Routledge, 2011, págs. 602-622. Disponible en <http://www.tandfonline.com/loi/ftpv20>. Fecha de

común con todos los modelos así como los factores de influencia externa, permitiendo establecer enlaces con el marketing.

Modelos teóricos de radicalización

Entendiendo el modo de pensar terrorista, por Randy Borum, Doctor en Filosofía[12]

Este modelo comienza enmarcando un fondo en el cual hay una cierta situación indeseable para un objetivo identificado. En este contexto, cuando aparece una privación social o económica, el individuo o grupo extremista valoran esta condición adversa como algo «injusto» o que «no es correcto», iniciándose así un desequilibrio social. A partir de aquí, aquellos que se sienten discriminados, alimentan resentimientos y percepciones de injusticia. Esta etapa desencadena la siguiente, que culpa y atribuye la injusticia a un comportamiento transgresor de un sujeto concreto y externo. Así se inicia el camino de creación del enemigo, que consiste en etiquetar a este sujeto como algo «malo» y posteriormente deshumanizarlo a fin de legitimar la violencia.

Unirse a grupos extremistas, por Quintan Wiktorowicz[13]

El segundo modelo, propuesto por Wiktorowicz, se refiere a los pasos que alguien toma con el fin de afiliarse a un grupo islámico radical, pero sin usar el término «radicalización» como tal. Todo esto comienza con una apertura cognitiva que permite que el individuo reciba nuevas ideas e interpretaciones del mundo, normalmente asociado a una crisis de identidad. En este estado el individuo se muestra especialmente receptivo a la religión, contemplando ideologías islámicas extremistas. El autor llama a esta etapa «búsqueda religiosa», que vendrá seguida de una deferencia hacia esa religión o «alineación con ese marco religioso». El proceso terminará con la «socialización» y la adhesión al grupo, participando en sus actividades y uniéndose a su causa.

---

consulta: 02/12/11 *at* 2:22.

[12] Randy Borum: «Understanding the terrorist mind-set», FBI Law Enforcement Bulletin; Jul 2003; 72, 7; Criminal Justice Periodicals, pág. 7.

[13] Quintan Wiktorowicz: «Joining the cause: Al-Muhajiroun and Radical Islam», Department of International Studies, Rhodes College, 20/03/03, disponible en <http://insct.syr.edu/wp-content/uploads/2013/03/Wiktorowicz.Joining-the-Cause.pdf>. Fecha de consulta: 01/05/16.

La escalera al acto terrorista, por Fathali M. Moghaddam[14]

El autor crea la metáfora de un «árbol de decisión» o las escaleras que un individuo debe subir para llegar a la parte superior del edificio, que es el terrorismo. Esta ruta de radicalización cambia en función de la percepción de la persona y las decisiones que cree tener disponible. Esta escalera se estrecha a medida que la persona sube. La planta baja contiene sentimientos de sensación de escasez material que, sin embargo, no tiene que encajar necesariamente con la realidad, es más una interpretación subjetiva y privación relativa. Así, las personas se sienten motivadas a cambiar su situación y «luchar contra el trato injusto». En el segundo piso, su descontento es guiado hacia un objetivo y empiezan a ver opciones radicales para luchar contra la injusticia. Esto les conduce al tercer piso, donde la violencia ya está moralmente legitimada y estos grupos se van aislando paulatinamente. Esto aumenta las diferencias entre ellos y el resto de la sociedad, a la que convierten en el enemigo externo. Y para aquellos que siguen subiendo la escalera, los últimos pisos serían la adhesión formal a un grupo terrorista, consolidando la categorización del «bien contra el mal» y finalmente la voluntad de cometer un acto terrorista.

Evaluación del proceso de radicalización de la policía de Nueva York[15]

El Departamento de Policía de Nueva York sugiere un modelo de radicalización que consta de cuatro fases: «pre-radicalización» o la etapa antes de iniciar cualquier cambio, cuya observación permite llegar a la conclusión de que los individuos radicalizados tienden a ser jóvenes con una vida «ordinaria», sin antecedentes penales y con una buena educación; después la «auto-identificación», donde los individuos influidos por diferentes factores externos e internos como la crisis de identidad comienzan a explorar el islam salafista y hacen suya esta ideología; a continuación, en la tercera etapa de «adoctrinamiento», el individuo acepta plenamente la ideología y se convence de la necesidad de su participación en la causa, dejando a un lado objetivos

[14] Fathali M. Moghaddam: «The Staircase to Terrorism: A Psychological Exploration», American Psychologist Vol. 60, No. 2, págs. 161-169, february-march 2005, disponible en <http://www.uni-bielefeld.de/ikg/zick/Moghaddam%20(2005)%20staircase%20model.pdf>. Fecha de consulta: 01/05/16.
[15] Mitchell D. Silber and Arvin BHATT: «Radicalization en the West: The Homegrown Threat», NYPD Intelligence Division, New York, 2007.

individualistas y cambiándolos por objetivos comunes para proteger la *Ummah*; por último, la «yihadización» comenzaría cuando formalmente asumen su papel de «guerreros santos» con el fin de cometer un acto terrorista.

Las cuatro dimensiones de Marc Sageman[16]

Este es el único modelo cuya forma no es lineal a diferencia de los otros cuatro. Marc Sageman defiende un modelo en el que todos los factores se mezclan e interaccionan entre sí y la radicalización solo aparece cuando están presentes los cuatro juntos. En primer lugar, un «sentido de ultraje moral» modelado por un «marco común para interpretar el mundo», o en otras palabras, la narrativa única terrorista. La resonancia de estos dos vectores sumada a la «experiencia personal» y a una «red social de movilización», desembocan en un individuo radicalizado.

Evaluación del entorno externo

Como se ha detallado anteriormente, el proceso interno de radicalización depende en gran medida de las circunstancias externas, que jugarán un papel impulsor diferente en cada individuo. Si se estudia un grupo terrorista en base al marco de una empresa, que en realidad sería una evaluación bastante cercana a la realidad, estos catalizadores de exploración constituyen lo que se llama en términos de *business* el análisis PEST («político, económico, social y tecnológico»). Este análisis permite a cualquier organización enmarcar, deliberar y establecer las amenazas y oportunidades en función de su planificación estratégica[17]. Pero además, la gestión del terror también necesita un fuerte compromiso con las causas culturales de los individuos radicalizados[18], lo que significa que la comprensión de los factores culturales será crucial si se quiere entender su estrategia global de marketing[19]. Con todos estos

[16] Marc Sageman: «A Strategy for Fighting International Islamist Terrorists», Annals of the American Academy of Political and social Science 618, july 2008, págs. 223-231. Disponible en <http://www.artisresearch.com/articles/Sageman_Strategy_for_Fighting.pdf>. Fecha de consulta: 01/05/16.
[17] María Iborra; Ángels Dasí; Consuelo Dolz and Carmen Ferrer: «El entorno de la empresa» en *Fundamentos de Dirección de Empresas, Conceptos y habilidades directivas*, Ediciones Paraninfo, SA, Madrid 2006, págs. 98-101.
[18] Arie W. Kruglanski, *et al:* «Fully Committed: Suicide Bombers' Motivation and the Quest for Personal Significance», Political Psychology, 30:3,págs. 338-344.
[19] Pervez N. Ghauri and Philip Cateora: «The Scope and Challenge of International Marketing» en

requisitos, se ha creado un nuevo marco de análisis denominado PSECT («político, social, económico, cultural y tecnológico»). Se basa en la combinación de herramientas de marketing y métodos de evaluación del terrorismo por parte de expertos como Philip Kotler, en el área de marketing, o Rogelio Alonso, en lo que se refiere al terrorismo.

Los factores políticos y socioeconómicos

Las circunstancias políticas y socioeconómicas son el caldo de cultivo para el surgimiento de la radicalización. En primer lugar, la falta de políticas de integración y de oportunidades por parte de los gobiernos, junto con condiciones adicionales como la política exterior y de defensa o incluso el nivel de confianza en el sistema político, inciden directamente en la posible radicalización de la población[20]. Sin embargo, en cuanto a las condiciones socioeconómicas no hay un vínculo muy definido entre la pobreza y la decisión de unirse a un grupo terrorista, en cambio la educación sí incide directamente en la voluntad de participar activamente en cuestiones políticas, ya que da una mayor conciencia de la influencia del individuo en el proceso político y la confianza en sus acciones[21].

Factores socioculturales: el islam como una ideología de homogeneización y la dinámica de la red

Puesto que los seres humanos son animales sociales, la personalidad individual no es suficiente y nos aferramos a una fuerte identidad colectiva para sentirnos parte de un grupo con quien compartir valores comunes, creencias y rasgos[22]. El terrorismo yihadista fusiona la heterogénea caracterización social en una interpretación extremista del islam común y, por lo tanto, constituye el eje del adoctrinamiento y la legitimación de la violencia fundacional[23].

International Marketing, McGraw-Hill, Berkshire (UK), 2010, págs. 3-28.
[20] Edwin Bakker: «EU Counter-radicalisation Policies: A Comprehensive and Consistent Approach? Intelligence and National Security», 30:2-3, págs. 281-305, 06/01/15, disponible en <http://dx.doi.org/10.1080/02684527.2014.988442>. Última consulta: 14/08/15 *at* 14:21.
[21] Anneli Botha: «Political Socialization and Terrorist Radicalisation Among Individuals Who Joined al-Shabaab en Kenya, Studies en Conflict & Terrorism», 37:11, págs. 895-919, 15/08/14, disponible en <http://dx.doi.org/10.1080/1057610X.2014.952511>. Última consulta: 11/02/16 *at* 4:50.
[22] Ibíd., pág. 902.
[23] Ibíd., pág. 38.

Esto facilita enormemente la manipulación de un grupo y la diferenciación con otras personas que no pertenecen a él, siendo capaz de crear una subcultura de la violencia alimentada y compartida a través de la interacción social[24]. Esta dinámica de red colectiva y el papel de figuras carismáticas es otra de las claves para la radicalización y el reclutamiento. Se desarrollan principalmente en las prisiones, Internet, mezquitas u otros tipos de asociaciones para el culto y la formación religiosa[25]. Las figuras carismáticas no solo proporcionan una guía espiritual, sino también un liderazgo operativo y organizativo, atribuyéndose a sí mismos una imagen de prestigio y admiración para que el deseo de pertenencia al grupo sea más atractivo[26].

Los factores tecnológicos y la propaganda del terrorismo

Internet se ha convertido en la herramienta más peligrosa y elemento clave para la propagación terrorista, ya que ha transformado al mundo cambiando el patrón de interacción social, la creación de valor en el cliente y el marketing en general[27]. No en vano, las autoridades de Estados Unidos estiman que miles de personas consumen la propaganda online de DAESH[28]. A través de diferentes canales tales como videos, audios, libros, artículos e Internet en general, la propaganda no solo ayuda a postular argumentos sólidos respecto a una ideología extremista, sino también a enaltecer y convencer voluntades con el fin de legitimar una causa violenta. Buscan hacer hincapié en el atractivo emocional de un amplio público, que potencialmente puede ser radicalizado[29]. Dependiendo del nivel de desarrollo tecnológico del país y teniendo en cuenta las pautas de Internet y de su objetivo, elaboran sus estrategias de marketing y propaganda[30].

Las cuestiones clave en las campañas del marketing de la radicalización

[24] Rogelio Alonso: «Procesos de radicalización y reclutamiento en las redes de terrorismo yihadista», en *La Inteligencia, factor clave frente al terrorismo internacional*, Cuaderno de Estrategia 141, IEEE, Madrid, 2009, pág. 41.
[25] Edwin Bakker: «EU Counter-radicalisation Policies…» *op. cit.,* pág. 300.
[26] Rogelio Alonso: «Proceso de radicalización…» *op. cit.,* págs. 45-49.
[27] Gary Armstrong *et al:* «Marketing en the digital age» en *Marketing: an Introduction… op. cit.,* págs. 476-477.
[28] Lorenzo Vidino and Seamus Hughes: «From Keyboard Warriors to Battlefield Commanders» en *ISIS en America: from retweets to Raqqa, Program on Extremism*, Washington D.C., diciembre 2015, pág. 21.
[29] Rogelio Alonso: «Proceso de radicalización…» *op. cit.,* págs. 49.
[30] Pervez N. Ghauri, *op. cit.,* págs. 184-196.

Después de la disertación de diferentes modelos teóricos y el análisis del entorno es ahora más fácil establecer algunos elementos comunes entre ellos y centrarse en los determinantes individuales o internos que favorecen el comportamiento radicalizado. Desde una perspectiva del marketing, estos procesos contribuyentes podrían dividirse en: necesidades, motivación y deseos, percepción, aprendizaje, factores personales (demográficos, socioeconómicos, psicográficos…) y actitudes[31] que, en los puntos comunes de todos los modelos teóricos que ahora se presentan, aparecerán entrelazados.

Cuestiones relacionadas con la identidad

La yihad es utilizada por grupos terroristas como una corriente cultural debido a su carácter colectivo, ya que siempre implica compartir valores y normas con otras personas en un entorno común[32], es decir, permite adoctrinar fácilmente determinados valores como la programación colectiva de la mente, especialmente a los jóvenes, que buscan cumplir sus necesidades de pertenencia y estima (según la clasificación de Maslow)[33], viven un proceso de búsqueda de identidad y son más vulnerables a ser manipulados y reclutados[34]. Comienzan a vincular la imagen de «éxito» con la lucha por «la causa», adoptando objetivos colectivistas como si fueran su identidad individual[35].

La privación relativa

Debido a su visión etnocéntrica, o lo que se conoce en marketing como Criterio de Referencia Propia (Self-Reference Criterion)[36], los grupos extremistas toman el

[31] Miguel Santesmases *et al*. … *Op. cit.,* págs. 81-100.
[32] Geert Hofstede: «Cultures and Organizations: Software of the Mind», McGraw-Hill, London, 1991, pág. 5, en *International Marketing*, McGraw-Hill, Berkshire (UK), 2010, pág. 78.
[33] Miguel Santesmases… *Op. cit.,* págs. 87-88.
[34] Jessica Stern: «Mind Over Martyr: How to Deradicalize Islamist Extremists», Foreign Affairs, 89:1, Council of Foreign Relations, january/february 2010, págs. 95-108. Disponible en <http://www.jstor.org/stable/20699786>. Última consulta: 29/05/14 *at* 12:09.
[35] Jerrold M. Post: «When Hatred Is Bred en the Bone: Psycho-Cultural Foundations of Contemporary Terrorism», en Political Psychology, 26:4, International Society of Political Psychology, August 2005, págs. 615-636. Disponible en <http://www.jstor.org/stable/3792578>. Última consulta: 23/08/12 *at* 13:55.
[36] Pervez N. Ghauri… *Op. cit.,* págs. 15-18.

yihadismo como el único estilo de vida posible y evalúan a los demás considerando solo sus propios valores. Esta distinción hace más fácil implantar sentimientos de privación relativa en aquellos individuos que pueden potencialmente ser radicalizados, mediante la comparación de sus condiciones materiales con una actitud negativa hacia la de otros grupos. La visión de la desventaja y el tratamiento injusto de su grupo motivará al individuo a participar en la acción colectiva y generar prejuicios sobre otros grupos[37]. La privación relativa es el primer paso del proceso de construcción del enemigo.

La construcción del enemigo

La construcción del enemigo parte del «miedo preventivo» que Leyhausen describía para los animales. Según el autor, nuestra agresividad intra-específica puede ser dirigida a alguien que no tiene relación con nosotros porque lo incluimos en un colectivo identificado como una amenaza y, por lo tanto, debe ser destruido[38]. El proceso se basa principalmente en dos ideas exacerbadas. Por una parte, hay un grupo de «los otros» perfectamente identificados, inferiores a nosotros pero peligrosos para nuestra manera de comprender la vida, es decir, creencias, ideología, cultura, etc. Y por otro lado, «los otros» no nos aprecian e incluso nos odian fruto de su envidia y si pueden, se aprovechan de lo que somos y lo que hacemos. Estas simples nociones, recargadas con sentimientos y emociones cuando sea conveniente, crearán a nuestro enemigo, que es el resultado de una programación deliberada, como se menciona anteriormente[39].

Las estrategias de marketing en los procesos de radicalización

Una primera visión del marketing

De la misma manera que el terrorismo ha evolucionado con el tiempo, adquiriendo no solo diferentes y nuevas connotaciones, sino también una nueva categoría de amenaza

[37] Michael King and Donald M. Taylor: «The Radicalization…» *Op. cit.*
[38] Enrique Baca: "La agresividad…» *Op. cit*., pág. 23.
[39] Enrique Baca: «Los mecanismos de la violencia» en *La guerra contra la violencia*. Triacastela, Madrid, 2014, págs. 55-76.

cada vez más peligrosa[40], el marketing puede ser considerado como una rama reciente del conocimiento que ha adoptado un papel protagonista en el mundo[41]. El marketing como se conoce hoy en día es el resultado de una hegemonía capitalista que presenta una nueva sociedad basada en principios democráticos e igualitarios[42]. Las actitudes y comportamientos de los individuos libres tratan de corroborar racional y pragmáticamente esta relación continua con el mercado. Por eso se habla de la presencia permanente del marketing en nuestra vida diaria, aunque a veces sea casi invisible, además de una variedad de definiciones que corresponden a diferentes paradigmas y a una rápida evolución espacio-temporal[43].

En términos generales, más que el antiguo concepto de «hablar y vender», el marketing es ahora un proceso social y de toma de decisiones a través del cual se crea valor y se intercambia entre individuos u organizaciones y, por tanto, se basa en la satisfacción de la relación entre ambos agentes[44].

Según estos, parece haber algunas variaciones en las técnicas y valores que se persiguen. En el caso del terrorismo, que se desarrolla en un escenario político[45], sus métodos de reclutamiento y la radicalización encajan en la categoría de lo que se conoce como marketing político, y se explicará por qué.

El marketing político básicamente tiene la intención de ofrecer una ideología específica en relación a una «marca», una imagen y valores concretos con los que se identifican. Por lo tanto, la principal diferencia con el marketing comercial es el objetivo final, porque en lugar de aumentar los beneficios de la empresa, el marketing político pretende llevar al poder a una idea, una figura o un proyecto de gestión, basado en unos principios concretos[46].

La elaboración de una oferta atractiva de ideas necesita una investigación previa tanto del entorno interno y externo como de los datos cualitativos y cuantitativos,

[40] NATO, Parliamentary Assembly. Standing Comittee, Brussels, 06/10/2002.
[41] Miguel Santesmases *et al*…. *Op. cit.,* pág. 29.
[42] Jesús Calvo: «Marketing Político», Ártica Editorial S.L., Spain 2010, págs. 19-42.
[43] Ibídem, págs. 40-41.
[44] Gary Armstrong *et al:* «Defining Marketing and the Marketing process»... *Op. cit.,* págs. 6-7.
[45] Francisco Benavente: «Violencia, ética y poder» en *La guerra contra la violencia*… *Op. cit.,* págs. 77-92.
[46] Jesús Calvo: «Marketing Político»... *Op. cit.,* págs. 67-72.

ordenándolos en una planificación estratégica con el fin de hacerlos efectivos[47].

El marketing estratégico es uno de los desafíos más importantes para cualquier organización, pero sobre todo para aquellos que tratan con los entornos más cambiantes, tales como grupos terroristas o grupos políticos en general. Su estrategia siempre depende de los acontecimientos recientes y de los cambios a nivel internacional y nacional. El éxito en su propósito recae en sus habilidades de rápida adaptación y pensamiento estratégico[48].

Con el propósito de establecer una estrategia central, cada organización crea lo que se conoce en el marketing como «*Brief* creativo», donde se definirán cuatro puntos necesarios básicos para llevar a cabo cualquier campaña: los objetivos, el «target» o público al que va dirigida, el mensaje y los medios para alcanzar estos objetivos[49]. El siguiente punto pondrá en práctica estos conceptos relacionándolos con el terrorismo.

Los elementos clave para una estrategia de comunicación terrorista

Objetivos

El objetivo principal de grupos neo-fundamentalistas como los salafistas, es la «desculturación» del islam, es decir, la alienación de los valores tradicionales dejando los elementos prístinos del islam fuera de cualquier contexto cultural[50].

Partiendo de esta base, buscan restaurar una apariencia de gobierno o lo que DAESH denomina «el califato», aliviando las quejas sunitas y «purificando» a la sociedad[51]. Y la única manera de lograrlo es destruyendo al enemigo, que no solo es el núcleo del sistema actual, sino también cualquier persona que lo apoya, lo disfruta o simplemente no hace nada para destruirlo[52].

Su convicción de estar batallando en una «guerra santa» se refleja en el objetivo final de su campaña, que consiste en difundir su causa por todo el mundo y reclutar al

[47] Ibid.
[48] Douglas West: «Strategic Marketing: creating competitive advantage», 2nd Edition, Oxford University Press Inc., New York, 2010, págs. 34-35.
[49] Douglas West: «Strategic Marketing»... *Op. cit.,* págs. 381-383.
[50] Oivier Roy: «Globalised Islam: The Search for a New Ummah», Hurst Publishers, London, 2004.
[51] Marc Sageman: «The origins of the Jihad» en *Understanding Terror Networks*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 2007, págs. 4-7.
[52] Enrique Baca: «La guerra contra la violencia»... *Op. cit,* pág. 66.

mayor número posible de «muyahidines», haciendo un llamamiento a la unidad y a la adhesión al grupo sin miedos[53].

Target o público objetivo

Durante el desarrollo de una campaña es necesaria una segmentación del mercado con el fin de elaborar lo más eficientemente posible una estrategia, ya que no es posible satisfacer a todos los sectores del mercado con las mismas acciones[54]. Lo mismo ocurre con una campaña de reclutamiento terrorista. No existen muchas fuentes empíricas al respecto, pero pueden mencionarse algunos rasgos comunes sobre el perfil de su objetivo. Por ejemplo, buscan sobre todo la atracción de los musulmanes jóvenes, ya que se comprometen con más facilidad y tienen menos ataduras en su vida, pues normalmente no tienen responsabilidades o lazos afectivos fuertes, tales como tener hijos o esposa. Los individuos jóvenes son más vulnerables y moldeables porque viven en un periodo de búsqueda de identidad por lo que están más influenciados por su entorno social[55].

Por otro lado, existe ahora un nuevo público objetivo, aparte del mencionado: las mujeres jóvenes musulmanas. El Estado Islámico se ha dado cuenta de la importancia del papel de las mujeres a la hora de motivar a sus «guerreros» y proliferar su comunidad, y así, se ha convertido en una nueva parte de su campaña reclutadora[56].

Mensaje

La parte más importante sobre el terrorismo no es el uso de la violencia, sino su discurso, su mensaje[57]. El terrorismo es la suma del acto político más el acto de terror,

[53] Video message from the Islamic State «Join the Ranks – Wilāyat al-Raqqah», disponible en <http://jihadology.net/2015/10/02/new-video-message-from-the-islamic-state-join-the-ranks-wilayat-al-raqqah/>. Última consulta: 20/01/16 *at* 12:08.
[54] Jesús Calvo: «Marketing Político»… *Op. cit.,* págs. 92-93.
[55] Rogelio ALONSO: «Proceso de radicalización»… *Op. cit*., págs. 41-42.
[56] Nikita Malik: Conference «The role of women in the fight against radicalisation», European Parliament, Brussels 02/03/16.
[57] Federico Aznar: «El Papel de la Narrativa en el Terrorismo» en *La guerra contra… Op. cit.*, pág. 28.

y la violencia es solo algo simbólico para lograr sus objetivos. Como Federico Aznar (2014) explica en su reflexión sobre el papel de la narrativa en el terrorismo, el poder terrorista, en la práctica, «se basa en las mismas cosas que un publicista: un mensaje, el simbolismo y la calidad de lo inesperado, la sorpresa, para llamar la atención de un público objetivo»[58].

El núcleo de esta narrativa es la Yihad, una interpretación emocional del Salafismo, que evita el pensamiento reflexivo. La omisión de hechos e ideas, crean una simplificación deliberada de la realidad, una utopía que les sirve de legitimación para luchar, para lograr esta iluminadora «realidad» que se ofrece[59]. En marketing, esta técnica es lo que se conoce como *storytelling* o el arte de narrar. Al igual que Christian Salmon (2008) argumenta, «el *storytelling* constituye una respuesta a la crisis de identidad y una herramienta de propaganda; un mecanismo de inmersión y el instrumento para hacer perfiles de los individuos; una técnica de visualización de información y un arma temible de desinformación…»[60].

Internet: la nueva clave de su éxito

«El Estado Islámico, en realidad, no está ganando en el terreno, en Siria. Su verdadero poder viene del ciberespacio y su fuerte impacto en los medios de comunicación social». Como Alberto Fernández (2015) constata, las redes sociales se han convertido en un acelerador de la radicalización, ya que aporta velocidad y ampliación a su mensaje[61]. Internet ofrece un nuevo entorno social en el que los reclutas potenciales pueden contactar fácilmente con personas y redes afines a ellas, donde las ideas, sugerencias y comportamientos más extremos se estandarizan[62]. Teniendo en cuenta la enorme presencia de los medios de comunicación social dentro de la vida de los jóvenes, se hace evidente el éxito de Internet como principal herramienta en el reclutamiento.

[58] Ibíd, págs. 29-30.
[59] Ibíd, pág. 32.
[60] Christian Salmon: «Storytelling: la máquina de fabricar historias y formatear las mentes», Ediciones Península, Barcelona, 2008, pág. 34.
[61] Alberto Fernández: Conferencia «Digital approaches to combat jihadism», URJC, Madrid, 17/11/15.
[62] Lorenzo Vidino and Seamus Hughes: «From Keyboard Warriors»… *Op. cit.,* págs. 17-18.

Conclusión

A pesar de que esta analogía podría parecer llamativa en un principio, este artículo ha mostrado que el terrorismo podría ser considerado como una categoría determinada dentro del marketing, ya que está diseñado con el mismo propósito general: tener efectos psicológicos en un público objetivo con el fin de influir en sus comportamientos. La estrategia terrorista empleada para el reclutamiento reúne elementos de gran relevancia para una exitosa campaña de marketing, desde un conjunto de claros objetivos hasta un perfecto sistema de distribución del mensaje a través de una narrativa sólida.

Por lo tanto, lo que este artículo ha tratado de ofrecer no es solo un nuevo enfoque para el estudio de la radicalización sino también un impulsor hacia nuevas formas de combatirla. Una fuerte narrativa solo puede combatirse con otra, y es por eso que nuestro deber ahora es encontrar fuertes valores que desvaloricen los suyos, crear una narrativa que erradique la violencia y radicalización terrorista desde sus raíces.

*Marta Pons Soler**
Grado RRII-URJC

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

57/2016 06 de junio de 2016

*Miriam E. Mayumi Yasunaga**

Japón y Corea del Sur, posible deshielo tras 50 años de tensiones

Visitar la WEB Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO

Japón y Corea del Sur, posible deshielo tras 50 años de tensiones

Resumen:

La relación histórica de Japón y Corea está marcada por su proximidad, por la influencia económica y cultural y, por desgracia, por una historia de invasiones. La relación ha estado envenenada por el recuerdo de la dominación japonesa que duró más de tres décadas y cuyos efectos todavía se sienten 70 años después en una serie de disputas. En los últimos años, la relación entre Japón y Corea del Sur ha sufrido un desgaste por las acciones que los Gobiernos de uno y otro país han tomado. La llegada al poder de Shinzo Abe ha despertado en los vecinos de Japón las alarmas por un posible replanteamiento de la política exterior japonesa de post-guerra. No obstante, los últimos acuerdos abren la puerta a unas relaciones normalizadas.

Abstract:

The historical relationship between Japan and Korea is marked by its proximity, by the economic and cultural influence and, unfortunately, by a history of invasions. This relationship has been poisoned by the memories of the Japanese rule over Korea that lasted more than three decades and whose effects continue to be felt 70 years after in a series of disputes. In the last years, Japan-South Korea relations have worsened due to the actions of both Governments. Japan's neighbors have been alarmed because of a possible reassessment of its post-war foreign policy after Shinzo Abe came to power. Nonetheless, the last agreements open the door to a normalized relation.

Palabras clave: Japón, Corea, mujeres de confort, Dokdo, Takeshima, Shinzo Abe, EE.UU., China.

Keywords: Japan, Korea, Comfort women, Dokdo, Takeshima, Shinzo Abe, United States, China.

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

Introducción

En 2015 se celebraba el 50 aniversario del restablecimiento de las relaciones entre Japón y la República de Corea y el 70 aniversario del final de la Segunda Guerra Mundial, estas fechas han sido utilizadas por los líderes de ambos países para intentar resolver una serie de contenciosos que han impedido tradicionalmente el establecimiento de unas relaciones normalizadas. En el presente artículo se verá, en primer lugar, por qué la relación entre estos países se ha visto perjudicada por el recuerdo del pasado colonial y como se han arrastrado en el tiempo una serie de contenciosos, algunos de los cuales han visto una aparente solución. En la segunda parte, me centraré en la llegada de Shinzo Abe al Shushō Kantei y el empeoramiento de las relaciones entre los dos países para pasar a la paulatina mejora de las mismas en los últimos meses.

Los problemas que marcan la relación

Trasfondo histórico

«Una tierra al oeste, llena de tesoros de oro y plata, una tierra deslumbrante, hermosa de contemplar como una bella mujer». Con estas palabras describió la emperatriz Jingo la península coreana que se le había aparecido por inspiración divina, ello le llevó a invadir y avasallar al Reino de Silla gracias a la ayuda de eventos sobrenaturales, fenómenos meteorológicos imposibles y augurios de buena suerte, la victoria ante Silla obligó a los Reinos de Koguryo y Pekche (Silla, Koguryo y Pekche se repartían la península) a declararse vasallos ante la emperatriz japonesa y ello sería el inicio de las reclamaciones japonesas sobre Corea. Los primeros contactos entre Japón y Corea son, pues, confusos y en ellos se mezclan las leyendas y mitos de ambos territorios. A pesar de que no es posible establecer la veracidad de la invasión japonesa de Corea en el año 200 d.C, sí que están contabilizadas una serie de incursiones en los siglos III y IV d.C, probablemente por piratas[1]. Durante este periodo y hasta la unificación de Corea por el Reino de Silla, Japón mantuvo relaciones ambivalentes con los distintos Reinos, siendo más amistosas con Pekche que con Silla o Koguryo. De hecho, fue

[1] Frederick Hadland Davis: *Myths and Legends of Japan*, CreateSpace Independent Publishing Platform, 2014.

precisamente desde el Reino de Pekche desde donde se introdujo el budismo en Japón.

Tras la unificación de Corea, las relaciones entre la península y Japón sufrirán un estancamiento. Estancamiento debido a la posición de Corea bajo la protección china que le aportaba la dinastía T'ang y, más aun, tras la invasión de Kublai Khan y la fundación de la dinastía Yuan. No solo fue imposible para Japón realizar algún intento en la península, sino que se vio amenazado desde la misma por las invasiones de los mongoles. Tras haber conquistado China, Kublai Khan se puso como objetivo la invasión de las islas japonesas. Esta invasión tenía como motivo evitar las incursiones piratas sobre las costas coreanas, así como someter a Japón a la condición de vasallo y tributario. Los infructuosos intentos a través de embajadas y amenazas veladas determinaron a Kublai Khan a invadir Japón con la ayuda de la pericia de los navegantes coreanos. En un primer intento (1274), las tropas mongolas desembarcaron en Kyūshū siendo derrotados en tierra y, posteriormente en el mar diezmados por una tormenta. La segunda invasión (1281) tuvo lugar tras la pacificación por parte de Kublai Khan del sur de China lo que le aportó un gran número de barcos y experimentados marineros. Sin embargo, esta segunda expedición no fue más exitosa que la primera y tras desembarcar parte de sus contingentes, fue barrida por un tifón que en Japón se consideró como un viento divino (kamikaze)[2].

Si en el s. XIII es Japón el invadido, tres siglos más tarde los roles se invertirán y será Corea la víctima de la invasión, en este caso a manos de Toyotomi Hideyoshi. Las campañas de Hideyoshi se prolongaron durante 6 años, de 1592 a 1598 año de su muerte. Las razones para la invasión fueron de estabilidad interna, Hideyoshi no tenía suficiente tierra en Japón para compensar a aquellos que le habían apoyado en sus campañas, nuevas tierras eran necesarias para ello y el lugar más cercano para encontrarlas era en Corea; además la ambición de Hideyoshi era conquistar la China regida por los Ming y el camino lógico era la península coreana. En una carta al rey de Corea, Hideyoshi le advirtió de que «si llevo a cabo mi propósito [la invasión de China], espero que Corea sea mi vanguardia. No permitáis que eso no pase, ya que mi amistad con Vuestro honorable país depende únicamente de Vuestra conducta cuando dirija mi ejército contra China».

[2] Joseph H. Longford: *The Story of Korea*, American Political Science Association, 2012.

De esta manera, en 1592 se iniciaron las campañas japonesas en Corea. Estas se desarrollaron en dos expediciones separadas por una tregua y un intento infructuoso de negociación entre Japón y los Ming. Finalmente, al llegar a un punto muerto la segunda expedición y tras la muerte de Hideyoshi en 1598, el Consejo de los 5 regentes de Japón decidió retirar las tropas e iniciar las negociaciones de paz con la dinastía Joseon coreana. Las invasiones del s. XVI marcaron la visión que los coreanos tenían de los japoneses, en primer lugar por la devastación que provocó la invasión en la península (devastación provocada por los ejércitos japoneses y también por los ejércitos de los Ming), en segundo lugar por el saqueo de bienes culturales[3]. No obstante, durante las negociaciones de paz entre Japón y los Ming, los ejércitos japoneses realizaron una labor de pacificación y de exención de cargas laborales con el fin de ganarse a la población local cuya relación con la Corte no era la más fluida. Según Han Myung-gi incluso hubo rumores de que la mitad del ejército japonés estaba formado por coreanos[4].

Las invasiones de Hideyoshi tuvieron unas repercusiones importantes en el Extremo Oriente, en primer lugar supondrá el debilitamiento y caída del clan Toyotomi sustituido por Tokugawa Ieyasu y el periodo Edo. Para China supuso el debilitamiento de la dinastía Ming y su sustitución por los Qing y para Corea su declive. El periodo Edo supondrá una fase de política exterior aislacionista lo que dificultará las relaciones entre ambos países. Solo se llevaba a cabo un comercio estrictamente controlado y monopolizado por el Shogunato. Esta política exterior aislacionista se mantendrá hasta los últimos años del periodo Edo y con la restauración Meiji.

La restauración Meiji supuso la liberación de las fuerzas productivas, comerciales y militares de Japón. El proceso de modernización que sufrirá Japón le envolverá en una dinámica de expansión que le llevará a chocar inevitablemente con sus vecinos.

La restauración Meiji y la colonización de Corea

Las relaciones recientes entre Japón y Corea del Sur han estado marcadas, como no puede ser de otra manera, por el recuerdo de la ocupación japonesa de la península

[3] James B. Lewis: *The East Asian War, 1592-1598: International Relations, Violence and Memory,* Routledge, 2015.
[4] Ibíd.

coreana. La ocupación de Corea por parte del Imperio de Japón se puede enmarcar dentro de un contexto más amplio de carrera imperialista. Japón llevó a cabo una rápida carrera en la adquisición tanto de nuevos territorios como de mercados donde dar salida a su creciente producción económica. Teniendo en cuenta la tardía apertura del país al exterior (la apertura se llevó a cabo a partir de 1854 con la llegada del Comodoro Matthew Perry) Japón consiguió en un periodo de tiempo relativamente corto, gracias a una occidentalización de la economía, el gobierno y la educación, una amplia esfera de influencia en toda Asia.

La construcción de esa esfera de influencia se realizó, como es de esperar, a costa de la soberanía y el territorio de los países vecinos de Asia. La expansión del Japón imperial se inició en la década final del siglo XIX y tuvo precisamente como escenario la península coreana. Corea se presentaba como un objetivo claro de expansión por su situación geográfica cercana (200 km de distancia) y por sus recursos tanto mineros como agrícolas; estas materias primas eran muy necesarias para sostener el crecimiento demográfico e industrial de Japón. Ambas características convertían a Corea en un objetivo deseado y, gracias al desarrollo que Japón había sufrido en las décadas anteriores, en un objetivo débil. Más aun sabiendo que China, la potencia que estaba protegiendo a Corea, estaba atravesando por momentos muy difíciles por la intromisión de las potencias occidentales.

El primer paso en la intromisión en territorio coreano se produjo con el Tratado de Paz y Amistad de 1876 cuya primera cláusula declaraba a Corea como Estado independiente. El elemento que desencadena un posterior y decisivo conflicto es la intervención tanto china como japonesa ante una rebelión campesina, Corea se vio en ese momento atrapada entre dos potencias. Como resultado de las nuevas políticas adoptadas, la guerra fue un éxito para Japón. El conflicto finalizó con el Tratado de Shimonoseki de 1895 que otorgaba completa autonomía a Corea, entregaba la isla de Pescadores y Formosa a Japón, establecía una indemnización de guerra, abría los puertos chinos a los productos japoneses y le cedía la península de Liaodong. Esta última provisión alertó a las potencias occidentales (Francia, Alemania y Rusia) que obligaron a Japón a cancelarla a cambio de una indemnización mayor.

A pesar de esta corrección desfavorable para el Imperio de Japón, este se estableció como la potencia asiática de referencia. Esta guerra sino-japonesa y su resultado puso

las bases para la siguiente, la guerra ruso-japonesa. Las negociaciones previas tuvieron como puntos críticos Corea y Manchuria considerando estos territorios dentro de las esferas de influencia de Japón en el caso de Corea y de Rusia en el caso de Manchuria. A pesar de las conversaciones, la guerra estalló en febrero de 1904 y su resultado fue otro éxito militar japonés, especialmente en el plano marítimo. El Tratado de Portsmouth supuso la pérdida rusa de parte de la isla de Sakhalin, los derechos mineros en Manchuria y la conversión de Corea en un protectorado japonés por medio del Tratado de Japón-Corea de 1905[5].

Como es lógico, al haber derrotado Japón a las dos potencias asiáticas restantes, este se vio con las manos libres para maniobrar en Corea. A lo largo de los 35 años de colonización japonesa de la península coreana se pueden ver diversas fases. En un primer momento, a través de los tratados que veremos a continuación, Japón intenta controlar de forma total la vida política, económica y cultural de la población coreana; a continuación tras el Movimiento del Primero de Marzo, Japón suaviza su posición y permite una cierta apertura, este periodo finalizará con el inicio de las hostilidades en Manchuria en 1931 y con la segunda guerra sino-japonesa y la Segunda Guerra Mundial en la que Japón intentará asimilar a los coreanos para intentar que se sumen a la lucha.

Para tener una imagen clara de la visión que el Imperio de Japón tenía del territorio coreano hay que acudir a una figura importante del Japón Meiji, Itō Hirobumi. Uno de los renovadores de la política japonesa, fue 4 veces primer ministro de Japón y el primer residente general de Corea. En una reunión con los ministros coreanos señaló que al vencer a China en la guerra sino-japonesa, Japón había conseguido la independencia de Corea. Según el discurso lógico de Itō, «en el año 27 de la era Meiji, la rebelión Tonghak tuvo lugar en vuestro país y China no pudo pasar de esta oportunidad. Alegando suprimir estas revueltas, China intentó completar deseos [de conquista] largamente acariciados, al enviar a un gran número de tropas a vuestro país. El resultado de ello fue la disputa entre Japón y China. La derrota de China supuso el Tratado de Paz de Shimonoseki en el cual establecimos el status de Corea como independiente»[6]. De esta manera, el primer ministro japonés iniciaba un camino cuyo

[5] United States. Dept. of State. (1919). *Catalogue of treaties: 1814-1918*. Washington: Government Printing Office.
[6] Alexis Dudden: *Japan's Colonization of Korea: Discourse and Power*, Univ. of Hawaii, 2006.

final era el control de Corea por parte de Japón pero presentándolo no como una muestra del imperialismo que reinaba en la época, sino como un ejercicio de liberación y de protección de Corea del yugo Chino y Occidental.

La influencia japonesa sobre Corea se puso de manifiesto, en primera instancia, a través del tratado entre Japón y Corea de 1905, también denominado Tratado de Ulsa. Este tratado convertía a Corea en un protectorado al dar sus competencias en política exterior y comercio exterior a Japón, eliminando su soberanía diplomática. Este tratado fue renovado dos años más tarde por el tratado de 1907 entre Corea y Japón[7]. Si en el tratado de 1905 Corea renunciaba a la conducción de una política exterior independiente, en este tratado de 1907 Corea renunciaba a sus prerrogativas en el interior, dando el control interno del país a un residente general japonés; para demostrar su disconformidad con la influencia y las acciones japonesas en Corea así como para recabar apoyos en el exterior, el emperador Gojong envió a varios representantes a la Conferencia de La Haya de 1907 y al descubrir los japoneses esta maniobra forzaron al emperador a abdicar en su hijo. Así, en apenas 2 años, Japón ya controlaba totalmente Corea, desde su comercio hasta el poder judicial. Durante 1906 y 1907 hubo varias rebeliones contra el control japonés, en ellas se contabiliza que la resistencia coreana contaba entre sus filas entre 50.000 y 60.000 individuos[8], estos movimientos fueron reprimidos por el residente general Itō Hirobumi. Este encontraría la muerte en Harbin en 1909 a manos de un nacionalista coreano, An Jung-geun.

La última fase de las maniobras japonesas, conclusión de un proceso gradual de absorción de la península coreana tuvo lugar en 1910. En este tratado el emperador Sukjong fue, al igual que su padre, obligado a abdicar y traspasar completa y definitivamente su soberanía sobre el territorio de Corea al emperador de Japón que consentía a través de este tratado la anexión de Corea al Imperio de Japón. Apenas 4 años después, estallaría la Primera Guerra Mundial que Japón utilizó para ampliar sus posesiones a costa de los territorios alemanes en China y sus islas en el Pacífico (las Marianas, las Carolinas y las islas Marshall). Más importante que las anexiones fueron

---

[7] United States. Dept. of State. (1919). *Catalogue of treaties: 1814-1918*. Washington: Government Printing Office.

[8] Oriol Junqueras i Vies, *et al*: *Historia de Japón. Economía, Política y Sociedad*, UOC (Universitat Oberta de Catalunya), 2012.

las consecuencias de la proclamación por Woodrow Wilson de sus 14 puntos, que impulsaron un movimiento independentista en Corea. Debido a las acciones de los Gobiernos japoneses en Corea, que veremos a continuación, y al impulso provocado por el principio de libre determinación de los pueblos, el sentimiento nacionalista coreano estalló el 1 de marzo de 1919 en lo que se conoce como el Movimiento del Primero de Marzo. Este movimiento de resistencia emitió una Declaración de Independencia en la que señalaban que la independencia de Corea era «un paso indispensable hacia la estabilidad del Este de Asia, lo que, a su vez, contribuirá a la consecución de la paz mundial. Con el bienestar de toda la Humanidad en juego, el establecimiento de la independencia de Corea es un grave asunto que trasciende la mera animosidad entre dos naciones». Los disturbios que siguieron a la declaración fueron reprimidos por las tropas japonesas y los líderes, enjuiciados.

Como se ha comentado anteriormente, las acciones de Japón en la península coreana se enmarcan dentro de una tendencia imperante en la época, el imperialismo. Así pues, el territorio coreano sufrió el trato propio de una colonia. En lo que respecta a la burocracia en el territorio, las antiguas familias coreanas que monopolizaban las posiciones superiores en el Estado, fueron reemplazadas por los recién llegados japoneses. Como dato, en 1937 el 41,4 por ciento de los japoneses se encontraba ocupando posiciones gubernamentales contra un 2,9 por ciento de los coreanos[9]. Esta preponderancia también se trasladaba en los diferentes sectores económicos en el territorio coreano: por ejemplo, en 1940, en el sector de las empresas químicas con un capital de más de 1 millón de yenes la propiedad era 100 por cien japonesa. En el caso del sector metalúrgico y de maquinaria, los japoneses controlaban el 98 por ciento de las empresas con un capital nominal de más de un millón de yenes[10]. En este ámbito económico hay que hacer notar el desarrollo económico que sufrió la península durante la dominación japonesa, este desarrollo es uno de los factores que introducen una ambivalencia a la hora de valorar la ocupación japonesa de Corea, desarrollo que no benefició sino a una minoría de la población coreana. La influencia japonesa también

[9] Betty L. King: «Japanese colonialism and Korean Economic development. 1910-1945». *Asian Studies Journal of critical perspectives on Asia*, 1975, ASJ 13:3 Disponible en <http://www.asj.upd.edu.ph/mediabox/archive/ASJ-13-03-1975/king-japanese-colonialism-korean-economic-development.pdf>.

[10] Young-lob Chung: *Korea under Siege, 1876-1945: Capital Formation and Economic Transformation*, Oxford University Press, 2006.

se hizo notar en el ámbito cultural, especialmente en el aspecto lingüístico ya que en los últimos 15 años de Gobierno japonés se llevó a cabo una política de asimilación cultural.

Como consecuencia de este periodo colonial, en la memoria colectiva coreana ha quedado el recuerdo de las décadas pasadas bajo el dominio japonés del que dos contenciosos resaltan particularmente, por una parte el asunto de las denominadas mujeres de confort y por otra, el contencioso territorial en las islas bajo control coreano llamadas Dokdo por Corea y Takeshima por Japón. A continuación, veremos ambos asuntos.

Las mujeres de confort

Con el inicio de la Segunda Guerra Mundial tiene lugar uno de los episodios que más han marcado la relación entre la República de Corea y Japón, las conocidas como «mujeres de confort», el tráfico de personas y la prostitución forzosa en estaciones de confort para los soldados del ejército imperial. Aunque la procedencia de estas mujeres es variada (desde mujeres chinas hasta holandesas residentes en la colonia de Indonesia) lo cierto es que gran parte de ellas fueron coreanas. Esta práctica se inició en 1932 y se prolongará hasta el final de la contienda. Para conocer el asunto de una forma más amplia, me remito al artículo «Las mujeres de confort: un acuerdo histórico»[11]. Como se verá en un apartado posterior, desde agosto de 2015, el primer ministro Abe está llevando a cabo una campaña de relajación de las tensiones que ha culminado en un acuerdo celebrado el 28 de diciembre para cerrar de manera definitiva e irreversible una de las brechas más profundas entre ambos países.

[11] Yasunaga Kumano Mayumi: *Las mujeres de confort: un acuerdo histórico.* Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documento de Opinión 11/2016. Disponible en <http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2016/DIEEEO11-2016_Mujeres_Confort_MMayumi.pdf>.

Las islas Takeshima/Dokdo

Foto: AP File Photo

Otro contencioso entre la República de Corea y Japón y que ya viene siendo recurrente en todo el Este asiático es el de la reclamación de soberanía sobre peñones, islas o arrecifes. En el caso que nos atañe, el punto conflictivo lo encontramos en unas islas conocidas como Takeshima (por Japón) o Dokdo (por Corea del Sur). Estas islas se encuentran a 215 km de Corea del Sur y a 250 km de Japón y cuenta con una extensión territorial de 187.450 metros cuadrados y cuya población son dos ciudadanos surcoreanos y 37 guardas de la Policía de Corea del Sur. No obstante la aparente irrelevancia de su extensión y demografía, las islas Takeshima/Dokdo (que están bajo soberanía surcoreana) poseen un atractivo en su zona económica exclusiva. En ella se encontrarían no solo recursos pesqueros, sino también supuestas reservas de gas natural. Ambos países han utilizado mapas antiguos para justificar sus reclamaciones y fortalecer sus argumentos, sin embargo, el asunto de las islas tiene más de componente político que legal ya que golpea de lleno la conciencia nacional coreana, que ve en esas islas la esencia de su integridad territorial y su independencia debido a que esta fue la vía de penetración japonesa en la península coreana. Uno de los grandes problemas en la resolución del contencioso es la indefinición que los tratados, tanto de San Francisco como el tratado del año 65 entre Corea y Japón, han tenido sobre el territorio de las islas. Japón ha intentado llevar el contencioso ante la Corte Internacional de Justicia a lo que el portavoz del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Comercio Surcoreano respondió diciendo que «Dokdo es claramente una parte del

territorio coreano históricamente, geográficamente y bajo el Derecho Internacional y no existe una disputa territorial» añadiendo que «la propuesta del Gobierno japonés de llevar el asunto de Dokdo ante la CIJ no merece atención»[12]. A pesar de que a la luz del Derecho Internacional la República de Corea tiene una posición aventajada debido a que tienen el control de facto de las islas y ha realizado actos de soberanía, los sucesivos Gobiernos surcoreanos han declinado acceder a la justicia internacional para no dar legitimidad a las pretensiones japonesas. Estas disputas territoriales amenazan la estabilidad de la zona del Pacífico, sobre todo por la proliferación de los contenciosos a lo largo del Este asiático, en el mar de China Meridional o en las islas Senkaku/Diaoyu.

Desde que Shinzo Abe llegó al poder sus políticas, acciones y declaraciones relativas a los asuntos que acabamos de ver han causado un enfriamiento en las relaciones con sus vecinos más próximos como veremos a continuación.

La llegada al poder de Shinzo Abe

Las elecciones de 2012 pusieron al frente de Japón a Shinzo Abe, líder del Partido Liberal-Democrático. Desde su llegada al Shushō Kantei (la residencia del primer ministro), la política japonesa ha sufrido cambios interesantes y polémicos en varios ámbitos. El mandato recibido de las urnas le da a Abe la oportunidad de realizar un re-posicionamiento de Japón dentro de la escena mundial. Un re-posicionamiento que se ve necesario por los cambios operados no solo en la escena asiática sino también en el mundo. Para ello Abe ha tenido que implementar una serie de iniciativas que han agitado a la opinión pública en el interior y en el exterior. Una de sus políticas más famosas ha sido un paquete de medidas económicas con el objetivo de relanzar la economía japonesa cuyo crecimiento ha sido lento y escapar de la deflación que atenaza a Japón durante décadas. Aunque esta política se ha llevado su dosis de críticas, las que han producido un mayor revuelo en el plano internacional han sido las relacionadas con la defensa y las referencias históricas.

En materia de defensa, Shinzo Abe ha promovido una reinterpretación del artículo 9 de la Constitución japonesa que ha sido desde la post-guerra la base de la política de

[12] Korea Joon Ang Daily, «Seoul rejects Tokyo's ICJ proposal», 2012. Disponible en <http://koreajoongangdaily.joins.com/news/article/article.aspx?aid=2958075>.

defensa japonesa. En ese artículo se establece que «aspirando sinceramente a una paz internacional basada en la justicia y el orden, el pueblo japonés renuncia para siempre a la guerra como derecho soberano de la nación y a la amenaza o al uso de la fuerza como medio de solución en disputas internacionales. Con el objeto de llevar a cabo el deseo expresado en el párrafo precedente, no se mantendrán en lo sucesivo fuerzas de tierra, mar o aire como tampoco otro potencial bélico. El derecho de beligerancia del estado no será reconocido»[13].

Generalmente, se ha interpretado el artículo 9 como una disposición que permitía a Japón usar la fuerza si esta era acorde con la regulación que la Carta de las Naciones Unidas hace de la legítima defensa. Lo que sí impedía el artículo 9 era la legítima defensa colectiva y la participación en operaciones de seguridad colectiva. Las nuevas leyes lo que pretenden es permitir a Japón utilizar sus Fuerzas Armadas en operaciones de legítima defensa colectiva si es atacado un país con el que Japón tenga una relación estrecha y siempre y cuando se vea amenazado el derecho de los ciudadanos japoneses a la vida, la libertad y a la búsqueda de la felicidad, si no hay otros medios para detener el ataque y el uso de la fuerza se limite al mínimo necesario. Además permitiría relajar las restricciones que las Fuerzas de Autodefensa japonesas tienen para participar en operaciones de la ONU[14].

Sin embargo, si algo se ha reprochado a Shinzo Abe son sus acciones respecto al pasado histórico de Japón. Si algo ha provocado enérgicas respuestas por parte de Corea y China, han sido las visitas de los mandatarios japoneses al santuario de Yasukuni (en el cual reposan los restos de militares japoneses que fueron condenados por crímenes de guerra entre otros muchos militares). En este caso, Shinzo Abe visitó el santuario en 2013 siendo duramente criticado por Beijing y por Seúl[15] y este año envió una ofrenda ritual al santuario[16]. Durante la visita de 2013 Shinzo Abe dijo que

[13] Constitución de Japón. Disponible en <http://www.cu.emb-japan.go.jp/es/docs/constitucion_japon.pdf>.

[14] Peter Drysdale: «The trouble with Japan's new security bills», 2015. Disponible en <http://www.eastasiaforum.org/2015/08/03/the-trouble-with-japans-new-security-bills>.

[15] «With Shrine Visit, Leader Asserts Japan's Track From Pacifism», *The New York Times*, 2013. Disponible en <http://www.nytimes.com/2013/12/27/world/asia/japanese-premier-visits-contentious-war-shrine.html?_r=0>.

[16] «Shinzo Abe, Japanese Premier, Sends Gift to Contentious Yasukuni Shrine», *The New York Times*, 2015. Disponible en <http://www.nytimes.com/2015/04/22/world/asia/shinzo-abe-japanese-prime-minister-sends-gift-to-yasukuni-shrine.html>.

«algunas personas critican la visita a Yasukuni como si se rindiera homenaje a los criminales de guerra, pero el propósito de mi vista de hoy, en el aniversario del inicio de mi Administración, es de presentar a las almas de aquellos que murieron en la guerra como mi Administración ha trabajado todo un año y para renovar el juramento de que Japón no debe ir a la guerra otra vez», añadiendo que no era su intención «herir los sentimientos de los pueblos chino y coreano»[17]. No obstante, el Ministerio de Asuntos Exteriores de Corea del Sur emitió un comunicado señalando que «solo cuando los líderes de Japón lleven a cabo una reflexión sincera y demuestren su arrepentimiento a través de sus acciones, Japón será capaz de ganar la confianza de sus países vecinos y del resto de la comunidad internacional»[18].

Foto: The Asahi Shimbun

Otro de los asuntos que ha envenenado las relaciones entre Corea del Sur y Japón, es la visión que se da de las acciones japonesas antes y durante la Segunda Guerra Mundial en los libros de texto, especialmente lo referente a las mujeres de confort y la

[17] Statement by Prime Minister Abe -Pledge for everlasting peace. Disponible en <http://www.mofa.go.jp/a_o/rp/page24e_000021.html>.

[18] MOFA Spokesperson's Commentary on the Japanese Prime Minister Sending a Cash Offering to the Yasukuni Shrine. Disponible en <http://www.mofa.go.kr/ENG/press/pressreleases/index.jsp?menu=m_10_20&sp=/webmodule/htsboard/template/read/engreadboard.jsp%3FtypeID=12%26boardid=302%26seqno=315569>.

extensión de los territorios soberanos de Japón entre los que se han incluido las islas Takeshima/Dokdo. El asunto de las mujeres de confort también ha sido abordado por Shinzo Abe que en varias ocasiones ha criticado su uso político y su transformación en asunto diplomático. De hecho, en 2013, la Administración Abe emitió un comunicado en el que se declaraban «sensibles con las mujeres que habían padecido un daño y un sufrimiento desmesurado, haciendo notar que Japón ya había extendido en varias ocasiones sus sinceras disculpas y su sincero arrepentimiento como en la Declaración Kono»[19].

Los últimos avances en la relación

A pesar de que en los últimos años la tensión entre los países ha sido elevada, en los últimos meses ha tenido lugar un proceso de relajación y de relativo entendimiento que parecía muy elusivo desde la llegada de Abe. Este proceso se inicia con el discurso que Abe pronunció el 14 de agosto con ocasión del 70 aniversario del fin de la Segunda Guerra Mundial. Las declaraciones de Abe eran muy esperadas para saber la dirección en la que se movería el primer ministro tras las declaraciones polémicas y actos controvertidos que hemos visto con anterioridad. Desde Beijing, Washington y Seúl se analizó una a una las palabras y frases de la declaración. En especial, se esperaban una serie de palabras como «agresión», «disculpa» o «remordimiento». El texto incorporó todas ellas intentando dar satisfacción a los vecinos asiáticos aunque ello no le libró de críticas por la forma en la que estas fueron situadas en el mismo.

El discurso, calculado milimétricamente, mencionó a todas las partes consideradas agraviadas. Respecto de los vecinos asiáticos el primer ministro señaló que «en China, el Sudeste de Asia, las islas del Pacífico y otras partes que se convirtieron en campos de batalla, numerosos ciudadanos inocentes sufrieron y fueron víctimas de batallas así como de penurias como severa privación de alimentos. No podemos olvidar que hubo mujeres tras estos campos de batalla cuyo honor y dignidad fueron severamente lesionados»[20]. Precisamente, esta última frase estaba dirigida a calmar las dudas sobre

[19] The views of the Government of Japan on issues of history including «comfort women». Disponible en <http://www.mofa.go.jp/policy/page3e_000118.html>.

[20] Statement by Prime Minister Shinzo Abe, 2015. Disponible en <http://japan.kantei.go.jp/97_abe/statement/201508/0814statement.html>.

sus supuestas posiciones revisionistas sobre el asunto de las mujeres de confort.

En clave de política interna, Abe puso de relieve el hecho de que *«al tiempo que silenciosamente orgullosos del camino que hemos andado como una nación amante de la paz durante 70 años, seguimos decididos a no desviarnos jamás de este firme rumbo»*[21]. Dando una garantía del espíritu pacifista y de la integración del mismo en la política internacional del Japón de post-guerra y disipando de este modo el temor que pueda haber por una posible remilitarización de la política japonesa. Importante ha sido la decisión de que este discurso sea una decisión del Gabinete dándole un carácter oficial.

Quizás uno de los elementos que más polémica ha podido crear es la afirmación de Abe de que «no podemos dejar que nuestros hijos, nietos y próximas generaciones, que no tienen nada que ver con la guerra, estén predestinados a disculparse. Aún así, los japoneses, a través de las generaciones debemos afrontar directamente la historia del pasado»[22].

El discurso de Abe ha cumplido dos de los objetivos que tenía, por una parte ha ampliado el apoyo doméstico del gabinete en 5,5% en un solo mes salvando de alguna manera el deterioro que había sufrido por la introducción de la legislación sobre seguridad a la que antes he hecho referencia; además, Kyodo News publicó una encuesta señalando que el 44,2% de los japoneses veían favorablemente el discurso del primer ministro contra un 37% que lo veían de forma negativa[23]. El otro objetivo conseguido ha sido el de iniciar un camino de entendimiento con la República de Corea, de hecho, al día siguiente del discurso de Abe, le tocó el turno a la presidenta Park Geun-hye que también tuvo un tono más moderado señalando que aunque el discurso del primer ministro «no cumplió con nuestras expectativas» esperaban que el Gobierno japonés «resuelva el asunto de las mujeres de confort, víctimas del Ejército Imperial Japonés de una manera rápida y apropiada» añadiendo que esperan que el Ejecutivo japonés «una a su declaración de que mantendrán la visión de la historia

---

[21] Ibíd.
[22] Ibíd.

[23] «Survey finds 44% in Japan view Abe war statement positively; Cabinet support rises», *The Japan Times*, 2015. Disponible en <http://www.japantimes.co.jp/news/2015/08/16/national/survey-finds-abe-cabinet-support-rating-at-43-2-up-5-5-from-july/#.Vtb6c33hDUI>.

articulada por gabinetes previos acciones consistentes y sinceras, y de esa manera se ganen la confianza de sus vecinos y de la comunidad internacional»[24]. El tono moderado de Seúl contrasta con los titulares provenientes de China[25].

Lo cierto es que la holgura y la moderación de ambos Gobiernos permitieron meses más tarde la celebración de la primera reunión entre Shinzo Abe y Park Geun-hye desde que ambos accedieron a sus respectivas posiciones en 2012 y 2013 respectivamente, un encuentro que sin duda fue clave para el acuerdo entre ambos países sobre el asunto de las mujeres de confort[26].

Foto: The Asahi Shimbun

[24] Commemorative Address by President Park Geun-hye on the 70th Anniversary of Liberation. Disponible en <http://english1.president.go.kr/activity/speeches.php?srh%5bboard_no%5d=24&srh%5bview_mode%5d=detail&srh%5bseq%5d=11748&srh%5bdetail_no%5d=43>.

[25] «Abe's watered-down apology fails sincerity test», Xinhuanet, 2015. Disponible en <http://news.xinhuanet.com/english/2015-08/14/c_134518061.htm>.

[26] «Abe, Park hold first bilateral talks since taking office, address "comfort women" dispute», *The Japan Times*, 2015. Disponible en <http://www.japantimes.co.jp/news/2015/11/02/national/abe-park-hold-first-bilateral-talks-since-taking-office/#.VtWm8H3hDUI>.

La relación triangular EE.UU.-Japón-Corea del Sur

Como en muchos otros asuntos, la relación entre los dos países debe enmarcarse en un esquema general más grande. Dos elementos externos son los que ejercen presiones sobre la República de Corea y sobre Japón: la lucha por la hegemonía regional entre EE.UU. y la República Popular China y el comportamiento cada vez más errático de Kim Jong-un y el régimen norcoreano. En efecto, para Estados Unidos, ambos países son una parte clave en su estrategia de pivote hacia Asia. Para que esa política tenga éxito, entre otros muchos factores, Washington necesita que Japón y Corea del Sur tengan una relación fluida sin contenciosos que lastren la capacidad de ambos países, distraigan recursos y expongan brechas entre los aliados de EE.UU. Uno de los riesgos que supone una mala relación entre Japón y Corea del Sur es la posibilidad de que esta última se vuelva hacia China. De hecho, uno de los eventos que han levantado sospechas en Washington fue la presencia de la presidenta Park Geun-hye en el desfile militar que tuvo lugar en la plaza de Tiananmen. Este gesto junto con la entrada de Corea del Sur en la iniciativa china del AIIB (Asian Infrastructure Investment Bank) ha dado indicios a Washington de un posible acercamiento entre China y Corea del Sur. No obstante, el relajamiento de las tensiones y los últimos acuerdos entre los dos países han facilitado la reunión del pasado 29 de octubre entre los ministros de Asuntos Exteriores de Japón (Fumio Kishida) y Corea del Sur (Yun Byung-se) con el secretario de Estado John Kerry. En esta reunión el ministro Kishida expresó sus deseos de «profundizar en este diálogo de hoy y la cooperación en otras áreas, incluyendo la seguridad»[27]. Por su parte el ministro Byung-se declaró que Corea «está preparada para caminar de cerca con vosotros, Japón y los EE.UU., e intentar mejorar nuestra conversación en términos cualitativos y cuantitativos»"[28]. Esta nueva relación ha sido celebrada en EE.UU. donde el senador Ben Cardin miembro del Comité de Relaciones Exteriores del Senado dio la bienvenida al acuerdo (sobre las mujeres de confort) y al liderazgo «exhibido tanto por el primer ministro Abe como por la presidenta Park para zanjar el asunto antiguo de forma que reconoce el sufrimiento

[27] US Department of State, *Remarks with Japanese Foreign Minister Fumio Kishida and South Korean Foreign Minister Yun Byung-se*. Disponible en <http://www.state.gov/secretary/remarks/2015/09/247445.htm>.

[28] Ibíd.

de las mujeres de confort y que es apropiado para ambas partes»[29]. Además declaró que «ambas naciones han demostrado un gran arrojo y fortaleza al forjar este acuerdo. Este evento tiene el potencial de allanar el camino a una nueva trayectoria entre dos cercanos aliados estadounidenses y estoy preparado para trabajar junto a nuestros socios en Seúl y Tokyo para potenciar esta relación»[30].

Conclusión

Como se ha podido ver a lo largo del artículo, debido a la cercanía, la interacción de ambos países ha estado marcada por la ambivalencia, por una parte por la influencia cultural y económica que han tenido uno sobre otro y por otra parte por una historia plagada de conflictos cuyos resultados todavía afectan a la política interior y exterior tanto de Corea del Sur como de Japón. Al estar situados en una zona geográfica que cada vez va a poseer más importancia en el mundo, los incidentes y crisis que surjan van a verse magnificadas y los Estados que se disputan el dominio de la zona van a tener un interés creciente en los posibles resultados de tales crisis. No obstante, el camino emprendido por los dos Gobiernos en el último medio año dan esperanzas a que los contenciosos que tienen ambos países se vayan cerrando y dejen la puerta abierta a una relación cada vez más intensa que haga de la zona del Noreste de Asia un espacio de cooperación e interacción basada en el Derecho Internacional y en el cumplimiento de sus normas por medios pacíficos, además de una zona más segura y estable.

*Miriam E. Mayumi Yasunaga**
Máster Diplomacia y RRII
Escuela Diplomática

[29] U.S. Senate Committee on Foreign Relations. *Cardin Statement on Comfort Women Agreement Announced by Republic of Korea and Japan*. Disponible en <http://www.foreign.senate.gov/press/ranking/release/cardin-statement-on-comfort-women-agreement-announced-by-republic-of-korea-and-japan->.

[30] Ibíd.

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

58/2016 9 de junio de 2016

*María Morera Castro**

Los intereses de España en el Ártico

Visitar la WEB Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO

Los intereses de España en el Ártico

Resumen:

El cambio climático no solo afecta al medio ambiente, sino que desempeña un papel fundamental a la hora de determinar los intereses de los Estados en el siglo XXI. El deshielo del Ártico ha dado lugar a cambios en la actitud de los Estados, ya que buscan el acceso a recursos naturales y rutas de navegación, al mismo tiempo que tratan de preservar el medio ambiente y desarrollan estrategias de seguridad y defensa. Sin embargo, los intereses contrapuestos de los Estados dificultan el entendimiento y la buena gestión de los recursos. En este contexto, España debe tratar de defender sus intereses dentro del marco del derecho y la seguridad internacionales.

Abstract:

Climate change is not only affecting the environment, but plays a vital role in determining State's interests in the XXI century. The melting of the Artic has led to changes in State's attitudes. Both Artic and non-Artic States want to have access to natural resources and navigation routes, while helping to preserve the environment and developing security and defense strategies. However, opposing interests make mutual understanding and resource management difficult. In this context, Spain must defend its interests in the framework of international law and security.

Palabras clave:

España, Estados ribereños árticos, derecho del mar, energía, pesca, navegación, seguridad, medio ambiente, política.

Keywords:

Spain, coastal Artic States, law of the sea, energy, fisheries, navigation, security, environment, politics.

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

Introducción

El cambio climático constituye uno de los principales protagonistas en el desarrollo del panorama internacional del siglo XXI. De esta forma, las relaciones entre los Estados deben atender a los nuevos retos que surgen de la naturaleza y ajustar sus estrategias a las necesidades nacionales e internacionales. En este contexto, el Ártico, que siempre ha gozado de una notable importancia geoestratégica, económica y logística, ha cobrado especial relevancia como consecuencia del deshielo, que ha permitido la apertura de nuevas rutas de navegación y ha abierto un amplio abanico de posibilidades de explotación e investigación.

Marco legislativo

El 10 de diciembre de 1982 se abre a la firma la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, el tratado de codificación que plasma por escrito las normas consuetudinarias existentes en relación a la regulación de los espacios marítimos. Dicha convención los clasifica en: aguas terrestres, las que se encuentran dentro del territorio nacional y no sobrepasan la línea base[1]; aguas interiores[2] (puertos, bahías y aguas archipelágicas), que abarcan desde la línea base hasta tierra firme; el mar territorial[3], que comprende 12 millas náuticas desde la línea de base; plataforma continental[4], que se corresponde con la prolongación del continente bajo el mar (200 millas) y coincide con el final de la zona económica exclusiva; la zona económica exclusiva (ZEE)[5], que se expande 200 millas desde la línea de base e incluye el mar

[1] Línea imaginaria que se traza a lo largo de la costa, bien en bajamar (línea base normal) o bien uniendo los puntos de los accidentes geográficos más salientes de las costas (línea de base recta).

[2] En las aguas interiores se aplican las leyes y los reglamentos del Estado ribereño. Asimismo, los tribunales competentes para conocer cualquier incumplimiento que haya tenido lugar en sus aguas interiores serán los tribunales nacionales de dicho Estado. Además, la conservación y la explotación de los recursos vivos y no vivos pertenecen también al mismo.

[3] Los Estados ribereños gozan de soberanía, es decir, dictan reglamentos que los buques deben cumplir. Sin embargo, hay una excepción en materia de navegación, ya que se aplica el derecho de paso inocente. En este sentido, el Estado no puede imponer ningún tipo de carga a los buques por el simple hecho de navegar por el mar territorial. El Estado ribereño también es el responsable de avisar de todos los posibles peligros que pueda haber en sus aguas territoriales.

[4] En ella rige la soberanía del Estado ribereño, excepto sobre los recursos vivos, que solo afecta a las especies demersales.

[5] En materia de navegación existe libertad navegación y, por lo demás, en materia de explotación y conservación de los recursos vivos hay soberanía funcional limitada. Es decir, se elaboran una serie de informes científicos que recogen la variedad y cantidad de seres vivos para comprobar el estado de

territorial; y alta mar[6], que comienza a partir del final de la ZEE.[7]

En este sentido, debe tenerse en cuenta que los Estados ribereños árticos, de acuerdo con el artículo 234 de la Convención, tienen derecho a «dictar y hacer cumplir leyes y reglamentos no discriminatorios para prevenir, reducir y controlar la contaminación del medio marino causada por buques en las zonas cubiertas de hielo dentro de los límites de la zona económica exclusiva». Por lo tanto, tienen potestad para exigir una serie de condiciones a los Estados que deseen navegar por dichas aguas. Sin embargo, no pueden restringir el acceso o empleo de las nuevas rutas, ya que estas se caracterizan por la libertad de navegación y la libertad de pesca[8].

Actitud de los Estados árticos

Los Estados ribereños árticos (Canadá, Rusia, Estados Unidos, Dinamarca y Noruega), organizados en el Consejo Ártico, regulan el espacio de acuerdo con ordenamientos jurídicos nacionales y tratados bilaterales y multilaterales. A pesar de la existencia de legislación vigente relativa a la regulación de los espacios marítimos, algunos de ellos han expresado su desacuerdo con la consideración de estas aguas como internacionales. Estos Estados, también conocidos como «Artic 5», reclaman la soberanía sobre estas aguas y pretenden gobernar este espacio como propio y excluyente. Como veremos a continuación, han utilizado las herramientas del derecho internacional para justificar su comportamiento en sucesivas ocasiones[9].

Actitud de España con respecto al Ártico

Las autoridades y agentes económicos españoles han mantenido una actitud pasiva con respecto al Ártico. Podríamos situar como causas de este silencio la ausencia de

---

conservación de las especies. El Estado ribereño, de esta forma, elabora un TAC (total admisible de capturas) y fija la capacidad de explotación. De acuerdo con ello, debe dar acceso al excedente a terceros Estados, lo que se realiza a través de las licencias de pesca.

[6] De acuerdo con la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, en alta mar existe libertad de navegación, pesca, sobrevuelo y libertad de tendido de cables y tuberías submarinos.

[7] Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, disponible en <http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/convemar_es.pdf>. Fecha de la consulta 20/10/2015.

[8] Ibíd., págs. 70-72.

[9] The Ilulissat Declaration, disponible en <http://www.oceanlaw.org/downloads/arctic/Ilulissat_Declaration.pdf>. Fecha de la consulta 20/10/2015.

interés actual, debido a la falta de perspectivas inmediatas de explotación y la priorización de regiones más cercanas y vinculadas con el país, la ausencia de una política definida tanto desde el sector público como privado y la idea de que España asumirá las políticas de la Unión Europea al respecto de la región ártica[10].

Sin embargo, existe un interés real en la región, ya que un cambio en el derecho internacional a favor de los Estados árticos implicaría múltiples desventajas económicas, científicas y políticas. Por estos motivos, España participa de forma activa en la Organización Marítima Mundial y manifiesta su apoyo a la elaboración del *Polar Code*, relativo a la regulación de la navegación en las aguas árticas. Asimismo, en relación con el fenómeno del cambio climático, España participa en la Convención OSPAR para la Protección del Medio Ambiente en el Noroeste Atlántico[11].

Intereses españoles en el Ártico

Intereses económicos

Sector energético

En los años venideros, el Ártico, junto con África subsahariana y el subcontinente norteamericano, alcanzará un gran protagonismo como nueva zona de extracción de recursos energéticos, en especial en lo referido a hidrocarburos[12]. En este contexto, España, debido al déficit energético que sufre, podría aprovechar los recursos que ofrece la región ártica para aumentar su potencial y, a su vez, debe potenciar las relaciones con los Estados árticos para favorecer sus intereses en este ámbito.

Los Estados árticos contribuyen en gran medida en el suministro de recursos energéticos a la Unión Europea. En cuanto al petróleo, el 10 % de la producción global tiene lugar en el Ártico, y se estima que aproximadamente el 20,5 % de las reservas todavía no descubiertas se encuentren en esta región. En cuanto al gas, el Ártico

[10] Ignacio García Sánchez: «Los intereses españoles en el Ártico», en *Documento de Seguridad y Defensa 66*, España, Ministerio de Defensa, 2014, pág. 14.

[11] Elena Conde Pérez: «Los intereses de España en el Ártico», en *Documento de Seguridad y Defensa 66*, España, Ministerio de Defensa, 2014, pág. 25.

[12] Francisco BERENGUER: «Consideraciones geoestratégicas y geopolíticas en torno a la energía», en C. Aranzadi (coord.), *Cuadernos de Estrategia 166, Energía y Geoestrategia 2014*, España, Ministerio de Defensa, 2014, pág. 68.

posee el 25 % de las reservas mundiales de gas y se estima que cuenta con el 27,6 % de las que todavía no se han descubierto[13]. Es importante señalar que Rusia posee aproximadamente el 50 % de las reservas en el Ártico y el 70 % del gas ártico está bajo el control ruso. Actualmente, el país suministra el 35 % del petróleo y el 32 % del gas a la Unión Europea. Noruega, por su parte, no solo se ha convertido en un gran proveedor energético para la Unión Europea, sino que trata de enfatizar su trabajo en este ámbito y ha aumentado la producción de reservas tanto de petróleo como de gas. El país suministra el 13,8 % de petróleo a la UE y el 28,2 % de gas natural. En concreto, el suministro de petróleo y gas noruego ronda el 70 % de las importaciones españolas[14]. Por lo tanto, el potencial energético de la zona incrementa los intereses de los Estados en la región y, en particular, de España[15].

En el Ártico destaca también el potencial de los recursos energéticos no convencionales, como son el petróleo extrapesado y de arenas petrolíferas, la producción de petróleo a partir de lutitas con querógeno y de petróleo ligero de rocas compactas o las tecnologías de producción de combustibles sintéticos a partir del carbón y del gas natural. Asimismo, con respecto a otros tipos de gas, el territorio y los fondos oceánicos de las regiones árticas presentan las condiciones idóneas para el desarrollo de hidratos de gas. De acuerdo con los estudios, cada metro cúbico de hidrato de gas libera 164 metros cúbicos de gas, por lo que constituye un recurso energético con un potencial muy atractivo[16].

Finalmente, no debemos olvidar la existencia de importantes reservas de minerales, fundamentalmente en Groenlandia, que no solo sirven para la producción de energía, sino también para la creación de equipos de alta tecnología[17]. Dado el potencial de la

---

[13] Vicente López-Ibor: «El Ártico y la energía», en C. Aranzadi (coord.), *Energía y Geoestrategia 2015*, España, Ministerio de Defensa, 2015, págs. 73-74.

[14] Ministerio de Asuntos Exteriores. Noruega. <http://www.exteriores.gob.es/Documents/FichasPais/Noruega_FICHA%20PAIS.pdf>.

[15] Leif Christian Jensen: «Seduced and surrounded by security: A post structuralist take on Norwegian High North securitizing discourses», *Cooperation and Conflict*, vol. 48, nº 1, págs. 80-99.

[16] Mariano Marzo: «Consideraciones geoestratégicas y geopolíticas en torno a la energía», en C. Aranzadi (coord.), *Cuadernos de Estrategia 166 Energía y Geoestrategia 2014*, España, Ministerio de Defensa, 2014, págs. 198-199.

[17] Heather A. Conley: *Arctic Economics in the 21st century: The benefits and costs of cold.* Washington DC, Center for Strategic and International Studies, 2003, págs. 24-26.

zona, se anticipa que todavía existen extraordinarias reservas de minerales por descubrir y que su futura explotación podría generar nuevas oportunidades para los Estados[18].

Navegación

El cambio climático está generando el deshielo de amplias superficies en el territorio Ártico, factor que da lugar a la apertura de las rutas oceánicas. Este hecho resulta crucial para Europa y, como consecuencia, para España, no solo porque el 90 % del comercio exterior de la Unión Europea circula por mar, sino porque Europa cuenta con importantes proveedores y destinatarios comerciales en el ámbito internacional[19].

En este sentido, debemos puntualizar que Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar reconoce la libertad de navegación en altamar. Sin embargo, se incluye una serie de requisitos. En primer lugar, todos los barcos tienen que enarbolar una bandera, que indica la nacionalidad del buque. Asimismo, tiene que existir una relación auténtica entre el buque y el Estado de nacionalidad, es decir, que el Estado que otorga la bandera tiene que ejercer un control administrativo, social y fiscal sobre ese barco. Además, en alta mar los buques están sometidos al principio de jurisdicción exclusiva del Estado del pabellón, por lo tanto, solo pueden subir a bordo del barco autoridades de la nacionalidad del Estado al que pertenece el pabellón, excepto en caso los casos de trata de esclavos, tráfico de estupefacientes o sustancia psicotrópicas, transmisiones no autorizadas por radio o televisión desde alta mar o derecho de persecución[20].

Por ello, España debe buscar el establecimiento de un régimen jurídico que resulte favorable a sus intereses económicos y comerciales, lo que se traduce en la consideración de las nuevas rutas de navegación como aguas internacionales y que gozan, por lo tanto, de libertad de navegación. Estados Unidos y la Unión Europea consideran estas rutas como estrechos internacionales, más concretamente estrechos

---

[18] López-Ibor, *op. cit.,* pág. 73.

[19] Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. El tráfico marítimo. <http://www.magrama.gob.es/es/costas/temas/proteccion-medio-marino/plan-ribera/contaminacion-marina-accidental/trafico_maritimo.aspx>.

[20] Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, 73.

estratégicos y, de acuerdo con la Convención, en ellos se aplica el «derecho del paso en tránsito», que implica la navegación rápida e ininterrumpida de todos los buques y aeronaves, ya sean civiles o militares[21]. Sin embargo, como veremos a continuación, los intereses de algunos de los Estados ribereños árticos también desempeñan un papel crucial en este contexto y los conducirá a reclamar la soberanía o jurisdicción sobre estas aguas[22].

El paso del noroeste presenta siete rutas de navegación que se expanden 3.200 millas al norte de la costa de Canadá. Dicho paso permitiría, en comparación con el uso del Canal de Panamá, acortar en torno a un 15 % la distancia entre Europa y Canadá y Estados Unidos[23]. Sin embargo, Canadá considera que las aguas comprendidas en dichas rutas mencionadas se encuentran bajo su soberanía e impone requisitos a los buques que naveguen por las que considera sus aguas de acuerdo con el artículo 234 de la Convención de los Derechos del Mar. Asimismo, ha creado dos normas para la protección del medio ambiente con el objetivo de ampliar sus competencias jurisdiccionales sobre el espacio marítimo que se expande más allá de las 200 millas establecidas[24].

Los intereses de España con respecto al paso noreste, también conocido como «ruta del norte», destacan por su proximidad geográfica. Este paso comprende una serie de rutas que permiten reducir la distancia entre Europa y Asia un 40 %. A pesar de las dificultades de navegación actuales, que precisan el uso de buques rompehielos, se prevé que antes del año 2030 sea posible navegar por estas rutas. Sin embargo, Rusia adopta una postura similar a la de Canadá a este respecto y trata de imponer requisitos con el fin de limitar la navegación por estas aguas[25]. Por ello, Rusia, de acuerdo con el

[21] Ibíd., pág. 43-46.

[22] Ignacio García Sánchez: «El Ártico. ¿Vieja o nueva geopolítica?», en Miguel Ángel Ballesteros Martín (coord.), *Panorama geopolítico de los conflictos* 2015, España, Ministerio de Defensa, págs. 106-110.

[23] Gonzalo Sirvent Zaragoza: «Nuevas rutas de navegación a través del Ártico», en J. L. Berzal (coord.), *Documentos de Seguridad y Defensa 58, Energía y clima en el área de la seguridad y la defensa,* España, Ministerio de Defensa, 2013, pág. 205.

[24] Elena Conde: «El Derecho Internacional ante el proceso de cambio climático en el Ártico. Especial referencia al Derecho del Mar», en J. L. Berzal (coord.), *Documentos de Seguridad y Defensa 58, Energía y clima en el área de la seguridad y la defensa,* España, Ministerio de Defensa, 2013, pág. 190.

[25] Sirvent Zaragoza, *op. cit*., pág. 201.

artículo 7 del CNUDM, establece líneas de base rectas, que se trazan uniendo los puntos de los accidentes geográficos más salientes de las costas, por lo que la cantidad de aguas bajo soberanía rusa será mayor[26].

Sector pesquero

Por último, conviene poner de relieve los intereses de España en materia pesquera, puesto que constituye una de las potencias más importantes en este ámbito. De hecho, el 5 % de las capturas españolas tiene lugar en el Ártico[27]. En este sentido, la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar reconoce la libertad de pesca en altamar. Este derecho está condicionado por los artículos 116 al 119 de la Convención, según los que en altamar hay libertad de pesca siempre que se garantice la libertad del recurso y que se garantice la conservación a través de la cooperación[28].

Tradicionalmente, Terranova era el principal caladero de la flota bacaladera, hasta el colapso del *stock* de bacalao y el establecimiento en 1977 de las zonas económicas exclusivas. En la actualidad, el principal caladero de la flota es el mar de Barents. La legislación que rige la pesca en este territorio es el acuerdo pesquero entre la UE y Noruega de 1980 y el intercambio de cartas de Oporto de 1992. Asimismo, según la Orden del 8 de junio de 1981, la pesquería de bacalao se reserva en exclusiva a la flota bacaladera[29].

Conviene también destacar la pesca de bacalao y la investigación científica del fletán negro en las islas Svalbard. La actividad está regida por el Tratado de París de 1920, según el que las aguas de las islas se encuentran bajo la soberanía noruega. España, como parte contratante, tiene derecho de acceso a la explotación de los recursos naturales. Sin embargo, Noruega puede establecer medidas para la conservación y protección de los recursos mediante la fijación del total de captura admisible y la adquisición de información previa sobre la lista de buques que entrarán en Svalbard. A

[26] Conde Pérez, *op. cit.* Pág. 187.

[27] Conde Pérez, *op. cit*. Pág. 25.

[28] Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, págs. 77-79.

[29] Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. Archipiélago de Svalbard. <http://www.magrama.gob.es/es/pesca/temas/planes-de-gestion-y-recuperacion-de-especies/tratadoparis.aspx>.

pesar de su soberanía, no tiene derecho de apresamiento, ni de inspección. A pesar de ello, desde el año 2006, se han producido una decena de apresamientos de bacaladeros españoles que faenaban en el Ártico. La situación se ha aliviado desde la redacción de un memorando de entendimiento en 2013[30].

De igual forma, los intereses españoles en materia de pesca se han visto minados por el reciente nacionalismo de Canadá, que se puso de manifiesto en la «crisis del fletán»[31]. Canadá ha tratado de ampliar su soberanía más allá de su esfera de influencia, es decir, fuera de su zona económica exclusiva, con el supuesto objetivo de fomentar la conservación y protección de las especies. Para ello, se sirve de su tardía ratificación de la CNUDM y de una serie de leyes relativas a la prevención de la contaminación de las aguas árticas, según las que se trazan líneas de base rectas alrededor del archipiélago ártico[32].

Intereses científicos

Seguridad y medio ambiente

El estudio científico español se centra, por una parte, en la seguridad. El medio ambiente se enfrentará no solo a nuevos retos resultantes del cambio climático, sino a las consecuencias derivadas del probable aumento del tráfico marítimo, la explotación y la pesca en las regiones árticas. Como actor internacional y miembro de la OSPAR, encargada de regular la cooperación para la conservación del medio marino en el océano Ártico, España debe ser capaz de hacer frente a estos nuevos desafíos medioambientales.

España, dentro de la Unión Europea, adoptó en 2008 la Resolución del Parlamento Europeo sobre la gobernanza del Ártico. En ella se pone de manifiesto la necesidad de crear una serie de normas de seguridad que se adapten a las características del medio. El conocimiento sobre el entorno marítimo mediante el desarrollo de sistemas de seguimiento y la recopilación de datos permitirá predecir futuros cambios y, por lo tanto,

[30] Conde: «El Derecho Internacional ante el proceso de cambio climático en el Ártico. Especial referencia al Derecho del Mar», pág. 191.

[31] J. Juste Ruiz: «El régimen internacional para combatir el cambio climático en la encrucijada» en *Cambio Climático, Energía y Derecho Internacional: Perspectivas de Futuro*, R. Giles Carnero (coord.), Thomson Reuters Aranzadi, 2012, pág. 38.

[32] Conde, *op. cit.,* págs. 190-191.

crear políticas y estrategias que se ajusten al desarrollo sostenible del área. De esta forma, se podrá asegurar la conservación y protección del medio ambiente en la zona y evitar posibles problemas a escala local y mundial[33].

Asimismo, la situación existente supone peligros para las poblaciones que ahora mismo habitan la región. Por una parte, cabe mencionar que el cambio climático y ascenso de las temperaturas puede generar la inmersión de algunos territorios árticos, lo que influencia de forma negativa a sus habitantes actuales. Además, en relación con la energía, el uso de la tierra para su producción pone en peligro el empleo de la misma para acceder a otros bienes. Igualmente, la explotación por parte de los Estados de los recursos existentes amenaza su explotación por parte de la población indígena[34].

Otro aspecto de gran relevancia es la seguridad energética. No solo la explotación puede resultar perjudicial para el medio ambiente, sino que el tránsito de materiales contaminantes debe estar altamente controlado para evitar desastres, como el acontecido en 2002 con el hundimiento del «Prestige», o posibles amenazas externas, como ataques terroristas. En el contexto actual, la intensificación de los negocios o relaciones entre las potencias dará lugar al aumento del tránsito marítimo y del transporte de materiales energéticos[35]. Esto afecta directamente a las empresas españolas, entre las que podemos destacar Repsol[36] y Gas Natural Fenosa[37].

Estudio de los intereses reales en la región

Por otra parte, dados los intereses reales de España en la región, es preciso investigar la biodiversidad marina y la posibilidad de extracción de recursos energéticos. Para ello, España cuenta con una estructura polar, formada por el Comité Internacional de Ciencia Ártica (IASC), los Planes Estatales de Investigación Científica y Técnica y de

---

[33] Resolución del Parlamento Europeo sobre la gobernanza del Ártico, disponible en <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008-0474+0+DOC+XML+V0//ES>. Fecha de la consulta 11/11/2015.

[34] Ángel Gómez Ágreda: «El papel de las Fuerzas Armadas en la gestión de las consecuencias del cambio climático», en J. L. Berzal Hernando (coord.), *Documentos de Seguridad y Defensa 58, Energía y clima en el área de la seguridad y la defensa,* España, Ministerio de Defensa, 2013, pág. 205.

[35] Francisco Berenguer Hernández: *op. cit.,* pág. 51.

[36] «El futuro de los hidrocarburos: más lejos, más profundo», Repsol, 15 de junio de 2012, disponible en <http://www.repsol.com/es_es/corporacion/prensa/Newsletter/futuro-hidrocarburos.aspx>.

[37] «Gas del Ártico para España», *El País*, 22 de abril de 2015, disponible en <http://economia.elpais.com/economia/2015/04/21/actualidad/1429644939_659290.html>.

Innovación, el Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC) y las Fuerzas Armadas.

El Comité constituye un organismo internacional centrado en todos los aspectos relacionados con la investigación ártica y en él participan todos los países que estén interesados en la misma. Se encarga de gestionar programas de investigación, proporcionar datos sobre la zona y desarrollar planes científicos. España, a través de este organismo, puede obtener un mayor conocimiento de la zona y determinar, de esta forma, sus intereses[38].

Dentro de los planes estatales, debemos tratar el plan de 2013-2016, que permitió a España formar parte del Año Polar Internacional, celebrado entre 2008 y 2009 y, por lo tanto, llevar a cabo una expedición en la zona, lo que constituye un hecho relevante no solo desde la perspectiva científica, sino también dentro del ámbito político[39]. Por otra parte, conviene mencionar que una de las áreas de interés científico del CSIC se centra en la «investigación y tecnología de los procesos en el océano», por lo que el océano Ártico constituye un importante referentes si se consideran tanto los problemas de ampliación de las plataformas continentales como la gestión de la explotación de los recursos[40].

Por último, cabe destacar la labor de las Fuerzas Armadas españolas, que acompaña a los equipos de investigación durante su trabajo. En cuanto a ello, podemos subrayar la participación del Ejército español en la travesía del *Hespérides* durante el Año Polar Ártico y el trabajo del Grupo Militar de Alta Montaña en su expedición a Groenlandia. Ambos son ejemplos que ponen de manifiesto el trabajo científico desarrollado por España en esta región y el interés real que existe[41].

---

[38] Ministerio de Economía y Competitividad, «Comité Internacional de Ciencia Ártica (IASC)», disponible en <http://www.idi.mineco.gob.es/portal/site/MICINN/menuitem.7eeac5cd345b4f34f09dfd1001432ea0/?vgnextoid=622bf87c5ac0f210VgnVCM1000001d04140aRCRD>.

[39] Ministerio de Economía y Competitividad, «Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación 2013-2016», disponible en <http://www.idi.mineco.gob.es/portal/site/MICINN/menuitem.7eeac5cd345b4f34f09dfd1001432ea0/?vgnextoid=c95f5b006d144310VgnVCM1000001d04140aRCRD>.

[40] Ministerio de Economía y Competitividad, «Recursos naturales», disponible en <http://www.csic.es/recursos-naturales>.

[41] Víctor Martínez: «El Hespérides en el Ártico» y «Expedición a Groenlandia», en *Revista Española de*

Intereses políticos

En este contexto España tiene una posición muy ventajosa a nivel político, que le permite participar en múltiples foros y colaborar con otros actores internacionales en materia de investigación, legislación o defensa. En primer lugar, España posee un Embajador para Asuntos Polares y Oceánicos y cuenta con un Comité Polar, ya que es observador en el Consejo Ártico desde 2006. En la actualidad, además de los Estados árticos, solo doce países están presentes en este foro internacional[42].

Asimismo, su posición dentro del Consejo Polar Ártico, la Unión Europea, el Consejo Ártico (CA) y la Organización Marítima Internacional (IMO) le permite tener acceso a información relativa a la zona por medio de la participación en grupos de trabajo y foros, así como estimular su involucración y su participación en la elaboración de legislación que afecte a la región. Además, conviene destacar el papel de España en el ámbito de la cooperación, tanto en el sector de la investigación con el desarrollo de la explotación sostenible y la navegación transártica libre, como en lo referido a la creación de equipos y tecnología de última generación[43]. Todo ello ayuda a reforzar la imagen de España como actor responsable y a fomentar sus relaciones exteriores dentro del marco de la Unión Europea, la OTAN, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y otras organizaciones.

Desde la perspectiva legal, como actor internacional, España debe exigir el cumplimiento de los convenios y acuerdos multilaterales y bilaterales existentes, entre los que se encuentran el CNUDM, el Convenio SOLAS[44] la Convención MARPOL[45] y

---

Defensa, nº 233, septiembre 2007, págs. 30-33.

[42] Comité Polar Español, disponible en http://www.idi.mineco.gob.es/portal/site/MICINN/menuitem.7eeac5cd345b4f34f09dfd1001432ea0/?vgnextoid=9b6fefb8b7c0f210VgnVCM1000001d04140aRCRD.

[43] Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, «Convenio OSPAR sobre la protección del medio ambiente marino del Atlántico Nordeste», disponible en <http://www.magrama.gob.es/es/costas/temas/proteccion-medio-marino/proteccion-internacional-mar/convenios-internacionales/convenio_ospar.aspx>.

[44] «El objetivo principal del Convenio SOLAS es establecer normas mínimas relativas a la construcción, el equipo y la utilización de los buques, compatibles con su seguridad. Los Estados de abanderamiento son responsables de asegurar que los buques que enarbolen su pabellón cumplan las disposiciones del Convenio, el cual prescribe la expedición de una serie de certificados como prueba de que se ha hecho así». Organización Marítima Internacional, «Convenio internacional para la seguridad de la vida humana

otros acuerdos que presentan exigencias medioambientales, así como el reciente Código Polar, que recoge disposiciones de los anteriores[46].

Conclusión

A pesar de su posición geográfica, el Ártico constituye una zona importante para España, no solo desde una perspectiva económica fundamentada en el comercio y la explotación de recursos, sino también en cuanto a seguridad y la política internacional. Asimismo, el Ártico es un pilar básico de la investigación científica actual que permite conocer el funcionamiento y el avance del cambio climático para predecir futuros cambios a distintas escalas y adquirir un conocimiento más profundo del entorno marítimo.

España debe promover el internacionalismo, ya que la intervención de organismos multilaterales podrá facilitar un mayor entendimiento y el alivio de las tensiones existentes en la región. El objetivo debe ser siempre la preservación de la seguridad y la sostenibilidad medioambiental basada en un mecanismo de confianza entre los Estados. Son diversas las medidas que se podría abordar a este respecto, desde la formación de una zona desmilitarizada como en el caso de la Antártida, la creación de un Patrimonio de la Humanidad Común, hasta el establecimiento de Áreas Marítimas Protegidas y Zonas Marítimas Especialmente Sensibles. España debe colaborar con

en el mar», 1974 (Convenio SOLAS), disponible en: <http://www.imo.org/es/About/Conventions/ListOfConventions/Paginas/International-Convention-for-the-Safety-of-Life-at-Sea-(SOLAS),-1974.aspx>.

[45] «En el Convenio figuran reglas encaminadas a prevenir y reducir al mínimo la contaminación ocasionada por los buques, tanto accidental como procedente de las operaciones normales, y actualmente incluye seis anexos técnicos. En la mayoría de tales anexos figuran zonas especiales en las que se realizan controles estrictos respecto de las descargas operacionales». Organización Marítima Internacional, «Convenio internacional para prevenir la contaminación por los buques (MARPOL)», disponible en <http://www.imo.org/es/About/Conventions/ListOfConventions/Paginas/International-Convention-for-the-Prevention-of-Pollution-from-Ships-(MARPOL).aspx>.

[46] Organización Marítima Internacional, «Transporte marítimo en aguas polares», disponible en <http://www.imo.org/es/MediaCentre/HotTopics/polar/Paginas/Default.aspx>.

otros Estados y organismos en el desarrollo de redes de observación, así como facilitar un uso seguro y responsable de los recursos. En síntesis, a pesar de su distancia geográfica, España no puede dar la espalda al cambio climático en el Ártico, un fenómeno de vital importancia para todo el panorama internacional.

*María Morera Castro**
Grado RRII-Traducción e Interpretación
Universidad Pontificia de Comillas (Madrid)

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

59/2016 10 de junio de 2016

*Alberto Priego Moreno**

El conflicto de Nagorno-Karabaj y la crisis de abril

Visitar la WEB Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO

El conflicto de Nagorno-Karabaj y la crisis de abril

Resumen:

En la primera semana del mes de abril hemos asistido a una crisis en el conflicto de Nagorno-Karabaj. Habitualmente se producen escaramuzas en la línea de control. Sin embargo, la crisis de abril ha sido algo más que eso. En total casi 200 personas han muerto. La explicación la tenemos que encontrar tanto en causas internas (crisis económica, protestas, etc…) como internacionales (tensión Rusia-Turquía, Guerra Fría EEUU-Rusia, etc…). La crisis se ha resuelto con un débil alto el fuego que puede romperse en cualquier momento y cuyas consecuencias podría afectar no solo a la región sino a toda Europa.

Abstract:

In the first week of April we have witnessed a crisis in the Karabakh conflict. Skirmishes usually occur in the control line. However, the April Crisis has been a more serious incident than previous skirmishes. Nearly 200 people have died. The explanation to the crisis should be sought both in internal (economic crisis, protests etc...) and international causes (Russian-Turkish relation, Cold War between the U.S. and Russia etc...) The crisis has been resolved with a weak cease fire that might be broken at any time and whose consequences could not only affect to the region but to all Europe.

Palabras clave:

Armenia, Azerbaiyán, Nagorno-Karabaj, crisis de abril.

Keywords:

Armenia, Azerbaijan, Nagorno-Karabah, April crisis.

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

Introducción

El conflicto de Nagorno-Karabaj[1] tiene su origen en las distribuciones de poblaciones llevadas a cabo, primero, por el Imperio Zarista y posteriormente por la URSS. Se trata de una región que legalmente se encuentra dentro del territorio de la República de Azerbaiyán pero que está poblada por armenios y que por tanto, de facto, pertenece a Armenia. Desde que en 1994 se firmara un alto el fuego, a instancias de Moscú, los combates en la línea de control (LOC en inglés) se han repetido con cierta continuidad. El pasado 2 de abril el ejército de Azerbaiyán lanzó una ofensiva al norte y al sur de la LOC. Si bien en un principio la superioridad militar parecía presagiar una victoria azerí, la resistencia karabaki[2] fue mucho mayor de lo esperada y los éxitos militares de Azerbaiyán fueron mucho más modestos y costosos de lo previsto. En buena medida, los errores militares de Azerbaiyán también favorecieron el resultado final de la crisis.

El presente trabajo va a tratar de dar una visión general del conflicto, pasando por un análisis de la crisis, de sus causas y de los actores para concluir con una pequeña visión de futuro sobre el conflicto.

MAPA 1: Nagorno-Karabaj

(Fuente: Resumen Latinoamericano)

[1] Waal de Thomas: Black Garden, New York-London, New York University Press, 2003.

[2] Los karabakis son los habitantes de Nagorno-Karabaj. Étnicamente son armenios y muchos de ellos han ocupado posiciones importantes dentro de la República de Armenia. Habitualmente su posición sobre el conflicto es más radical que la de aquellos nacidos en territorio armenio.

El conflicto

Nagorno-Karabaj es un enclave que se sitúa en el territorio de la República de Azerbaiyán[3]. Su población, mayoritariamente de etnia armenia, siempre ha expresado su deseo de formar parte de la República de Armenia lo que levantaba recelos en el gobierno de Bakú. A lo largo de los años 80, esos deseos nacionalistas se fueron haciendo más públicos y a medida que la Unión Soviética se iba debilitando las pretensiones secesionistas armenias se fueron haciendo más explícitas, hasta que el 20 de febrero de 1990 el Soviet de Nagorno-Karabaj votó a favor de su anexión a Armenia. En este clima de tensión se produjeron episodios de limpieza étnica (Sumgait, Enero Negro de Bakú, Shusha, etc…) tanto en Armenia contra azeríes como en Azerbaiyán contra armenios.

Finalmente, el enfrentamiento derivó en guerra abierta cuyas consecuencias vivimos hoy. A final de 1991 con una URSS ya totalmente desmantelada, las repúblicas soviéticas fueron declarándose independientes una tras otra. En este contexto Nagorno-Karabaj celebró un referéndum[4] en el que solo pudieron votar los armenios y cuyo resultado encaminaba a los karabakis a la independencia de Azerbaiyán. Un mes más tarde, el 6 de enero, la República de Nagorno-Karabaj se declaraba independiente y la recién proclamada República de Azerbaiyán lanzaba una ofensiva militar que derivó en guerra abierta contra Armenia. La Federación Rusa intervino a favor de los armenios y Turquía apoyó a los azeríes. Tras dos años de dura guerra, en 1994 se firmaba un alto el fuego que no fue satisfactorio para Azerbaiyán ya que además del control del enclave de Nagorno-Karabaj perdía la soberanía sobre 7 distritos que también son territorio de Azerbaiyán.

[3] Sobre el enfrentamiento entre azeríes y armenios de los años 80 ver Alberto Priego: «Nagorno-Karabag ¿Disputa territorial o energética?» *Unisci Discussion Papers,* mayo 2003.
[4] *Op. cit*. 98% de los votantes decidió la independencia del enclave y en enero de 1992 proclamó su independencia.

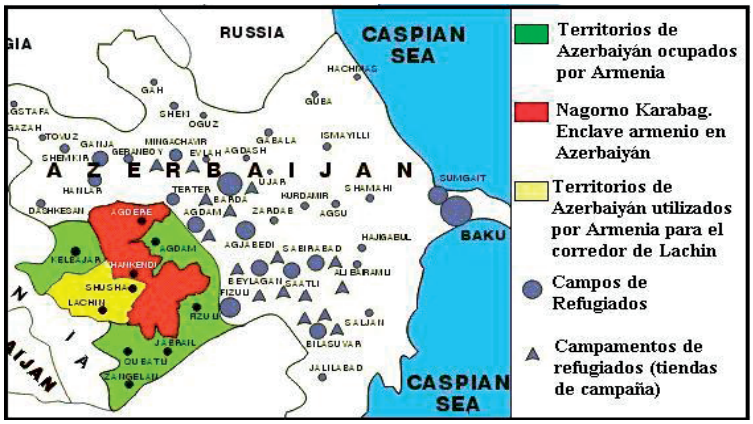
TABLA 1: Territorios perdidos por Azerbaiyán durante la guerra con Armenia

DISTRITO	FECHA DE CONQUISTA	SUPERFICIE	REFUGIADOS
Lachin (corredor oeste)	18 y 19 de mayo 1992	1835 Km^2	63.431
Shusha (corredor-oeste)	8 de mayo 1992	980 Km^2	23.156
Kelbajar (Noroeste)	Marzo-abril 1993	1933 Km^2	60.698
Aghdam (Nordeste)	Julio 1993	1093 Km^2	158.000
Gubadly (Sur)	Agosto 1993	802 Km^2	31.364
Fizuli (Sur)	Agosto 1993	1386 Km^2	152.836
Jabrail (Sur)	Agoto 1993	1059 Km^2	57.125
Zagelan (suroeste)	Diciembre 1992 – Noviembre 1993	707 Km^2	34.924
TOTAL		9788 Km^2	581.534

(Fuente: PRIEGO, Alberto, «Nagorno-Karabag ¿Disputa territorial o energética?»

Unisci Disussion Papers, mayo 2003, p. 25.

MAPA 2: Territorios ocupados por Armenia durante la guerra con Azerbaiyán



(Fuente: PRIEGO, Alberto, «Nagorno-Karabag ¿Disputa territorial o energética?»

Unisci Disussion Papers, Mayo 2003, p. 25)

Desde la firma del alto el fuego en 1994 se han producido escaramuzas en la línea de control (LOC) que han acabado con decenas de muertos en ambos bandos. La OSCE promovió la creación de un grupo de seguimiento «Grupo de Minsk» con una triple presidencia Rusia, Francia y Estados Unidos que no ha logrado resultados reales. Quizás el mayor avance hacia la paz fue la Declaración de Madrid de 2009 que

buscaba una salida al conflicto con una retirada de las tropas armenias de las zonas ocupadas y la posterior celebración de un referéndum de autodeterminación en Nagorno-Karabaj. En todo caso, para Armenia la situación que se generó tras la guerra es relativamente cómoda ya que el *status quo* le es muy favorable. Por su parte, Azerbaiyán considera que la guerra está inacabada y, por lo tanto, en algún momento tendrá que «ganarla». A la luz de los ingresos obtenidos por la venta de hidrocarburos, Azerbaiyán ha ido mejorando enormemente tanto sus capacidades militares y como el entrenamiento[5] de sus tropas. En este sentido el *gap* con Armenia[6] se ha ido incrementando a favor de Bakú.

TABLA 2: Las Fuerzas Armadas de Armenia y de Azerbaiyán

	Tierra	Aire	Marina	Paramilitares	Totales	Otros
Armenia	41.850[7]	1.100	---------	4.300	44.800	3.100 rusos
Azerbaiyán	56.850	7.900[8]	2.200	15.000[9]	66.950	300.000 reservistas[10]

[5] *Military Balance,* IISS.
En septiembre de 2015 Azerbaiyán llevó a cabo un ejercicio militar en el que estuvo involucrado casi el 100% de su ejército (65.000 efectivos). Además ha participado en misiones OTAN (Kosovo y Afganistán) y en ejercicios militares con Turquía (marzo 2015). El equipo CERT de Azerbaiyán participó en un curso de Ciberseguridad en la OTAN. En la actualidad 94 soldados azeríes están participando en la Operación OTAN *Resolute Support*.

[6] *Op. cit*. Armenia no ha mejorado tanto sus capacidades militares como Azerbaiyán aunque también ha hecho progresos. En cuanto a la doctrina, esta está muy influida por la rusa aunque su participación en misiones de paz (Líbano, Kosovo y Afganistán) le ha permitido otras influencias. Armenia ha establecido un Comité Estatal de Ciberseguridad.

[7] *Op. cit.* 22.900 son profesionales y 18.950 de reemplazo.

[8] La vigilancia aérea de Azerbaiyán se ha visto mejorada por la adquisición de UAVs isarelíes.

[9] Los paramilitares se dividen en 5.000 guardias de frontera y 10.000 efectivos (milicia) dependientes del Ministerio del Interior.

[10] 15 años de reserva activa.

Nagorno-Karabaj	---	---	---	---	18.000-20.000[11]	---

(Fuente: Military Balance 2016 – IISS)

TABLA 3: Presupuesto de Defensa (millones de dólares)

	2013	2014	2015	2016 (estimación)
Armenia	409	415	482	415
Azerbaiyán	3.700	2.700	1.700	1.700

(Fuente: Military Balance 2015 y 2016 – IISS)

La crisis de abril

La crisis de abril entre Armenia y Azerbaiyán por el control de Nagorno-Karabaj es algo que podría, en cierto sentido, preverse, desde que en 2011 las conversaciones de paz se estancaron, y como consecuencia las partes han llevado a cabo continuas y reiteradas provocaciones. Los azeríes han estado utilizando de forma reiterada términos tales como «Guerra Total» o «Blitzkrieg» para describir la estrategia que deseaban llevar a cabo en los próximos meses. En cierto sentido Azerbaiyán ha querido hacer ver su superioridad económica, y sobre todo militar, frente a una Armenia que debido a su aislamiento y a su dependencia económica de Rusia sigue estancada. Para ilustrar esta afirmación valgan los siguientes números. Mientras que tan solo el presupuesto de defensa de Azerbaiyán alcanzó los 3,7 billones de $ en 2013, todo el presupuesto de Armenia en ese mismo año se quedó en los 2,8 billones de $[12]. Esta diferencia de capacidades, en palabras del presidente Aliyev, habilitaba a Azerbaiyán a hablar a una débil Armenia de la manera que quisiera[13].

[11] El número de «soldados karabakis» es una estimación ya que buena parte de ellos son miembros del Ejército armenio.

[12] International Crisis Group, *Armenia and Azerbaijan: A Season of Risks,* Europe Briefing Nº 71, 26 September 2013, disponible en: <http://www.crisisgroup.org/~/media/Files/europe/caucasus/b071-armenia-and-azerbaijan-a-season-of-risks.pdf Fecha de consulta 09.05.2015>.

[13] «Strong Azerbaijan can afford to speak to feeble Armenia in any manner». Sabine Freizer: «Twenty

Por su parte, Armenia también ha contribuido a la escalada del conflicto hablando de como una «guerra preventiva»[14] podría evitar una acción bélica azerí. Además, las narrativas usadas por Yereván se han ido convirtiendo cada vez más en un arma de guerra. Por ejemplo, las zonas conquistadas por Armenia alrededor de Nagorno-Karabaj, aquellas que anteriormente se usaban para asegurar el enclave, ahora pasan a ser parte del enclave y se denominan «tierras liberadas». Por ello, se han renombrado todas las ciudades de las «tierras liberadas» para ponerle nombres armenios en lugar de los azeríes. En esta misma línea el propio Nagorno-Karabaj ahora aparece como «Artsakh», término[15] este que conlleva unas implicaciones expansionistas que levanta aún más recelos en Azerbaiyán ya que incluye territorios como Kelbajar que no son parte del enclave y que pertenecen a Bakú.

Así podemos reiterar que con esta actitud provocadora y belicosa de ambas partes la crisis de abril no era algo que pudiera descartarse.

Los hechos

En la noche del 1 de abril comenzaron las hostilidades aunque, a día de hoy, no se ha esclarecido quién fue el que comenzó los combates. Los armenios acusan a los azeríes de lanzar una ofensiva en la noche del 1 al 2 de abril en la LOC. Según esta versión, un adolescente de 12 años habría muerto en la zona de Martuni por disparos de la artillería azerí. Por su parte, Bakú acusa a Armenia de haber lanzado un ataque en la mañana del 2 de abril contra sus posiciones en el norte[16]. En dicho ataque habrían muerto siete civiles azeríes. Como consecuencia de esta agresión, Azerbaiyán «se habría visto obligado» a lanzar un contra-ataque que le habría permitido hacerse con

years after the Nagorny Karabakh ceasefire: an opportunity to move towards more inclusive conflict resolution» , *Caucasus Survey,* Vol. 1, No. April 2014, pág. 112.

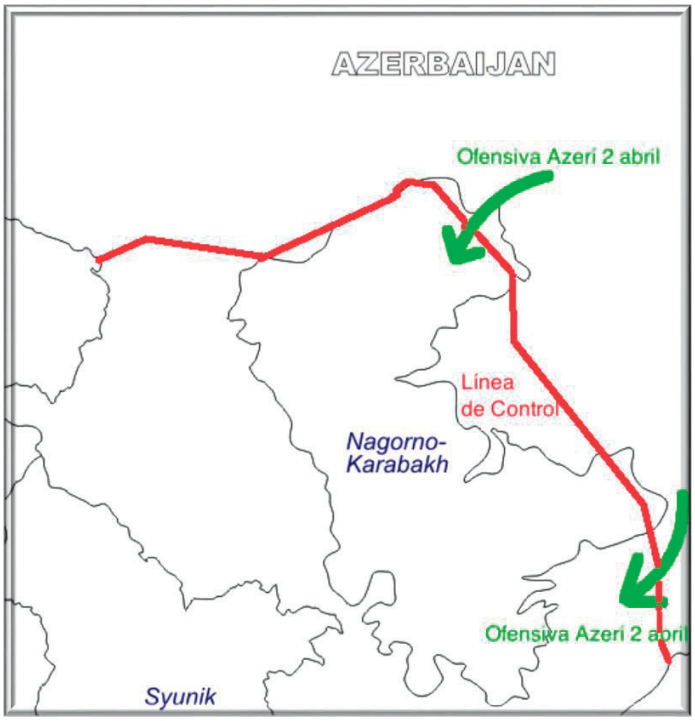
[14] «Armenian and Karabakhi officials now openly discuss the need for preventive strikes to forestal and all-out Azerbaijani offensive» en International Crisis Group, *Armenia and Azerbaijan: A Season of Risks,* Europe Briefing Nº 71, 26 september 2013, pág. 6, disponible en <http://www.crisisgroup.org/~/media/Files/europe/caucasus/b071-armenia-and-azerbaijan-a-season-of-risks.pdf>. Fecha de consulta 09/05/2015.

[15] El término Artsakh fue prohibido por la URSS para evitar el enfrentamiento entre Azerbaiyán y Armenia.

[16] «Azerbaijani armed forces liberate settlements, strategic heights». *Today.Az,* 02/04/2016 disponible en <http://www.today.az/news/politics/149273.html>. Fecha de Consulta 09/05/2016.

las aldeas de Lalatapa[17], Seysulan y Talysh[18].

MAPA 3: Ofensiva azerí 2 de abril



Fuente: elaboración propia

El 3 de abril las autoridades militares armenias anunciaron que las fuerzas de Nagorno-Karabaj habían liberado la aldea de Talysh. El Ministerio de Defensa de Azerbaiyán se apresuró a desmentirlo aunque unos días más tarde –el 6 de abril– se publicaron unas imágenes en las que se veían tropas de Nagorno-Karabaj circulando por la ciudad. En ese momento comenzó una guerra propagandística entre las dos partes por mostrar quien había sido más exitoso en la captura de posiciones enemigas. De hecho, el día 8 de abril la televisión azerí mostró un vídeo donde se veían militares azeríes en las inmediaciones de Talysh, aunque no propiamente en la aldea.

[17] Lalatapa está situada en el distrito de Jabriyil al sur de la Línea de Control. Lalatapa fue una de las últimas zonas tomadas por los armenios antes del alto el fuego de 1994. Su importancia estratégica es muy grande.

[18] Seysulan y Talish se encuentran en el distrito de Tartar en la zona norte de la Línea de Control.

El 4 de abril fue el día en el que los combates entre las partes fueron más intensos. De nuevo continuó la guerra mediática y en este sentido el Ejército de Azerbaiyán aseguró haber matado a varios soldados armenios entre los que se encontrarían tres tenientes coroneles[19] y un coronel. Como respuesta a este «logro» el Ministerio de Defensa Armenio anunció el derribo de un *dron* de fabricación israelí modelo IAI Harop en las inmediaciones de Martakert (zona norte de la Línea de Control). Al parecer el *dron* se habría lanzado contra un autobús de militares armenios causando la muerte de 7 soldados[20]. Previamente, el 2 de abril, las autoridades armenias reclamaron el derribo de otro *dron* también de fabricación israelí. Este hecho provocó la protesta de Yereván ante Tel-Aviv por el suministro a Azerbaiyán de este tipo de artefactos

Con el paso de las horas, la situación se fue complicando. En este sentido el ministro de Defensa de Azerbaiyán llegó incluso a amenazar con una ofensiva relámpago que llegara hasta Stepanakert[21], la capital de Nagorno-Karabaj. A esta dura amenaza respondió el presidente de Armenia quien declaró que si se producía un conflicto a gran escala este afectaría no solo a la seguridad y estabilidad del Cáucaso Sur sino a la de toda Europa[22].

Tal fue la escalada del conflicto, que Moscú se vio obligado a intervenir. El 5 de abril, gracias a la mediación de la Federación Rusa, Bakú y Yereván alcanzaban un acuerdo de alto el fuego. No obstante, desde dicha fecha se han producido acusaciones mutuas de violaciones del acuerdo lo que ha sido habitual desde 1994. Gracias a la mediación de los observadores de la OSCE y de la Cruz Roja se pudo llevar a cabo un intercambio de cadáveres para ser enterrados en sus respectivos territorios.

---

[19] El Ministerio de Defensa de Azerbaiyán anunció la muerte de los tenientes coroneles Roman Poghosyan, Alexan Arakelyan y Gregorian Onik. El nombre del coronel no ha trascendido.

[20] «Another Azeri drone shot down by Karabakh forces», *Armradio*, 04/04/2016 disponible en <http://www.armradio.am/en/2016/04/08/another-azeri-drone-shot-down-by-karabakh-forces/>. Fecha de consulta 09/05/2016.

[21] «Defence Minister Zakir Gasanov ordered the Azeri army to be ready to strike the regional capital, Stepanakert, in case of continued Armenian bombardment of civilian targets in Azerbaijan», *Euronews,* 05/04/2016, disponible en <http://www.euronews.com/2016/04/05/nagorno-karabakh-defence-ministry-announces-a-ceasefire-in-the-region/>. Fecha de consulta 09/08/2016.

[22] «A large scale war that would affect security and stability not only in the South Caucasus, but Europe as well», International Crisis Group «Statement: Responding to the Nagorno-Karabakh Escalation» 05/04/2016, disponible en <http://www.crisisgroup.org/en/publication-type/statements/statement-responding-to-the-nagorno-karabakh-escalation.aspx>. Fecha de consulta 09/05/2016.

Tras los combates las partes comenzaron a hacer valoraciones de la crisis. El presidente de Armenia –el karabaki Serzh Sargsyan– reconoció que los azeríes habían tomado algunas posiciones pero que estas, carecían de importancia estratégica. Por su parte, el presidente de Azerbaiyán, Ilham Aliyev, calificó la operación como una «gran victoria» para su país a pesar de que los éxitos fueron mucho más modestos de los pretendidos. En todo caso, la crisis ha supuesto la pérdida de un elevado número de vidas aunque sobre esto tampoco hay consenso. Unas fuentes apuntarían a que 90 soldados armenios y 31 azeríes habrían perecido en el conflicto. Sin embargo fuentes no oficiales elevan el número de azeríes hasta los 90 a los que habría que sumar 10 civiles (6 azeríes y 4 armenios).

Las causas de la crisis de abril

Si bien es cierto que lamentablemente cada año asistimos a la muerte de soldados azeríes y armenios en la LOC, la crisis de abril ha disparado el número de fallecidos en ambos bandos. Podemos dividir las causas de la crisis entre las internas, las regionales y las internacionales para tratar de dar una explicación a los hechos de abril en Nagorno Karabaj.

Causas Internas

No es ningún secreto que ni Armenia ni Azerbaiyán pasan por situaciones domésticas sencillas y tranquilas. Tanto la sociedad armenia como azerí han mostrado su descontento con la evolución política de las transiciones políticas de sus países. Si bien es cierto que en el caso de Azerbaiyán las elecciones parlamentarias de octubre supusieron una victoria para el presidente Ilham Aliyev, el boicot del partido Musavat y las críticas a la transparencia de las mismas, han nublado los resultados. Por su parte, la oposición armenia ha librado un otoño de protestas contra el presidente Serzh Sargsyan a quien acusan de no atender las necesidades de los ciudadanos. Durante el mes de junio se organizaron revueltas (#EnergoMaiden, #ElectricErevan, etc...) inspiradas en las ucranianas, para protestar por la subida del precio del transporte y de la electricidad. Ante esta situación de descontento generalizado tanto para Armenia como para Azerbaiyán, la existencia de un enemigo exterior supone una bocanada de aire fresco y un desvío del foco interno de atención hacia un enemigo común.

Desde el punto de vista económico la situación de los dos países no es mucho mejor. En el caso de Armenia la excesiva dependencia económica de una Rusia que en 2015

decreció al 3,8% impide que el país caucásico pueda prosperar a un ritmo similar al que lo hacen Azerbaiyán o Georgia. La desaceleración económica rusa ha tenido un efecto directo en la economía armenia debido a la mencionada dependencia de las subvenciones rusas. Además, muchos armenios de la diáspora viven en Rusia[23] y la crisis económica rusa ha hecho reducir las remesas que estos envían al país caucásico.

En el caso de Azerbaiyán la evolución ha sido un poco diferente. Si bien es cierto que el crecimiento económico de la última década ha sido espectacular, en el último año el ritmo se ha reducido considerablemente. La caída del precio del petróleo ha provocado que Bakú haya visto reducido tanto los ingresos como sus expectativas de futuro. De hecho, el gobierno de Aliyev ha gastado ya dos tercios de sus reservas de divisas en mantener a flote su moneda, el Manat, que finalmente se ha visto obligado a devaluar. Para intentar lograr más efectivo, en enero de 2016 el Gobierno de Bakú impuso un nuevo impuesto del 20% para las transacciones extranjeras y se llegó a hablar de pedir un préstamo al FMI. En esta situación de crisis económica la tasa de desempleo se ha disparado, especialmente en las zonas rurales[24] que son donde por el momento se concentran las protestas.

Así, podemos afirmar que tanto Azerbaiyán como Armenia están viviendo una situación interna delicada. Ambos líderes están cuestionados y la economía no está respaldando su gestión, por lo que ambos necesitan un enemigo exterior que les permita unir a la población en torno a una amenaza.

Causas regionales

El conflicto de Nagorno-Karabaj tiene importantes implicaciones para la región del Cáucaso Sur. En buena medida, se trata de un conflicto donde convergen los intereses de Irán, Rusia y Turquía. Si bien es cierto que Irán parece haber tomado una posición más ecuánime, el caso de Turquía y Rusia la tensión entre ellos, no ha hecho más que empeorar las ya maltrechas relaciones entre Bakú y Yereván. Analicemos brevemente el rol de cada una de estas potencias regionales en la crisis de abril.

[23] «Key source country of personal remittances which made up to 18% of the country's GDP in 2011-2015», International Crisis Group «The Shifting dangers of Nagorno-Karabakh», *Blog Crisis Group,* 03/05/2016, pág. 2.

[24] «Nagono-Karabakh's war. A frozen conflict explodes», *The Economist,* 09/04/2016.

Después del pacto nuclear con Occidente, Irán está tratando de redefinir su rol en la sociedad internacional. En este sentido Irán se ha ofrecido como mediador entre las partes. Sin embargo, la credibilidad de Irán como mediador en el conflicto es cuestionada por Azerbaiyán ya que durante la guerra de los 90 apoyó abiertamente a Armenia y su gas sirvió para burlar el bloqueo turco-azerí.

El caso de Turquía es algo diferente al de Irán ya que Ankara siempre se ha mostrado como un aliado fiable de Bakú[25]. Para empezar debemos partir de la cercanía étnica existente entre Turquía y Azerbaiyán. Los dos son pueblos «túrquicos» y, por ello, la alianza entre Bakú y Ankara va más allá de la lógica política. La mejor expresión de esta unión la encontramos en Heydar Aliyev quien afirmó que Turquía y Azerbaiyán eran «una nación y dos estados»[26]. Desde el punto de vista militar la cooperación es muy estrecha, sobre todo en materia de industria de defensa. La empresa Azersimtel mantiene relaciones con la empresa turca MKE llegando incluso a desarrollar proyectos conjuntos. Quizás el punto máximo de cooperación fue la firma del Tratado de Asociación Estratégica y Asistencia Mutua por el cual, ambas partes se comprometen a asistirse militarmente si una tercera atacara el territorio de Turquía o el de Azerbaiyán[27]. Sobre este acuerdo se ha especulado mucho y en cierta medida es una garantía de Turquía sobre un posible ataque armenio. Incluso, a la luz de la firma del tratado se ha especulado con la posibilidad de que Turquía pudiera instalar una base militar en Najichevan, aunque finalmente no se ha concretado nada más que en cooperación militar en este otro enclave.

En términos generales el apoyo turco a la posición azerí en Nagorno-Karabaj ha sido muy claro. Incluso, en los momentos en los que las posiciones turcas han estado más cercanas a una reconciliación con Armenia, Ankara siempre ha puesto el asunto como una condición necesaria para normalizar las relaciones con Yereván. Valgan dos ejemplos.

---

[25] Sobre las relaciones de Turquía y Azerbaiyán ver Mustafá Aydin: «Turkey's Caucasus Policy», *UNISCI Discussion Papers,* Vol. 7, No. 23, mayo 2010.

[26] «Turkey and Azerbaijan: One nation, two states of affairs», *Hurriyet,* 12/01/2010, disponible en <http://www.hurriyetdailynews.com/default.aspx?pageid=438&n=ending-the-myth-of-one-nation-two-states-2010-12-01>. Fecha de consulta 11/05/2016.

[27] El Tratado entró en vigor en 2010 y en 2020, si nadie lo denuncia en el plazo de 6 meses se prorrogará automáticamente otros 10 años.

a) El primero se produjo durante una visita de Erdogan a Bakú en 2009 cuando se le preguntó sobre la posibilidad de abrir la frontera con Armenia. El presidente turco fue muy claro afirmando que había una relación causa-efecto. La causa era la ocupación de Nagorno-Karabaj y el efecto el cierre de la frontera[28].

b) El segundo se produjo en un discurso de Erdogan ante el Parlamento de Azerbaiyán. De nuevo el presidente turco volvió a reafirmar el compromiso de su país con Azerbaiyán en relación con el conflicto de Nagorno-Karabaj[29].

Por ello, podemos afirmar que la posición de Turquía respecto de Azerbaiyán no ha variado con la crisis de abril. Ankara ha sido el gobierno que más claramente ha apoyado los argumentos de Bakú en la crisis. El depuesto primer ministro turco Davotoglu no tardó en mostrar sus condolencias por los azeríes muertos en los combates al tiempo que afirmó que el mundo tenía que saber que Turquía estaba hombro con hombro con Azerbaiyán frente a la agresión armenia y que, por tanto, esta postura se mantendría hasta el final[30].

El presidente turco fue incluso más allá y llevó el conflicto a la rivalidad entre Ankara y Moscú. En primer lugar Erdogan dejó muy claro su posición al afirmar que Nagorno-Karabaj volvería un día a su dueño[31], Azerbaiyán. En segundo lugar acusó a Rusia de maniobrar a favor de una parte en el conflicto tal y como lo había hecho anteriormente en los casos de Georgia, Ucrania y más reciente[32].

El rol de Rusia es decisivo en el conflicto de Nagorno-Karabaj. Históricamente, su posición ha sido mucho más cercana a Armenia que a Azerbaiyán aunque no es menos cierto que Moscú también ha tratado de buscar un cierto equilibrio. De hecho, Rusia mantiene una base militar en territorio armenio y Yereván es parte de la Organización

[28] «There is a relation of cause and effect here. The occupation of Nagorno-Karabakh is the cause, and the closure of the border is the effect. Without the occupation ending, the gates will not be opened».

[29] «Our stance on Nagorno-Karabakh is clear, and there has never been any deviation from this stance. We want the problem to be resolved on the basis of the territorial integrity of Azerbaijan. We have never taken any steps that could harm the national interests of Azerbaijan and will never take such steps. There will be no normalization unless the occupation of Azerbaijani territory ends». «Erdoğan puts Baku's Armenia concerns to rest». *Today's Zaman*. 14/05/2016.

[30] Ergan Gurses: «Turkey stands by Azerbaijan in Nagorno-Karabakh conflicto: Davotoglu», *Reuters,* 05/04/2016. Fecha de consulta 11/05/2016.

[31] «Karabakah will one day return to its original owner», *Hurriyet*, 07/04/2016.
[32] «Rusia Likes taking sides; it has done so in Ukraine, Georgia and today in Syria», *Hurriyet*, 07/04/2016.

del Tratado de Seguridad Colectiva. Se trata de una organización de defensa colectiva que garantiza la ayuda militar rusa en el caso de que uno de sus miembros, en este caso Armenia, sea atacado. En principio, si estallara una guerra entre Armenia y Azerbaiyán en territorio armenio, Moscú debería responder solidariamente aunque el Kremlin ha dejado claro que el territorio de Nagorno-Karabaj no entraría dentro de esta garantía de seguridad al no estar reconocido como territorio armenio.

Sin embargo, para Putin la opción de mantener un cierto equilibrio parece más atractiva que la de alinearse incondicionalmente con Yereván. La explicación a este movimiento la encontramos en dos factores. Por un lado, Moscú está pensando en sus tensas relaciones con Turquía y por ello debilitar la tradicional relación entre Ankara y Bakú. Por otro lado, Moscú ve en Bakú un fabuloso cliente para su incipiente industria[33] armamentística ya que Azerbaiyán es uno de sus principales clientes. Además, ante la caída de los precios del petróleo, Moscú parece haber encontrado otra fuente de financiación de cara al futuro.

Para fortalecer esta línea económica, Rusia se ha convertido en el principal suministrador de armas de Azerbaiyán con un 85% del total[34]. Si bien es cierto que también se mantienen como principal suministrador de armas de Yereván la cantidad adquirida por Armenia no es comparable a la de Azerbaiyán y siempre está ligada a las subvenciones previas de Rusia. En todo caso, lo que sí que queda claro es que Moscú pretende convertirse en el árbitro del conflicto y por ello, lejos de solucionarlo buscará mantenerlo congelado, pero vivo.

En todo caso, hay que decir que el conflicto de Nagorno-Karabaj está muy condicionado por el estado de las relaciones ruso-turcas. En la medida en que estas se han visto deterioradas, el conflicto ha ido escalando hasta llegar a la mencionada crisis de abril.

[33] «Russian policy-makers have argued that their arms deals with Azerbaijan are pure business transactions, blnced by arms sales to Armenia». Anahit Shirinyan: «Four-Day Battle over Nagorny-Karabakh may be a prelude to a new war», *Chatham House,* 22/04/2016.

[34] «Over the last five years, 85% of Azerbaijan's arms imports have come from Russia», International Crisis Group «The Shifting dangers of Nagorno-Karabakh», *Blog Crisis Group,* 03/05/2016.

Causas Internacionales

Por último tenemos que hacer alusión a las causas que hemos denominado internacionales. Nagorno-Karabaj es otro de los escenarios en los que se está manifestando la «nueva» guerra fría. Georgia, Ucrania, Siria y ahora Nagorno-Karabaj son solo algunos de los lugares donde Estados Unidos y sus aliados compiten con la Federación Rusa y sus aliados por mantener una posición de mayor influencia internacional. De hecho, el pasado 9 de mayo los responsables de exteriores de Estados Unidos y Rusia se reunieron para tratar algunos temas internacionales entre los que se encuentran la cuestión de Nagorno-Karabaj[35].

Así, podemos afirmar que el enfrentamiento entre la Federación Rusa y los Estados Unidos ha repercutido negativamente en la situación de Nagorno-Karabaj. Junto a esta cuestión, el conflicto se ha convertido en una pieza más en el tablero en el que Rusia y Estados Unidos mueven sus piezas, lo que no va a contribuir a la solución del conflicto[36].

Perspectivas de futuro

De cara al futuro la situación no es muy halagüeña ya que la realidad de Armenia y Azerbaiyán, el contexto regional y el internacional no son favorables a la solución pacífica del mismo. Por ello, la mediación internacional se hace más necesaria que nunca aunque para ello se deba superar el nivel de imposición que tiene el Grupo de Minsk que ha logrado reunir a los presidentes en Viena. Una primera medida debería ser el despliegue de cascos azules, no blancos, en la LOC. Estos soldados no deberían ser ni rusos, ni turcos, ni norteamericanos y probablemente el asunto debería gestionarse desde la ONU y no desde la OSCE. Los principios de Madrid retirada + referéndum puede ser una solución que si bien no satisfaga a las partes pueda tener cierto grado de éxito de cara al futuro. Una retirada de los armenios «de las tierras liberadas» podría desbloquear la opción del referéndum en Azerbaiyán.

[35] «Lavrov, Kerry discuss settlement of Nagorno-Karabakh conflict», *Trend Az,* 10/05/2016 disponible en <http://en.trend.az/azerbaijan/karabakh/2531010.html>. Fecha de consulta 11/05/2016.

[36] «Russia's Foreign Minister Sergei Lavrov and U.S. Secretary of State John Kerry discussed the Syria crisis settlement in a phone talk on Friday, Russia's ministry said in a statement», *Reuters*, 15/04/2016 disponible en <http://ca.reuters.com/article/topNews/idCAKCN0XC1WX>. Fecha de consulta 11/05/2016.

En todo caso, el escenario no nos hace ser muy optimistas ya que si Azerbaiyán recuperara el crecimiento económico sus capacidades militares se incrementarían lo que, a su vez, le llevaría a pensar en una solución militar. Si por el contrario, la situación económica sigue estancada, las protestas sociales podrían llevar al presidente Aliyev a buscar una causa que una a los azeríes y esa es desde luego Nagorno Karabaj.

En el lado armenio la situación no es mejor. Mientras que la presidencia la ocupe un karabaki su posición respecto del conflicto será muy radical. Además, en la medida en que Armenia no ceda seguirá bloqueada internacionalmente y dependiendo de Rusia, quien a su vez necesita que el conflicto siga existiendo para ser un actor imprescindible en la región.

Así, la única opción de futuro pasa por una mediación internacional de un actor que no tenga nada que ver con la región ni con el conflicto. Esta mediación solo sería aceptada por las partes en la medida en que las partes entiendan que obtienen más cooperando que no cooperando. Quizás un actor como Qatar, que ya posee experiencia en la mediación internacional (Darfur, Palestina, Eritrea, etc…) podría aportar algo de luz en este asunto.

*Alberto Priego Moreno**
Profesor Dpto. Relaciones Internacionales
Universidad Pontificia Comillas.

Bibliografía

AVIOUTSKII, Viatcheslav. Géopoltique du Caucase, Armand Colin, Paris, 2005.

AYDIN, Mustafá. «Turkey's Caucasus Policy», *UNISCI Discussion Papers,* Vol. 7, No. 23, mayo 2010.

BOLUKBASI, Suha. Azerbaijan. A political history, London-New York, I.B. Tauris.

CRONELL, Svante E. Azerbaijan since Independence, London, M. E. Sharpe, 2011.

FREIZER, Sabine. «Twenty years after the Nagorny Karabakh ceasefire: an opportunity to move towards more inclusive conflict resolution», *Caucasus Survey,* Vol. 1, No. April 2014, págs. 109-122.

HERZIG, Edmund and KURKCHIYAN, Marina. The Armenians. Past and present int he making of national identity, Routledge, Abingdon.

PRIEGO, Alberto. «Nagorno-Karabag ¿Disputa territorial o energética», *Unisci Disussion Papers,* mayo 2003.

PRIEGO, Alberto. «Las elecciones parlamentarias de Armenia, la presidencia española de la OSCE y la resolución del conflicto de Nagorno-Karabaj», (ARI) ARI Nº 81/2007 – 18/07/2007. Disponible en <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari+81-2007>.

PRIEGO, Alberto. El Cáucaso: del fin de la URSS a la Revolución de la Rosa, Madrid, UNISCI, 2009.

SHIRINYAN, Anahit. «Four-Day Battle over Nagorny-Karabakh may be a prelude to a new war», *Chatham House,* 22/04/2016.

WAAL DE, Thomas. The Caucasus. An Introduction, Oxford, Oxford University, 2010.

WAAL DE, Thomas. Black Garden, New York-London, New York University Press, 2003.

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

60/2016 13 de junio de 2016

*Luis Fernando Furlan**

Muros fronterizos en América

Visitar la WEB Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO

Muros fronterizos en América

Resumen:

Desde la caída del Muro de Berlín (1989), la construcción de distintos tipos de obstáculos físicos en las fronteras internacionales, tales como muros, vallas, barreras, etc., es un fenómeno que caracteriza a la post Guerra Fría y a la globalización, y que ha recibido un especial impulso a partir de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en los Estados Unidos.
El continente americano no es extraño a esta tendencia, y algunos países han decidido fortalecer la protección de sus fronteras externas con diversos obstáculos físicos artificiales, como un recurso para prevenir o contener diferentes problemas o situaciones complejas.

Abstract:

Since the fall of the Berlin Wall in 1989, the construction of different types of physical obstacles on the international borders, like walls, fences, barriers, etc., is a phenomenon that characterizes the post-Cold War era and the globalization, which has received a special boost as from the terrorist attacks on September, 11, 2001, in the USA.
The American continent is aware of that tendency, and some countries have decided to reinforce the protection of their external borders with those artificial physical obstacles, as a resource to prevent or contain different problems or complex situations.

Palabras clave:

América, fronteras, muros, vallas, barreras, inmigración, contrabando.

Keywords:

America, borders, walls, fences, barriers, immigration, smuggling.

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

Introducción

El Muro de Berlín (1961-1989), uno de los símbolos de la Guerra Fría, fue una de las construcciones de ese tipo más emblemáticas de la historia. Durante casi tres décadas, el Muro de Berlín condicionó las relaciones de la sociedad europea, reguló y marcó el ritmo de la política internacional y concentró la atención del mundo por el temor y la incertidumbre de que se convirtiera en el epicentro de una nueva guerra mundial.

La caída del Muro de Berlín (9 de noviembre de 1989) significó el principio del fin de la Guerra Fría, y el inicio de una nueva era marcada por la globalización. Sin embargo, en la etapa de la post Guerra Fría, la desaparición de uno de los muros más célebres de la historia, paradójicamente, fue sucedida por la permanencia de obras similares, e incluso, por la construcción de otras nuevas, en distintos puntos del planeta.

Los obstáculos físicos artificiales en las fronteras internacionales posteriores a la desaparición de la Unión Soviética cumplen la misión de proteger a determinados países de diferentes problemas o situaciones complejas, que constituyen las amenazas que caracterizan al mundo de los tiempos de la globalización.

Los muros post Berlín tienen como fin prevenir, contener y alejar de las fronteras externas los efectos de la inmigración ilegal, del narcotráfico, de las distintas actividades relacionadas con el crimen organizado, de las consecuencias o los desbordes de conflictos intraestatales, del terrorismo, etc. Justamente, con motivo de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en los Estados Unidos, aumentó la protección de las fronteras internacionales con muros, vallas, barreras, alambradas, etc., que a su vez se reforzaron y complementaron con los más diversos y sofisticados recursos tecnológicos.

El continente americano, lejos de permanecer al margen de las tendencias mencionadas, ha experimentado igualmente la aparición de distintos obstáculos físicos artificiales en sus fronteras interestatales, o por lo menos, la intención más o menos firme de incorporarlos.

Estados Unidos - México

Luego de la caída del muro de Berlín (9 de noviembre de 1989), el extenso sistema de muros, vallas, barreras y alambradas que separa a los Estados Unidos y México es, tal

vez, una de las más conocidas construcciones de ese tipo de la época contemporánea.

En el marco de los debates por la firma del Tratado de Libre Comercio, el problema de la inmigración constituyó uno de los temas más importantes de la agenda bilateral estadounidense-mexicana. Con el fin principal de contener la entrada de inmigrantes ilegales (indocumentados) procedentes de México y América Central, el Gobierno estadounidense comenzó, hacia 1991, con la construcción de diferentes obstáculos físicos en determinadas áreas de su dilatada frontera sur con México, la cual comprende unos 3.200 km.

En los años siguientes, los Estados Unidos implementaron diferentes programas para fortalecer la vigilancia y el control en distintos sectores de la frontera sur con México ante la inmigración ilegal de indocumentados, que incluyeron la construcción del citado tipo de infraestructura en aquellas zonas. Uno de esos primeros programas fue el denominado «Manteniendo la Línea» (1993), que se aplicó en el área de El Paso (Texas). Las obras de infraestructura fronteriza recibieron un gran impulso a partir de 1994, en el marco de la «Operación Guardián», un programa destinado justamente a prevenir la inmigración ilegal hacia los Estados Unidos, que se concentró en la zona de San Diego (California), donde comenzaron a construirse muros y vallas entre esa ciudad estadounidense y la ciudad mexicana de Tijuana[1]. Luego aparecieron programas similares para la región central de Arizona («Operación Salvaguarda», 1995), y el Sur de Texas («Río Grande», 1997).

Desde entonces, las estructuras fronterizas existentes se mantienen intactas, y se han promovido refuerzos, modernizaciones y ampliaciones en las mismas. Dichas obras son diversas, ya que integran un complejo sistema donde se encuentran, y hasta combinan, muros, vallas, barreras y alambradas. Ese sistema es complementado por distintos recursos tecnológicos: cámaras de video, radares, sensores, aparatos de iluminación, etc., a la vez que también lo apoyan diferentes rutas de acceso y caminos especiales para patrullajes. La supervisión y la operatividad de ese sistema son responsabilidades principales de la fuerza denominada Patrulla Fronteriza.

[1] Es de destacar que una de las vallas que separan San Diego y Tijuana se ha prolongado desde las playas hasta penetrar en el océano Pacífico.

Imagen 1. http://www.creatisa.com/blog/Frontera.html. (Recuperada el 9/4/2016.)

Imagen 2. http://www.vanityfair.mx/vanity-news/articulos/ (Recuperada el 9/4/2016.)

La construcción de aquellos obstáculos físicos fronterizos en el sur apuntó igualmente a atender otras cuestiones de seguridad de gran importancia para los Estados Unidos, como son el combate al tráfico de drogas, al contrabando, y a distintas manifestaciones y operaciones delictivas generadas en el ámbito del crimen organizado (redes de tráfico de personas, pandillas, maras, etc.).

Los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Washington y Nueva York incorporaron la prevención contra el posible ingreso de terroristas a los Estados Unidos, como un nuevo objetivo de los componentes del sistema de obstáculos físicos artificiales levantados en la frontera sur con México.

Imagen 3. http://prensamexicana.com/muros-fronterizos-eua-mexico-espinoso-asunto-desde-hace-25-anos./. (Recuperada el 9/4/2016)

En función de la situación post 11 de septiembre de 2001, la denominada Ley de Identificaciones Reales (2005) fortaleció la seguridad en aquella zona fronteriza, y permitió construir más tramos de la infraestructura de frontera del área de San Diego-Tijuana. Por otra parte, en 2006 se aprobó en los Estados Unidos la *Secure Fence Act* (también conocida como «Ley del Muro Seguro»), que contemplaba la construcción de unos 1.126 km. de vallas en distintos tramos de la frontera sur para contener la penetración de inmigrantes ilegales[2].

Imagen 4. Situación a mediados de 2006

http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_4995000/4995804.stm. (Recuperada el 9/4/2016)

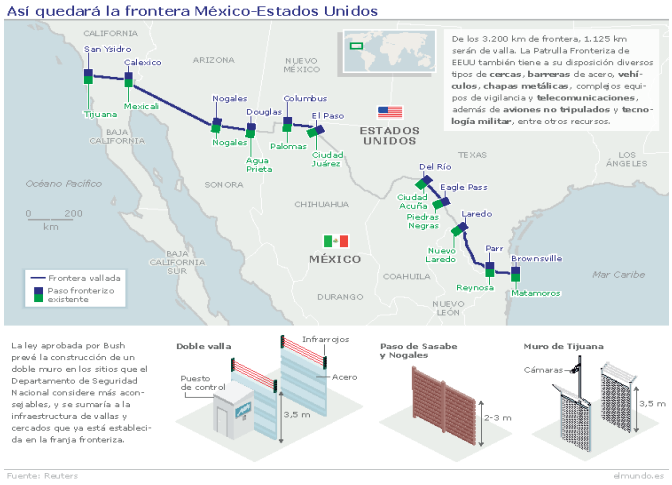


Imagen 5. Situación contemplada por *The Secure Fence Act of 2006*

http://www.elmundo.es/elmundo/2006/10/26/internacional/1161896697.html. (Recuperada el 9/4/2016)

[2] *Fact Sheet: The Secure Fence Act of 2006* disponible en: <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2006/10/20061026-1.html> (consultado el 9/4/2016).
Véase también: «Claves: el muro México/EE.UU.», *BBC Mundo*, 7 de octubre de 2006, disponible en: <http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_5415000/5415150.stm> (consultado el 9/4/2016).

Según la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza de los Estados Unidos, a fines de 2014 los Estados Unidos habían completado unos 1.050 km. de obstáculos físicos en diferentes sectores de su frontera sur con México[3]. En 2015 y 2016, durante el proceso electoral presidencial en los Estados Unidos, el controvertido candidato republicano Donald Trump se refirió, en distintas ocasiones, a la polémica propuesta de impulsar la construcción de un muro entre Estados Unidos y México, y obligar a este último país a que financiara las obras.

México - Guatemala

Durante 2010 se difundieron noticias[4] acerca de la aparente intención de México de construir un muro en su frontera sur con Guatemala. Los objetivos de esas obras serían contener el contrabando, y la inmigración ilegal guatemalteca y de otros países centroamericanos, hacia México y los Estados Unidos. El supuesto proyecto habría consistido en emplazar aquel tipo de estructura en el estado de Chiapas, sobre la costa mexicana del río Suchiate, una vía fluvial que divide a México y Guatemala, a través de la cual se concentra una importante circulación de personas y de mercancías.

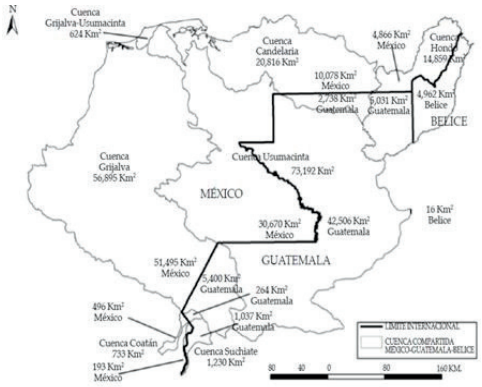


Imagen 6. http://www.pueblosyfronteras.unam.mx/v09n17/art05.html. (Recuperada el 11/4/2016)

[3] «Los muros que siguen en pie a 25 años de la caída del muro de Berlín», *BBC Mundo*, 7 de noviembre de 2014. Disponible en: <http://www.bbc.com/mundo/noticias/2014/11/141105_muros_existentes_berlin_muro_alemania_am> (consultado el 9/4/2016).

[4] Danilo Valladares «Migraciones-América Latina: otro muro en la ruta a EE.UU.», *Inter Press Service*, 10 de septiembre de 2010, disponible en: <http://www.ipsnoticias.net/2010/09/migraciones-america-latina-otro-muro-en-la-ruta-a-eeuu/> (consultada el 10/4/2016). Reproducida a su vez en *Contralínea* (México), 204/17 de octubre de 2010, «México construye un muro en frontera sur», disponible en: <http://www.contralinea.com.mx/archivo-revista/index.php/2010/10/22/mexico-construye-muro-en-frontera-sur/> (consultada el 10/4/2016).

Imagen 7. Río Suchiate. http://pedroultreras.com/la-caravana-de-los-mutilados/ (Recuperada el 10/4/2016)

Debemos señalar que no conocemos datos oficiales sobre un plan que haya previsto la construcción de un muro entre México y Guatemala, iniciativa que, por otra parte, ha sido desmentida por distintas autoridades mexicanas[5]. No obstante, el tema de ese enigmático muro estuvo presente en los ambientes de la información y el periodismo, y es un dato más que nos muestra que el potencial uso de obstáculos físicos artificiales en las fronteras es una opción o posibilidad que se desliza cuando surgen debates sobre inmigración ilegal, contrabando, narcotráfico, etc.

Haití - República Dominicana

A fines de 2013 Haití comenzó a construir un muro en su territorio, en Belladére (departamento Central), en la frontera con el municipio de Comendador (provincia de Elías Piña) de su vecina República Dominicana. El objetivo era controlar el tráfico comercial y la circulación de personas en ese sector de la frontera entre ambos países, y evitar que los mismos haitianos eludieran la aduana de su propio país para ingresar mercancías que adquirían en República Dominicana, sin pagar impuestos[6].

[5] «Muro fronterizo entre Chiapas y Guatemala, descartado: autoridades», InfoChiapas.com, 31 de agosto de 2010. Disponible en: <http://www.infochiapas.com/2010/08/muro-fronterizo-entre-chiapas-y-guatemala-descartado-autoridades/> (consultado el 10/4/2016).
[6] La situación se explica porque los impuestos aduaneros que se cobran en Haití son el doble de los que se exigen en República Dominicana. H. A. Ysalguez: «Haití y el muro fronterizo», *El Nacional* (República Dominicana), 18 de octubre de 2013, disponible en: <http://elnacional.com.do/haiti-y-muro-fronterizo/> (consultado el 11/4/2016).

Imagen 8. http://www.mapa-del-mundo.es/pais/haiti/. (Recuperada el 11/4/2016)

El muro constituía un recurso del gobierno haitiano para orientar y canalizar el flujo comercial y el tránsito de personas desde República Dominicana hacia Haití, filtrando los desplazamientos por las oficinas de aduana y de migraciones de este último país, para asegurar así el cobro de los correspondientes aranceles por los productos dominicanos que los haitianos entraban a su país; en ese sentido, el muro servía, además, como instrumento para impedir la propagación del contrabando.

Los haitianos finalizaron el primer tramo de su muro fronterizo (unos 600 metros) a mediados de 2014. Dicha construcción es de hormigón, se apoya sobre una base de piedra revestida de material, tiene un poco más de 2,50 metros de alto, su parte superior está protegida con alambradas de púas, y se prevé que tenga una extensión de unos 17 kilómetros. Las autoridades de Haití justificaron la construcción del muro[7] para «controlar el tráfico de mercancías porque requieren cobrar aranceles por el comercio transfronterizo, y obligar a las personas a pasar por el control de aduanas y pagar por las mercancías que entraban a su país».

[7] D. de León: «Haití termina muro que levantó en Elías Piña para cobrar aranceles», en *El Día* (República Dominicana), 18 de junio de 2014, disponible en <http://eldia.com.do/haiti-termina-muro-levanto-en-elias-pina-para-cobrar-aranceles/> (consultado el 11/4/2016). Véase también la crónica «El muro de la división. Haití levanta una tapia en la frontera con República Dominicana», informe de Diulka Pérez, *CNN* en Español, 21 de octubre de 2013, disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=--DE1er0gXw> (consultado el 13/4/2016). Cabe señalar que, desde la Embajada de Haití en la República Argentina, se informó al autor de este trabajo que no existen muros en la frontera entre Haití y República Dominicana, y que Haití nunca tuvo tal proyecto (correo electrónico de fecha 13/4/2016).

Imagen 9. Inauguración de obras del muro de Haití en la frontera con República Dominicana (2014). http://eldia.com.do/haiti-termina-muro-levanto-en-elias-pina-para-cobrar-aranceles/. (Recuperada el 11/4/2016)

El muro haitiano sirvió de disparador en República Dominicana para promover la idea de suscribir un tratado comercial con Haití, en el cual se incluya la construcción de un gran muro fronterizo, cuyas obras deberían ser financiadas por los dos países. El muro propuesto estaría orientado a contener la inmigración ilegal haitiana hacia territorio dominicano[8], iniciativa que, desde mediados de 2015, es apoyada por el Polo Soberano-Fuerza Nacional Progresista[9].

Brasil (Foz do Iguaçu) - Paraguay (Ciudad del Este)

En marzo de 2007 Brasil promovió el proyecto de construir un muro fronterizo en el

[8] H. A. Ysalguez: «Haití y el muro fronterizo», *El Nacional* (República Dominicana), 18 de octubre de 2013, disponible en <http://elnacional.com.do/haiti-y-muro-fronterizo/> (consultado el 11/4/2016); el autor de esa nota señala que el nuevo muro que se proyecte deberá cubrir *los 300 kilómetros de frontera, para evitar definitivamente la ilegal inmigración haitiana*. Véase también D. de León: «Haití termina muro que levantó en Elías Piña para cobrar aranceles», en *El Día* (República Dominicana), 18 de junio de 2014, disponible en <http://eldia.com.do/haiti-termina-muro-levanto-en-elias-pina-para-cobrar-aranceles/> (consultado el 11/4/2016).

[9] Y. Silva: «Fuerza Nacional Progresista busca un millón de firmas para muro en la frontera», en *Diario Libre* (República Dominicana), 12 de septiembre de 2015, disponible en <http://www.diariolibre.com/noticias/politica/fuerza-nacional-progresista-busca-un-millon-de-firmas-para-muro-en-la-frontera-EA1233042> (consultado el 11/4/2016); allí se denomina al muro propuesto como «Muro Soberano para la Defensa de la Patria», con el cual buscan evitar el paso ilegal de indocumentados al territorio dominicano.
Véase también «Propuesta. Pelegrín dice prioridad del gobierno debe ser construcción de muro fronterizo», en *El Caribe* (República Dominicana), 15 de enero de 2016, disponible en <http://www.elcaribe.com.do/2016/01/15/pelegrin-dice-prioridad-del-gobierno-debe-ser-construccion-muro-fronterizo> (consultado el 11/4/2016).

sector brasileño-paraguayo de la denominada triple frontera[10], en las afueras de la ciudad de Foz do Iguaçu, sobre la orilla brasileña del río Alto Paraná, debajo del puente internacional que la comunica con la ciudad paraguaya de Ciudad del Este[11]. Se habría pensado utilizar el muro como un recurso para contener la inmigración ilegal y el contrabando; dicha iniciativa se atribuyó a las autoridades de la Aduana de Foz do Iguaçu[12]. Sin embargo, el principal objetivo del muro sería evitar el comercio ilegal[13].

Imagen 10. http://www.iguazuargentina.com. (Recuperada el 20/4/2016)

Aquella obra tendría una altura estimada de unos 3 metros, una extensión aproximada de 1.500 metros, y estaría construida de concreto y acero, con su parte superior protegida por una alambrada de púas[14]. Finalmente, en mayo de 2007, el presidente de Brasil Luiz Inácio Lula Da Silva decidió cancelar la construcción del muro fronterizo

[10] Allí coinciden Puerto Iguazú (provincia de Misiones, Argentina); Foz do Iguaçu (estado de Paraná, Brasil); y Ciudad del Este (departamento de Alto Paraná, Paraguay).
[11] Paradójicamente, ese puente se conoce como Puente de la Amistad.
[12] E. Arce: «Población brasileña levanta un muro en la frontera con Paraguay», en *BBC Mundo*, 11 de agosto de 2010. Disponible en: <http://www.bbc.com/mundo/america_latina/2010/08/100810_2356_brasil_paraguay_frontera_muro_jg.shtml> (consultado el 13/4/2016).
[13] C. Turdera: «Malestar en Paraguay por el muro fronterizo que hará Brasil», en *La Nación* (Argentina), 15 de marzo de 2007. Disponible en <http://www.lanacion.com.ar/891425-malestar-en-paraguay-por-el-muro-fronterizo-que-hara-brasil> (consultado el 20/4/2016).
[14] Ibíd.

entre Foz do Iguaçu y Ciudad del Este[15].

Imagen 11. Obras del frustrado muro, junto al Puente de la Amistad.
http://www.ultimahora.com/argentina-levanta-el-muro-fronterizo-que-brasil-impidio-n922917.html.
(Recuperada el 20/4/2016)

Brasil (Ponta Porá) - Paraguay (Pedro Juan Caballero)

Una particular situación se vivió entre 2010 y 2011, en la «frontera seca» que comparten la ciudad brasileña de Ponta Porá (estado de Mato Grosso do Sul) y la ciudad paraguaya de Pedro Juan Caballero (departamento Amambay). Por aquellos años, Pedro Juan Caballero atravesaba por un periodo de prosperidad comercial, que se manifestaba en la importante afluencia hacia sus negocios por parte de clientes brasileños de la vecina Ponta Porá, situación que inquietó a algunos sectores comerciales brasileños de esta última ciudad.

[15] «Argentina levanta el muro fronterizo que Brasil impidió», en *Última Hora* (Paraguay), 18 de agosto de 2015. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/argentina-levanta-el-muro-fronterizo-que-brasil-impidio-n922917.html> (consultado el 20/4/2016).

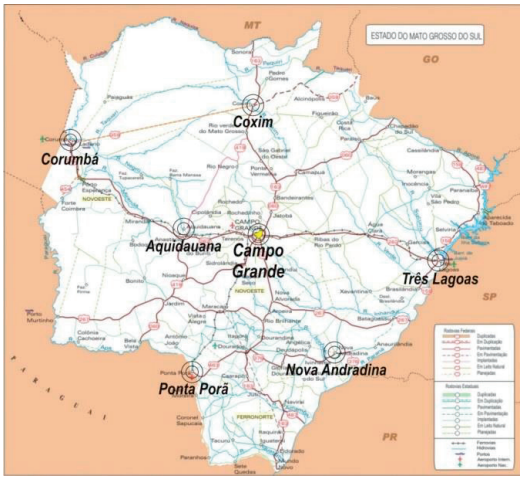


Imagen 12. http://www.ifms.edu.br/campus/ (Recuperada el 20/4/2016)

A principios de agosto de 2010, se comenzaron a construir en las bocacalles que comunican Ponta Porá con Pedro Juan Caballero unas curiosas barreras de hormigón armado, de unos 30 centímetros de alto y una extensión estimada de unos 3.000 metros, para obstaculizar el tránsito de vehículos y la circulación general entre ambas ciudades; por otra parte, en la misma zona limítrofe internacional, y como complemento de aquellas obras, se inició la plantación de una línea de árboles de eucalipto, de una extensión aproximada de entre 3.500 y 4.000 metros, para formar una suerte de barrera natural con los mismos propósitos.

Imágenes 13 y 14.
http://www.bbc.com/mundo/america_latina/2010/08/100810_2356_brasil_paraguay_frontera_muro_jg.shtml. (Recuperada el 20/4/2016)

Aquellas medidas habrían sido promovidas justamente por influyentes grupos comerciales brasileños de Ponta Porá, para desalentar o impedir a los mismos brasileños a que cruzaran a realizar compras en Pedro Juan Caballero[16]. De esa manera, buscarían proteger sus intereses económicos, incentivar o forzar las compras en sus locales de Ponta Porá, y contrarrestar la prosperidad comercial paraguaya de Pedro Juan Caballero[17].

Hacia fines de agosto de 2011, las autoridades municipales paraguayas de Pedro Juan Caballero procedieron a destruir las barreras y a derribar los árboles que dificultaban el comercio y las comunicaciones entre las dos ciudades[18].

Argentina (Posadas) - Paraguay (Encarnación)

En 2015 se difundieron noticias acerca de la construcción de un muro fronterizo en la ciudad de Posadas (capital de la provincia de Misiones, Argentina). Las obras se realizaron sobre el margen del río Alto Paraná, junto al puente internacional «San Roque González de Santa Cruz», que comunica con la ciudad de Encarnación (departamento Itapúa, Paraguay). Ver Imagen 10.

Se atribuyó al muro el objetivo de contener el contrabando que desde Encarnación realizan los «paseros» del Paraguay[19], unos típicos personajes de la cultura fronteriza local (tradicionalmente mujeres), que, por lo menos desde la segunda mitad del siglo XIX, cruzan el Alto Paraná desde Encarnación para «pasar» y vender sus productos en

[16] E. Arce: «Población brasileña levanta un muro en la frontera con Paraguay», en *BBC Mundo*, 11 de agosto de 2010. Disponible en: <http://www.bbc.com/mundo/america_latina/2010/08/100810_2356_brasil_paraguay_frontera_muro_jg.shtml> (consultado el 13/4/2016).

[17] *Trascendió que el motivo de la iniciativa* (…) *sería la poca venta en los comercios brasileños, frente a la prosperidad que viene experimentando Pedro Juan Caballero desde inicios del presente año* (2010). M. Candia: «Sigue obra del muro fronterizo», en *Última Hora* (Paraguay), 8 de agosto de 2010, disponible en: <http://m.ultimahora.com/sigue-obra-del-muro-fronterizo-n346690.html> (consultado el 20/4/2016).

[18] C. Figueredo Ruíz: «Liberan línea fronteriza en Pedro Juan Caballero», *ABC Color* (Paraguay), 1 de septiembre de 2011. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/interior/liberan-linea-fronteriza-en-pedro-juan-caballero-302657.html> (consultado el 2074/2016).

[19] R. Guillemí: «Es increíble que hayan puesto una pared entre socios del Mercosur», en *La Nación* (Argentina), 27 de diciembre de 2015, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1857433-es-increible-que-hayan-puesto-una-pared-entre-socios-del-mercosur> (consultado el 20/4/2016). Sobre los «paseros» y el contrabando, véase «Argentina levanta el muro fronterizo que Brasil impidió», en *Última Hora* (Paraguay), 18 de agosto de 2015, disponible en: <http://www.ultimahora.com/argentina-levanta-el-muro-fronterizo-que-brasil-impidio-n922917.html> (consultado el 20/4/2016). El tráfico comercial «pasero» también es conocido como «comercio de pacotilla».

Posadas. Ese tráfico comercial entre las dos ciudades se destacó por su intensidad e informalidad, lo cual no tardó en derivar en prácticas de contrabando.

Imagen 15. http://www.lanacion.com.ar/1819973-un-muro-de-5-metros-de-alto-y-1300-de-largo-separa-a-posadas-de-paraguay. (Recuperada el 20/4/2016)

Las obras del muro comenzaron efectivamente a ejecutarse a principios de 2015, y, al momento en que se escribe este trabajo (abril de 2016), se mantienen intactas. Se informó que la idea surgió del Ente Binacional Yaciretá, cuyas autoridades argumentaron que el muro se construyó para mejorar la seguridad, la circulación y el funcionamiento del Centro de Frontera argentino-paraguayo, aunque no negaron su utilidad para evitar el contrabando. El muro es una construcción de hormigón, posee unos 5 metros de alto, y una extensión estimada en 1.300 metros. Se extiende desde la cabecera argentina del puente internacional «San Roque González de Santa Cruz», hacia el sur de la ciudad de Posadas.

Desde la propia Posadas se ha criticado la construcción del muro[20] porque constituye una contradicción al espíritu del MERCOSUR, y un serio obstáculo para las comunicaciones, el comercio y la convivencia que históricamente han caracterizado a ambas ciudades. Por otra parte, el muro afecta a la zona de la costanera como paseo o espacio público recreativo de los habitantes de Posadas, ya que representa una construcción que altera el entorno natural y urbano de la ciudad, y un obstáculo que condiciona la estrecha identificación de los posadeños con el río Alto Paraná.

[20] R. Guillemí: «Es increíble que hayan puesto una pared entre socios del Mercosur», en *La Nación* (Argentina), 27 de diciembre de 2015. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1857433-es-increible-que-hayan-puesto-una-pared-entre-socios-del-mercosur> (consultado el 20/4/2016).

Palabras finales

De los casos identificados y descritos, observamos que en el continente americano, los muros y demás construcciones similares para zonas de frontera responden, especialmente, a la necesidad de prevenir y hacer frente a riesgos de carácter social, económico y delictivo, tales como la inmigración ilegal, el contrabando, el narcotráfico, y el terrorismo.

Respecto a las consecuencias de los obstáculos físicos artificiales en las fronteras americanas, diremos que su efectividad es sumamente discutida, ya que, lejos de intimidar o contener, han agudizado el ingenio de quienes pretenden atravesar las fronteras interestatales del continente, en cuanto al hallazgo de atajos o vías de tránsito alternativas para evitar o esquivar las construcciones que dificultan el logro de sus objetivos.

Por otra parte, aquellos obstáculos generan distintos problemas en lo que se refiere a la alteración del medio ambiente, de los distintos ecosistemas y de los ciclos vitales de diversas especies animales y vegetales. Además, representan un potencial perjuicio para el escenario natural y urbano de ciertos núcleos de población, como así también para la convivencia y la armonía de sus habitantes.

De todas maneras, sean efectivos o no, los muros fronterizos americanos, tanto los construidos como aquellos que no pasaron de proyecto, constituyen datos de la realidad del continente, y son opciones que, por lo menos, se consideran o deslizan en los debates que establecen las diferentes líneas de acción para contrarrestar los diversos problemas que surgen en el contexto de la globalización.

*Luis Fernando Furlan**
Licenciado Historia
Magister Defensa Nacional
(República Argentina)

Bibliografía

ARCE, Eduardo. «Población brasileña levanta un muro en la frontera con Paraguay», en *BBC Mundo*, 11 de agosto de 2010. Disponible en <http://www.bbc.com/mundo/america_latina/2010/08/100810_2356_brasil_paraguay_frontera_muro_jg.shtml> (consultado el 13/4/2016).

«Argentina levanta el muro fronterizo que Brasil impidió», en *Última Hora* (Paraguay), 18 de agosto de 2015. Disponible en <http://www.ultimahora.com/argentina-levanta-el-muro-fronterizo-que-brasil-impidio-n922917.html> (consultado el 20/4/2016).

CANDIA, Marciano. «Sigue obra del muro fronterizo», en *Última Hora* (Paraguay), 8 de agosto de 2010. Disponible en <http://m.ultimahora.com/sigue-obra-del-muro-fronterizo-n346690.html> (consultado el 20/4/2016).

CARLISLE, Lyndsay. «Los muros y sus impactos en un contexto histórico mundial». En: CÓRDOVA, Ana y DE LA PARRA, Carlos A. (coordinadores), *Una barrera a nuestro ambiente compartido. El muro fronterizo entre México y Estados Unidos*, México, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales-Instituto Nacional de Ecología-El Colegio de la Frontera Norte-Consorcio de Investigación y Política Ambiental del Surdeste, 2007. Disponible en <http://www2.inecc.gob.mx/publicaciones/libros/518/cap1.pdf> (consultado el 9/4/2016).

«Claves: el muro México/EE.UU.», *BBC Mundo*, 7 de octubre de 2006. Disponible en <http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_5415000/5415150.stm> (consultado el 9/4/2016).

DE LEÓN, Degnis. «Haití termina muro que levantó en Elías Piña para cobrar aranceles», en *El Día* (República Dominicana), 18 de junio de 2014. Disponible en <http://eldia.com.do/haiti-termina-muro-levanto-en-elias-pina-para-cobrar-aranceles/> (consultado el 11/4/2016).

«El muro de la división. Haití levanta una tapia en la frontera con República Dominicana», informe de Diulka Pérez, *CNN* en Español, 21 de octubre de 2013. Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=--DE1er0gXw> (consultado el 13/4/2016).

ESPINOSA ROSARIO, Manuel. «Muro construyen en Haití genera controversia en RD», *El Nacional* (República Dominicana), 17 de octubre de 2013. Disponible en <http://elnacional.com.do/muro-construyen-en-haiti-genera-controversia-en-rd/> (consultado el 11/4/2016).

EZCURRA, Exequiel. «Afuera del muro…» En: CÓRDOVA, Ana y DE LA PARRA, Carlos A. (coordinadores), *Una barrera a nuestro ambiente compartido. El muro fronterizo entre México y Estados Unidos*, México, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales-Instituto Nacional de Ecología-El Colegio de la Frontera Norte-Consorcio de Investigación y Política Ambiental del Surdeste, 2007. Disponible en <http://www2.inecc.gob.mx/publicaciones/libros/518/cap1.pdf> (consultado el 9/4/2016).

Fact Sheet: The Secure Fence Act of 2006. <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2006/10/20061026-1.html> (consultado el 9/4/2016).

FIGUEREDO RUÍZ, Cándido. «Liberan línea fronteriza en Pedro Juan Caballero», *ABC Color* (Paraguay), 1 de septiembre de 2011. Disponible en <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/interior/liberan-linea-fronteriza-en-pedro-juan-caballero-302657.html> (consultado el 2074/2016).

FORTUNA, Claudia. «Haití termina su parte construcción de muro fronterizo», en *Diario Horizonte* (República Dominicana), 4 de agosto de 2014. Disponible en <http://diariohorizonte.com/haiti-termina-su-parte-construccion-de-muro-fronterizo/> (consultado el 11/4/2016).

GANSTER, Paul. «La protección ambiental y la seguridad en la frontera México-Estados Unidos: el asunto del muro fronterizo analizado en contexto». En: CÓRDOVA, Ana y DE LA PARRA, Carlos A. (coordinadores), *Una barrera a nuestro ambiente compartido. El muro fronterizo entre México y Estados Unidos*, México, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales-Instituto Nacional de Ecología-El Colegio de la Frontera Norte-Consorcio de Investigación y Política Ambiental del Surdeste, 2007. Disponible en <http://www2.inecc.gob.mx/publicaciones/libros/518/cap1.pdf> (consultado el 9/4/2016).

GUILLEMÍ, Rubén. «Muros de la vergüenza: un año récord para la construcción de vallas fronterizas», en *La Nación* (Argentina), 27 de diciembre de 2015. Disponible en <http://www.lanacion.com.ar/1857430-muros-de-la-verguenza-un-ano-record-para-la-

construccion-de-vallas-fronterizas> (consultado el 20/4/2016).

----------. «Es increíble que hayan puesto una pared entre socios del Mercosur», en *La Nación* (Argentina), 27 de diciembre de 2015. Disponible en <http://www.lanacion.com.ar/1857433-es-increible-que-hayan-puesto-una-pared-entre-socios-del-mercosur> (consultado el 20/4/2016).

«Haití construye un muro para controlar comercio en la frontera», en *El Día* (República Dominicana), 10 de octubre de 2013. Disponible en <http://eldia.com.do/haiti-construye-un-muro-para-controlar-comercio-en-frontera/> (consultado el 11/4/2016).

KELLY, Mary. «En la frontera hace falta cooperación, no muros». En: CÓRDOVA, Ana y DE LA PARRA, Carlos A. (coordinadores), *Una barrera a nuestro ambiente compartido. El muro fronterizo entre México y Estados Unidos*, México, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales-Instituto Nacional de Ecología-El Colegio de la Frontera Norte-Consorcio de Investigación y Política Ambiental del Surdeste, 2007.

Disponible en <http://www2.inecc.gob.mx/publicaciones/libros/518/cap1.pdf> (consultado el 9/4/2016).

«Los muros que siguen en pie a 25 años de la caída del muro de Berlín», *BBC Mundo*, 7 de noviembre de 2014. Disponible en <http://www.bbc.com/mundo/noticias/2014/11/141105_muros_existentes_berlin_muro_alemania_am> (consultado el 9/4/2016).

MORA TEBAS, Juan Alberto. *África fronteras: muros frente a amenazas.* Documento de Análisis 01/2016, 06 de enero de 2016, Instituto Español de Estudios Estratégicos. Disponible en <http://www.ieee.es/publicaciones-new/documentos-de-analisis/2016/DIEEEA01-2016.html> (consultado el 8/4/2016).

«Muro fronterizo entre Chiapas y Guatemala, descartado: autoridades», InfoChiapas.com, 31 de agosto de 2010. Disponible en <http://www.infochiapas.com/2010/08/muro-fronterizo-entre-chiapas-y-guatemala-descartado-autoridades/> (consultado el 10/4/2016).

PERASSO, Valeria. «La valla fronteriza entre EE.UU. y México se adentra en el mar». *BBC Mundo*, 1 de diciembre de 2011. Disponible en <http://www.bbc.com/mundo/noticias/2011/12/111201_eeuu_muro_fronterizo_maritimo_contra_inmigracion_sandiego_tijuana_vp.shtml> (consultado el 9/4/2016).

«Propuesta. Pelegrín dice prioridad del gobierno debe ser construcción de muro fronterizo», *El Caribe* (República Dominicana), 15 de enero de 2016. Disponible en <http://www.elcaribe.com.do/2016/01/15/pelegrin-dice-prioridad-del-gobierno-debe-ser-construccion-muro-fronterizo> (consultado el 11/4/2016).

SILVA, Yeraldín. «Fuerza Nacional Progresista busca un millón de firmas para muro en la frontera», en *Diario Libre* (República Dominicana), 12 de septiembre de 2015. Disponible en <http://www.diariolibre.com/noticias/politica/fuerza-nacional-progresista-busca-un-millon-de-firmas-para-muro-en-la-frontera-EA1233042> (consultado el 11/4/2016).

TURDERA, Carlos. «Malestar en Paraguay por el muro fronterizo que hará Brasil», *La Nación* (Argentina), 15 de marzo de 2007. Disponible en <http://www.lanacion.com.ar/891425-malestar-en-paraguay-por-el-muro-fronterizo-que-hara-brasil> (consultado el 20/4/2016).

VALLADARES, Danilo. «Migraciones-América Latina: otro muro en la ruta a EE.UU.», *Inter Press Service*, 10 de septiembre de 2010. Disponible en <http://www.ipsnoticias.net/2010/09/migraciones-america-latina-otro-muro-en-la-ruta-a-eeuu/> (consultada el 10/4/2016).

----------. «México construye un muro en frontera Sur», *Contralínea* (México), 204/17 de octubre de 2010. Disponible en <http://www.contralinea.com.mx/archivo-revista/index.php/2010/10/22/mexico-construye-muro-en-frontera-sur/> (consultada el 10/4/2016).

YSALGUEZ, Hugo A. «Haití y el muro fronterizo», *El Nacional* (República Dominicana), 18 de octubre de 2013. Disponible en <http://elnacional.com.do/haiti-y-muro-fronterizo/> (consultado el 11/4/2016).

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

61/2016 16 de junio de 2016

*Cristina Casabón**

La estrategia Mogherini en la crisis del Mediterráneo: por un enfoque político con una dimensión de seguridad

Visitar la WEB Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO

La estrategia Mogherini en la crisis del Mediterráneo: por un enfoque político con una dimensión de seguridad

Resumen:

Una serie de amenazas y mutaciones en la zona hacen que una renovada estrategia europea en la región Euro-Mediterránea sea una necesidad absoluta. Se requiere una estrategia política con una dimensión de seguridad que aborde las raíces de los conflictos que están poniendo en tela de juicio el orden geopolítico y las fronteras en el Medio Oriente.
En primer lugar, se señala la responsabilidad de los Estados miembros a la hora de impulsar una política exterior regional con una dimensión de seguridad. La UE y sus Estados miembros deben identificar los instrumentos y políticas euromediterráneas más adecuados, y estudiar cómo estos deben coordinarse en el marco de una Estrategia Global Europea.
En segundo lugar, la situación geopolítica en Oriente Medio es muy fluida y compleja. Es difícil establecer una nueva arquitectura regional mientras que un nuevo orden todavía está en ciernes. Sobre la base de la identificación de estas limitaciones, se concluye que la UE es un actor capaz de proveer paz y seguridad así como solventar las raíces de las crisis en su región.
El objeto de este análisis es llegar a una visión compartida del concepto innovador de una estrategia política con un fuerte componente de seguridad; una «nueva visión de la seguridad», que acompaña a la resolución política de los conflictos y que se coordina además con otras políticas de desarrollo socioeconómico de estos países.
Para crear una arquitectura de seguridad en la región Euro-Mediterránea, la UE debe solventar la falta de influencia política. Para ello debe obedecer su propia agenda e implementando las políticas e instrumentos adecuados en el marco de una Estrategia Global Europea.

Abstract:

A number of threats and mutations in the region make a renewed European strategy in the Euro-Mediterranean region an absolute necessity. This situation requires a political strategy with a strong security dimension that addresses the root causes of the conflicts that are putting into question the geopolitical order and the borders of the Middle East.
Firstly, the analysis addresses the responsibility of Member States when promoting a regional foreign policy with a security dimension. The EU and its Member States should identify the best Euro-Mediterranean instruments and policies and study how they should be coordinated within

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

the framework of a European Global Strategy.
The geopolitical situation in the Middle East is very fluid and complex. It is difficult to establish a new regional architecture while a new order is still in the making. Based on the identification of these limitations, it is concluded that the EU is an actor capable of providing peace and security while solving the roots of its regional crisis.
The purpose of this analysis is to reach a shared vision of the innovative concept of a political strategy with a strong security component; a "new vision of security" that accompanies the political resolution of conflicts while it´s coordinated with other socio-economic policies.
A security architecture in the Mediterranean requires addressing the lack of European political influence. Therefore, the EU should pursue their own agenda, implementing the right policies and instruments in the framework of a European Global Strategy.

Palabras clave:

Estrategia Global Europea, crisis Euro-Mediterránea, Política Común de Seguridad y Defensa, Política Europea de Vecindad, agenda política europea, arquitectura de seguridad, Oriente Medio y norte de África.

Keywords:

European Global Strategy, Euro-Mediterranean Crisis, Common Security and Defence Policy, European Neighbourhood Policy, European political agenda, Security architecture, Middle East and North Africa.

Introducción

Ante una situación crecientemente conflictiva en una región salpicada por los problemas de seguridad y movilidad, la Estrategia Global Europea será presentada a los líderes de la UE el próximo mes de junio.

Los conflictos de Oriente Medio y del Magreb han trascendido las fronteras nacionales, al tiempo que la crisis de gestión de refugiados así como los atentados de París y Bruselas han recordado abruptamente a los europeos su vulnerabilidad.

Todo ello demuestra que Europa no es una península aislada en su región, o como dijo la alta representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad Federica Mogherini recientemente en la conferencia anual del EUISS, «la frontera sur de Europa no es el Mediterráneo, es el Sahel»[1].

En este periodo de superposición de crisis en su vecindario sur, la UE tendrá que desarrollar una política exterior más influyente y más eficaz[2] a la vez que reforzar su dimensión de seguridad. Para ello debe implicarse en la resolución política de conflictos (Siria, Iraq, Libia, Yemen…) y afrontar las raíces del terrorismo inspirado por el autodenominado Estado Islámico (EI), a la vez que abordar los antagonismos regionales entre Arabia Saudita e Irán, la crisis de refugiados, etc.

Este análisis va dirigido a estudiar la forma en la que la estrategia Mogherini puede orientar las acciones globales de la Unión Europea en el futuro, y en concreto en la región Euro-Mediterránea, desarrollando una estrategia política con una fuerte dimensión de seguridad. Al mismo tiempo, se debatirá la necesidad de adoptar un enfoque regional en la política Euro-Mediterránea, e incrementar la cooperación en materia de seguridad entre los países miembros.

Una arquitectura de seguridad regional

Los países de la región de Oriente Medio y norte de África (MENA) viven un proceso de transición que iniciaron con el despertar árabe de 2011. Como señala Anthony Dworkin, investigador senior del European Council on Foreign Relations, «la UE y los Estados

[1] HR/VP Mogherini at the EUISS Annual Conference, «Towards an EU Global Strategy. The Final Stage». April, 2016. Disponible en: <http://eeas.europa.eu/statements-eeas/docs/160422_paris_strategy_en.pdf>.

[2] Federica Mogherini and Antonio Missiroli (ed): «Towards an EU Global Strategy. Background, process, references», EU Institute for Security Studies, September 2015 Disponible en: <http://www.iss.europa.eu/publications/detail/article/towards-an-eu-global-strategy-background-process-references/>.

miembros deben afrontar la situación en el norte de África con una imagen clara de cuáles son las prioridades en cada país para promover los intereses europeos en seguridad, desarrollo, trasparencia y responsabilidad»[3].

Al mismo tiempo, la remodelación del sistema de seguridad en el Mediterráneo se enfrenta a una serie de restricciones y limitaciones. Es difícil establecer una nueva arquitectura de seguridad en un contexto como el actual, mientras se produce un cambio de equilibrio de poder regional entre Arabia Saudí e Irán[4] y cuando estas mismas potencias regionales junto con otros actores externos están involucradas en varios conflictos al mismo tiempo.

Hablamos por tanto de un contexto en el que los conflictos intraestatales (ya sea por cuestiones étnicas, políticas, económicas o de recursos) se mezclan con antagonismos interestatales de alcance regional. Actualmente, la fragmentación del Mediterráneo ha creado una situación de competición en lugar de cooperación entre los principales actores de la región que dificulta cualquier estrategia de política exterior europea.

Algunos expertos como Yezid Sayigh, investigador senior de Carnegie, ponen de relieve que la situación interna de estos países (disminución de los recursos del Estado, economías cada vez más informales y debilidad de las instituciones) ha elevado los costos de la reforma y de la profesionalización del sector de seguridad[5]. Estas tendencias también han incentivado el empoderamiento de actores no estatales, que van ganando territorio y recursos en Siria e Iraq, Libia y Yemen.

Sin embargo, y tomando en consideración los antagonismos a nivel nacional y regional, la creación de una arquitectura de seguridad regional parece la mejor respuesta para gestionar las crisis actuales a medio y largo plazo en ambas orillas del Mediterráneo.

Solo desde una perspectiva regional pueden solucionarse conflictos como el de Libia, donde la formación de un gobierno de unidad nacional es el primer paso hacia la creación de un estado funcional que requiere el apoyo de actores regionales clave (así como el respaldo de la comunidad internacional). Esto mismo puede aplicarse al caso

[3] Anthony Dworkin: «Los intereses interconectados de Europa en el Norte de África». *Esglobal*, marzo, 2016. Disponible en: <http://www.esglobal.org/los-intereses-interconectados-de-europa-en-el-norte-de-africa/>.

[4] Ignacio Álvarez Ossorio y Cristina Casabón Andrés: «Irán y el Arco chií». *Política Exterior*, abril, 2016.

[5] Yezid Sayigh: «Reforming the Arab Security State», Carnegie, marzo 2016. Disponible en: <http://carnegie-mec.org/2016/03/30/reforming-arab-security-state/iwga>.

de Siria, donde sin embargo parece improbable llegar a un gobierno de consenso nacional-regional.

En el caso de los refugiados, y hasta la fecha, Occidente ha perdido la oportunidad de impulsar una mayor cooperación regional, al optar en cambio por un acuerdo bilateral con Turquía. Como indica Mattia Toaldo, investigador senior del European Council on Foreign Relations (ECFR), en la región MENA, se observa la misma división que dentro de Europa, con algunos de los actores que tratan de eludir su responsabilidad con los refugiados y que además participan en varios conflictos al mismo tiempo. Solo en el ámbito regional puede solventarse la falta de colaboración de estos gobiernos a la hora de abordar esta crisis[6].

La elaboración de la Estrategia Global Europea

Todos los socios de la UE (empezando por Estados Unidos) recomiendan que esta se ocupe de las crisis en pleno desarrollo en su vecindario sur, pues es un actor capaz de movilizar una amplia variedad de herramientas de política exterior (desde ayuda humanitaria hasta cooperación al desarrollo, pasando por políticas de gestión de crisis, acuerdos comerciales, influencia política, despliegue militar…).

La Unión Europea no ha sabido sacar provecho de sus recursos económicos, militares y diplomáticos para la resolución de los conflictos que se han ido generando en la región desde 2011, y ahora experimenta en su suelo las crisis de seguridad (terrorismo) y de movilidad (refugiados) que se derivan de los mismos. La propia alta representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Federica Mogherini, señala la carencia de una estrategia como la causa de que estos instrumentos de política exterior no hayan sabido responder a la crisis[7].

Es por ello, y a la vista de esta situación, por lo que en el Consejo Europeo del 26 de junio de 2015, los líderes de la UE acordaron elaborar una Estrategia Global Europea (EGE) que Mogherini deberá presentar al próximo Consejo Europeo en junio de 2016. En el mismo Consejo Europeo, la alta representante presentó una evaluación de la

[6] EuroMeSCo Conference 2016. *Towards a security architecture for the Mediterranean: a challenge for Euro-Mediterranean relations*. Bruselas, 15 de abril de 2016 Disponible en: <https://europa.eu/globalstrategy/en/towards-security-architecture-mediterranean-challenge-euro-mediterranean-relations>.

[7] Thierry Tardy: *EUISS Yearbook of European Security 2016*. Abril 2016. Disponible en: <http://www.iss.europa.eu/publications/detail/article/euiss-yearbook-of-european-security-2016/>.

estrategia[8] que ha servido de referencia para las consultas con los Estados miembros y otras partes interesadas.

Esta evaluación estratégica de 2015 identifica las características principales de un «entorno cambiante» (un mundo más controvertido y un mundo más complejo), y recoge cinco grandes desafíos y oportunidades de la UE que se corresponden con diversas áreas geográficas (una de ellas dedicada a Norte de África y Oriente Medio) así como cinco principales implicaciones que estos desafíos suponen para la UE (actualización de los objetivos y del compromiso exterior de la UE, mayor flexibilidad, adaptación a la realidad, la necesidad de coordinarse mejor y la necesidad de fortalecer nuestras capacidades).

Consecuentemente, se ha lanzado una plataforma (EU Global Strategy website) en la que se explican las principales políticas en las que esta estrategia está trabajando: seguridad y defensa; estrategia contraterrorista y contra el crimen organizado; ciber-seguridad; energía y cambio climático; migración y movilidad; ayuda humanitaria y prosperidad económica. Paralelamente, el EUISSS ha consultado a un grupo de expertos y analistas reconocidos sobre cuáles deben ser los grandes objetivos de una la Estrategia Global Europea, y los medios para lograrlos[9].

Cabe aquí señalar que el proceso de elaboración de la EGE es cerrado y confidencial. Los Estados miembros son consultados a través de reuniones con regularidad en diversos niveles e informados a través de puntos de contacto. Por otra parte, los embajadores del Comité Político y de Seguridad (COPS) han tenido la oportunidad de examinar el proceso de elaboración de la EGE. Un primer borrador de la estrategia debería estar listo a principios de mayo para luego ser compartido con los Estados miembros y presentado en el próximo mes de junio.

Durante la conferencia anual de *EuroMesCo*, una red de *think tanks* organizada por el Instituto Europeo del Mediterráneo, en Bruselas el pasado mes de abril, las discusiones se centraron en el nivel de ambición que la EGE debe alcanzar en diversos ámbitos.

---

[8] «The European Union in a changing global environment. A more connected, contested and complex world», june 2015. Disponible en: <http://www.eeas.europa.eu/docs/strategic_review/eu-strategic-review_strategic_review_en.pdf>.

[9] VV.AA.: «Towards an EU global strategy – Consulting the experts», EU Institute for Security Studies. April 2016. Disponible en: <http://www.iss.europa.eu/publications/detail/article/towards-an-eu-global-strategy-consulting-the-experts/>.

Falta de voluntad y responsabilidad política

Uno de los principales problemas que señalan numerosos expertos consultados por el EUISS[10] a la hora de diseñar una Estrategia Global Europea es la dificultad, entre los Estados miembros, para ponerse de acuerdo sobre las prioridades e intereses de la UE en materia de política exterior, así como para implicarse en la implementación (los medios).

Silvia Colombo, analista senior del «Istituto Affari Internazionali» señala que ha habido un cambio importante en cuanto a objetivos, o voluntad política en los últimos 20 años en la UE: «Mientras que durante los tiempos de la Asociación Euro-Mediterránea había ambición para resolver los conflictos interestatales de la región, como el conflicto palestino-israelí/árabe-israelí, a través de la creación de una comunidad de seguridad regional, este objetivo se ha puesto a un lado, coincidiendo con un crecimiento de la desilusión por la posibilidad de hacer frente a las raíces de estos conflictos»[11].

La UE es un actor capaz de proveer paz y seguridad en su vecindario sur, así como solventar las raíces de las crisis actuales. La actual falta de relevancia de la UE como actor regional se debe a la carencia de voluntad política de los Estados miembros, lo cual obstaculiza el alcance y el potencial de una estrategia regional y dificulta la tarea de crear un set completo de instrumentos y una política exterior ambiciosa.

Los Estados miembros de la UE parecen seguir siendo reacios a dotar a la UE de competencias para desarrollar las políticas de seguridad y defensa que necesita para ser un actor de referencia en el Mediterráneo.

La respuesta desigual (e incluso descoordinada) entre los Estados miembros es además especialmente acentuada en el ámbito de las capacidades militares, que lideran el Reino Unido y Francia. No todos tienen la voluntad necesaria para actuar militarmente, como es el caso de Alemania por ejemplo, que se ha mantenido al margen en la campaña militar contra el Daesh en Siria e Iraq.

---

[10] VV.AA.: «Towards an EU global strategy – Consulting the experts», EU Institute for Security Studies, Abril 2016. Disponible en: <http://www.iss.europa.eu/publications/detail/article/towards-an-eu-global-strategy-consulting-the-experts/>.

[11] Sylvia Colombo y Daniela Huber: «The EU and conflict resolution in the Mediterranean neighbourhood: Tackling new realities through old means?». Euromesco Paper 27. Disponible en: <https://europa.eu/globalstrategy/en/eu-and-conflict-resolution-mediterranean-neighbourhood-tackling-new-realities-through-old-means>.

Sin embargo, teniendo en cuenta la situación de inestabilidad en la región Euro-Mediterránea, y asumiendo que las amenazas a las que nos enfrentamos hoy son transnacionales y multidimensionales, parece inmediato intuir que la respuesta solo puede ser la comunitaria.

Es por ello que la UE, conjuntamente, debe ofrecer una estrategia de seguridad para la región Euro-Mediterránea que sirva para gestionar las crisis en curso (una parcela propia de la Política Común de Seguridad y Defensa). La realidad es que, como indica Daniel Keoane, analista senior del Center for Security Studies ETH Zürich «la política de defensa de la UE ha sido concebida como una política de gestión de crisis (…) pero hoy en día parece hacer de todo menos gestión de crisis»[12].

Al mismo tiempo es necesario que la UE desarrolle una estrategia política en su política exterior paralela a la política de gestión de crisis y resolución de conflictos, puesto que la implementación de un acuerdo político en Siria, Libia y otros países en conflicto es el paso necesario para solucionar las raíces de estas crisis. En este sentido, investigadores como Mattia Toaldo señalan que, en el caso de Libia, la prioridad de la política exterior europea es apoyar el proceso político: «Es hora de que Occidente alinee su estrategia política y contraterrorista, pues apoyar a los agentes hostiles al proceso político en nombre de la lucha contra el Daesh podría ser contraproducente»[13].

Nos encontramos en un momento en el cual se necesita desarrollar mayor convergencia europea entre el ámbito político y el militar, quizás la Estrategia Global Europea puede guiar y establecer una mayor coordinación entre los instrumentos y políticas de la UE.

Es llamativo que Europa esté descoordinada y que se desentienda de manera conjunta en Oriente Medio y África, donde los conflictos se solapan y el terrorismo, no solo se expande, sino que va conformando redes de comunicación, información y reclutamientos dentro de Europa.

No hay soluciones fáciles para una región que en los últimos años ha pasado por tantas permutaciones y cuyas complejidades ya no se ajustan a los límites de la guerra

[12] Daniel Keoane: «The paradox of EU defence policy», European Geoestrategy, marzo 2016. Disponible en <http://www.europeangeostrategy.org/2016/03/the-paradox-of-eu-defence-policy/>.

[13] Mattia Toaldo:. «Libya's competing centers of power and the West's priority: support the political process», mayo 2016. Disponible en <https://www.aspeninstitute.it/aspenia-online/article/libya%E2%80%99s-competing-centers-power-and-west%E2%80%99s-priority-support-political-process>.

convencional, pero desarrollar una Estrategia Global Europea que impulse y dote de sentido a la política exterior es la vía adecuada para hacer frente a los retos actuales.

Para avanzar hacia una política comunitaria, la UE y los países miembros deben comprender la naturaleza de las crisis actuales. La crisis migratoria Euro-Mediterránea no se limita solamente a la llegada de refugiados sirios, sino también de afganos, iraquíes, libios, palestinos… y afecta a los países de la región que comparten fronteras (Túnez, Líbano, Jordania, Turquía), los cuales se han visto desbordados por la masiva llegada de refugiados.

Además esta región tiene que lidiar con nuevas amenazas como el crecimiento de las tensiones sectáreas entre Arabia Saudí e Irán, la expansión del terrorismo, las crisis políticas e institucionales, y otros problemas estructurales como la crisis económica o la falta de movilidad social especialmente entre los jóvenes y las capas sociales más bajas.

La respuesta a la crisis de seguridad interna

En el contexto actual, las respuestas unilaterales de los países miembros de la UE se demuestran incapaces de hacer frente a los problemas de la región Euro-Mediterránea, así como de gestionar las crisis internas de seguridad fruto de la inestabilidad regional.

Sin embargo, los cambios en la percepción de las amenazas tras la llegada de refugiados y los atentados de París y Bruselas pueden acelerar el proceso de elaboración de políticas comunitarias que refuercen la seguridad dentro del espacio Schengen.

En las horas posteriores a los ataques terroristas en París, se especuló con que el gobierno francés podría activar la cláusula de solidaridad de la UE, el artículo 222 del Tratado de Lisboa para asegurar el apoyo mutuo. Al final, Francia decidió recurrir al artículo 42.7 (TUE), la cláusula de defensa mutua, dado que el alcance territorial del artículo 222 se limita al ámbito europeo. Con ello, Francia se reservaba la capacidad de actuar en materia de política exterior en Siria, algo que esta cláusula no hubiese permitido.

Esta respuesta demuestra el primer gran dilema de la actuación europea en materia de seguridad interna, pues como recuerda Roderick Parkes, analista senior del EU

Institute for Security Studies, «sigue presente la duda de cómo vincular la cláusula de solidaridad con la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD)»[14].

Además, a nivel interno, la cláusula de seguridad no ha servido para hacer frente a las deficiencias de gestión de la crisis de refugiados en la frontera este, ya que esta crisis involucraba a países de los Balcanes que no son miembros de la UE.

Hay que señalar que los problemas de gestión y reubicación de refugiados se deben a que muchas de las recomendaciones recogidas en la Agenda Europea de Migración[15] no han sido cumplidas por los Estados miembros, como es el caso del reparto de refugiados según un sistema de cuotas establecido por la Comisión. Es por ello que algunos expertos lamentan la pérdida progresiva del papel de las instituciones europeas (y en particular en este caso de la Comisión Europea presidida por el Sr. Juncker) a la hora de infl

La Estrategia Global Europea puede contribuir a crear un terreno común y eliminar diferencias que existen entre los países europeos en materia de percepción de amenazas, la coordinación en materia de seguridad, los mecanismos de cooperación, la industria de defensa…

En el ámbito externo, la PCSD queda reducida a misiones de gestión de crisis relativamente pequeñas y de duración limitada en terceros países. Sufre de una carencia de recursos y sus capacidades se van reduciendo progresivamente al ámbito de misiones de entrenamiento y supervisión de fronteras[16].

Es ilusorio creer que crisis mayores tales como el flujo de migrantes, la permanente amenaza del terrorismo y la necesidad de forjar una solución política a los conflictos en Siria pueden ser abordadas con los actuales instrumentos y políticas.

[14] Roderick Parkes: «Migration and terrorism: the new frontiers for European solidarity», EU Institute for Security Studies. Disponible en <http://www.iss.europa.eu/publications/detail/article/migration-and-terrorism-the-new-frontiers-for-european-solidarity/>.

[15] A European Agenda on Migration. Comisión Europea, mayo de 2015. <http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf>.

[16] VV.AA.: «Envisioning European defense». EU Institute for Security Studies, marzo de 2016. Disponible en <http://www.iss.europa.eu/publications/detail/article/envisioning-european-defence-five-futures/>.

Diversificación y coordinación de instrumentos y políticas

Tras la primavera árabe, existe un debate entre expertos que opinan que la Unión Europea puede reciclar algunas de las políticas e instrumentos ya desarrollados para hacer frente a los conflictos y procesos de transición actuales y quienes piensan que debe desarrollar otros nuevos.

En este contexto, y como señala Mercedes Guinea, profesora de relaciones internacionales de la Universidad Complutense de Madrid, «la UE como entidad política, esto es, la Unión de los 27 estados en la época, no ha destacado por desarrollar un papel activo en estos procesos de cambio político (…) ni en los procesos de cambio pacífico, ni en el caso de los virulentos como el de Libia y Siria»[17].

En este sentido, Rosa Balfour, investigadora senior del *German Marshall Fund* señala que «la PEV se ha quedado atascada en una incapacidad para hacer frente a los desafíos en Oriente Medio y el norte de África porque la mayoría de estos desafíos son extremadamente difíciles de tratar»[18]. Es por ello, por lo que en 2015, la Comisión y el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) plantearon en la revisión de la Política Europea de Vecindad (PEV) si esta debía actualizarse.

La cuestión es si se entiende cuál es el ámbito y alcance de la PEV, cuyo objetivo principal no es hacer frente a las crisis y conflictos, sino lograr una asociación política más estrecha y el mayor grado posible de integración económica. Este objetivo se basa en intereses comunes y en la promoción de los valores de la UE –la democracia, el Estado de Derecho, el respeto de los derechos humanos, y la cohesión social–.

Si bien la PEV es una política importante para las relaciones exteriores de la UE en su vecindario sur, algunos de los expertos consultados por el EUISS consideran que en materia de gestión de crisis, la UE debe trabajar en el marco de la Política Común de Seguridad y Defensa tanto de forma independiente como conjuntamente con otras

[17] Mercedes Guinea: «La política europea de vecindad hacia el mediterráneo (2003-2015): impotencia de la Unión Europea ante un entorno cada vez más hostil». *Revista UNISCI / UNISCI Journal*, Nº 39. Octubre, 2015. Disponible en <https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-74789/UNISCIDP39-11GUINEA.pdf >.

[18] Rosa Balfour: «The European Neighbourhood Policy´s identity crisis». European Neighbourhood Policy Review: European Union´s Role in the Mediterranean. 6th Euromed Survey. Instituto Europeo del Mediterráneo, 2016. Disponible en <http://www.iemed.org/publicacions/historic-de-publicacions/enquesta-euromed/euromed-survey-2015/Euromed%20Survey%202015_Rosa%20Balfour.pdf>.

operaciones en el marco de la OTAN y la ONU, y en el marco de una nueva Estrategia Global Europea.

En definitiva, se trata de decidir si es en el marco de la nueva Estrategia Global Europea donde pueden coordinarse, y desarrollarse estas políticas (PEV y PCSD), o si por el contrario hay que diseñar nuevas políticas que aborden las raíces de los conflictos que se encuentran en las patologías de seguridad y de gobernanza de la región MENA a la vez que sentar las bases del desarrollo socioeconómico de estos países.

Como señala Sven Biscop, en este momento el mayor reto puede ser «convencer a los Estados miembros de los vínculos entre la Estrategia Global Europea, la OTAN, la PCSD la ONU y otras coaliciones ad hoc»[19]. Puede por tanto, preverse que el proceso no ya de coordinación, sino de aplicación de los diferentes instrumentos y políticas, será lento y dificultoso.

Conclusión: la creación de una agenda política

En términos generales, la Estrategia Global Europea debe orientar las acciones globales de la Unión Europea en el futuro. El debate que se ha generado ha motivado la idea de impulsar una estrategia política en la región con una fuerte dimensión de seguridad y defensa.

Al mismo tiempo, se requiere una mayor integración de la región Euro-Mediterránea, que bien se podría alcanzar activando algunas de las organizaciones y políticas Euro-Mediterráneas existentes, como son la dimensión sur de la Política Europea de Vecindad y la Unión por el Mediterráneo.

La carencia de una dimensión política en la política exterior de la UE es descrita por los analistas y expertos como una de las mayores deficiencias estructurales. Para alcanzarla es necesario que la UE escriba su propia agenda de política exterior y que esta esté coordinada con la PCSD, y otros instrumentos de cooperación como la PEV.

Como se ha comentado en la introducción del documento, la UE tiene que diseñar e implementar una estrategia política con una fuerte dimensión de seguridad en lugar de una estrategia de seguridad, ya que las raíces de la crisis y los conflictos actuales son básicamente políticas.

[19] Sven Biscop: «Out of the blue: a white book», Egmont Institute, November 2015. Disponible en <http://www.europeangeostrategy.org/2015/11/out-of-the-blue-a-white-book/>.

Debe recalcarse que la incorporación de una dimensión de seguridad dentro de la estrategia política debe acompañarse de un esfuerzo constante en términos de gestión de crisis y reconstrucción económica (la idea de un «plan Marshall» para Oriente Medio es parte del debate económico), así como políticas sociales para promover la reconciliación de las partes implicadas en el escenario de postconflicto.

La UE también debe evitar intervenciones contraproducentes, aprender de errores del pasado, y comprender que escenarios como el de Libia no pueden solucionarse sin esfuerzos políticos y diplomáticos a fondo. Las intervenciones militares per se, se han demostrado inútiles, y han creado complejos debates en la sociedad europea que suponen enormes obstáculos a la hora de crear una estrategia de seguridad y defensa común, así como de hacer frente a los retos de seguridad de nuestra región.

*Cristina Casabón**
Cofundadora Baab Al Shams

Bibliografía

- A European Agenda on Migration. Comisión Europea, mayo de 2015.
- ÁLVAREZ OSSORIO, Ignacio y CASABÓN ANDRÉS, Cristina. «Irán y el Arco chií», *Política Exterior*. Abril, 2016.
- BALFOUR, Rosa. «The European Neighbourhood Policy´s identity crisis». European Neighbourhood Policy Review: European Union´s Role in the Mediterranean. 6th Euromed Survey. Instituto Europeo del Mediterráneo, 2016.
- BISCOP, Sven. «Out of the blue: a white book», Egmont Institute, noviembre 2015.
- COLOMBO, Sylvia and HUBER, Daniela. The EU and conflict resolution in the Mediterranean neighbourhood: Tackling new realities through old means? Euromesco Paper. Marzo, 2016.
- DESSI, Andrea. «Radicalisation in the Mediterranean Region: Old and New Drivers», Istituto Affari Internazionali, diciembre 2015.
- DWORKIN, Anthony. «Los intereses interconectados de Europa en el Norte de África». Esglobal. Marzo, 2016.
- EUISS Annual Conference, Towards an EU Global Strategy – The Final Stage. April, 2016.
- EuroMeSCo Conference 2016. *Towards a security architecture for the Mediterranean: a challenge for Euro-Mediterranean relations*. Bruselas, 15 de abril de 2016.
- Europe: What to watch out for in 2016-2017, World Economic Forum, 2016.
- FRICKE, Julian. «The EU Global Strategy: Foreign and Security Policy in a connected, contested and complex world» BlogActiv.eu, diciembre 2015.
- GIEGERICH, Bastian. «European military capabilities and future conflict», European Geoestrategy, marzo 2016.
- GROS-VERHEYDE, Nicolas. «Un peu plus de PSDC dans la stratégie globale. Les 18 idées du G4, Bruxelles2Pro», marzo 2016.

- GUINEA, Mercedes. «La política europea de vecindad hacia el mediterráneo (2003-2015): impotencia de la Unión Europea ante un entorno cada vez más hostil». *Revista UNISCI / UNISCI Journal*, Nº 39. Octubre, 2015.
- HILTERMANN, Joost. «Towards a new European policy approach in the Middle East», Policy Network, abril 2016.
- HOF, Frederic. «Europe must take lead on protecting Syrian civilians» EUobserver. Abril 2016.
- KEOANE, Daniel. «The paradox of EU defence policy», European Geoestrategy, marzo 2016.
- MASI, Alessandria. «As the Syrian regime and opposition forces announce new operations, civilians continue to be killed during Syria's ceasefire», International Business Times, abril 2016.
- MISSIROLI, Antonio (Ed.). *Towards an EU global strategy – Background, process, references*. EU Institute for Security Studies, 2015.
- MISSIROLI, Antonio, «The EU in a multiplex world», EU Institute for Security Studies, marzo 2015.
- PARKES, Roderick. «Migration and terrorism: the new frontiers for European solidarity», EU Institute for Security Studies. Diciembre 2015.

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

62/2016 17 de junio de 2016

*Rocío Yudith Canchari**

La mujer y el impacto diferenciado de la violencia en el contexto del conflicto armado interno peruano

Visitar la WEB Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO

La mujer y el impacto diferenciado de la violencia en el contexto del conflicto armado interno peruano

Resumen:

Este artículo visibiliza desde una perspectiva de justicia de género el impacto diferencial en el contexto del conflicto armado peruano entre 1980 y 2000. El uso de la violencia sexual contra la mujer como arma de guerra fue cometida masiva y sistemáticamente en asociación con otras graves violaciones de derechos humanos, tales como detenciones arbitrarias, tortura, desapariciones y ejecuciones extrajudiciales, principalmente por agentes estatales, tanto en la magnitud como en la naturaleza diferenciada de sus efectos individuales y estructurales y en menor dimensión por miembros de grupos subversivos. Realidad que nos desvela que las mujeres más pobres, rurales, discriminadas y excluidas del sistema en razón a su género han sido invisibilizadas como sujeto de derechos con una constante subrepresentación como víctimas en un marco de una impunidad estructural y con ausencia de mecanismos para hacer efectivos sus derechos más fundamentales reconocidos en el ordenamiento interno e internacional.

Abstract:

This article views from a gender justice perspective the differential impact in the context of the Peruvian armed conflict which took place between the years 1980 and 2000. It examines the use of sexual violence against women as a weapon of war systematically carried out in association with other serious violations of human rights such as arbitrary detainments, torture, disappearances, and extrajudicial executions, chiefly by government agents, in the scale as well as in the differentiated nature of the individual and structural effects, and on a smaller scale by members of subversive groups. It is a reality which reveals that the poorest women, who are from rural areas, discriminated against and excluded from the system for reason of gender have been made invisible as subjects of rights with constant underrepresentation as victims in a framework of structural impunity and lack of mechanisms to make their fundamental rights recognized in internal and international regulations.

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

Palabras clave:

Conflicto armado, mujer, violencia sexual, perpetradores e impunidad.

Keywords:

Armed conflict, women, sexual violence, perpetrators and impunity.

Introducción

A partir de la lógica del conflicto armado que perpetúa estereotipos de género –varones fuertes y mujeres débiles– basados en el uso de la fuerza como expresión sexista,[1] podemos evidenciar que el impacto de la violencia exacerbó las desigualdades de género, arraigadas en la sociedad peruana antes y durante el conflicto, siendo resultado de las relaciones patriarcales que profundizó la violencia de género «ejercida por el varón sobre la mujer por considerarla inferior y sujeta a sus dictados»[2] . Ello se fundamenta en todas las estructuras sociales donde prevalece el poder masculino, incluido el Estado cuando ejerce un control jerárquico y patriarcal; y es esencialmente cometida contra las mujeres por su condición de género: «los cuerpos de las mujeres, su sexualidad y capacidad reproductiva se utilizan a menudo como campo de batalla simbólico y literal»[3].

En esa realidad podemos adverar que la violencia tiene un impacto diferenciado, según género, pertenencia cultural y clase social y que las mujeres más discriminadas del sistema peruano sufrieron sistemáticamente actos de violencia sexual, principalmente por parte de agentes estatales. La mayoría de las víctimas, que proceden de departamentos pobres de Perú, como Ayacucho, Huancavélica y Apurímac, son mujeres con mínimos niveles educativos. Ellas son parte de ese sector excluido social y políticamente, convertidas en ciudadanas de segunda clase que ocupan los últimos escalones de la jerarquía social del sistema de dominación en Perú[4].

[1] AMNISTÍA INTERNACIONAL. *La violencia contra las mujeres en los conflictos armados.* EDAI, Madrid, 2005, pág. 19.

[2] Rafael Asís: «Algunas reflexiones sobre la violencia de género», en AA.VV. *Desafíos actuales a los derechos humanos: La violencia de género, la inmigración y los medios de comunicación.* Dykinson, Madrid, 2005, pág. 38.

[3] AMNISTÍA INTERNACIONAL. *Vidas rotas. Crímenes contra mujeres en situaciones de conflicto.* EDAI, Madrid, 2004, pág. 15.

[4] Narda Henríquez: *Cuestiones de género y poder en el conflicto armado en el Perú*. Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. Lima, 2006, págs. 94-96.

La Comisión de la Verdad y Reconciliación de Perú[5], grafica que el perfil demográfico de las mujeres que fueron afectadas directamente por muertes y han sido víctimas de crímenes de género en el periodo del conflicto, es similar a lo señalado en los hombres. Ellas en su gran mayoría son quechuahablantes procedentes de la zona andina (73%), principalmente del departamento de Ayacucho (51%), analfabetas (34%) y jóvenes, de las cuales el 48% frisaba entre 10 y 30 años y el 8% eran niñas menores de 10 años. Siendo su ocupación principal la agricultura, el comercio y su casa, el 80% vivían en zonas rurales de Perú[6].

En ese contexto de vulnerabilidad en que se encontraban las mujeres se agudizó la violencia sexual cometido por actores del conflicto que han seguido *modus operandi* diferentes: El ejército peruano y Sendero Luminoso las violaba. La violación sexual es el impacto de género más significativo fue una práctica ampliamente utilizada en la guerra asociada a otras violaciones de derechos humanos. Las muertes de las mujeres en el conflicto fueron más indiscriminadas, porque ellas fueron asesinadas en masacres e incursiones militares, como parte de una población discriminada por el sistema[7].

El número de mujeres muertas y desaparecidas es el 20% del total de casos registrados, mientras que la gran mayoría de muertos y desaparecidos, el restante 80% fueron hombres[8]. El crimen que en mayor proporción afectó a las mujeres fue los asesinatos y ejecuciones extrajudiciales (50%). En segundo lugar son las detenciones (27%) y en tercer lugar la tortura asociada a violaciones sexuales (23%). Los reportes sobre violencia sexual fluyen en sexto lugar (10%), después de los secuestros (17%) y desapariciones (16%)[9]. En esa realidad, ellas enfrentan las secuelas del conflicto como víctimas pasivas, pero también como actoras sociales[10].

Violencia sexual contra la mujer en el conflicto armado interno peruano

El impacto diferencial de la violencia nos revela que la violencia sexual contra la mujer fue una práctica frecuente y sistemática ejecutada principalmente por agentes del

[5] La Comisión de la Verdad y Reconciliación fue creada el 4 de junio de 2001, por Decreto Supremo 065-2001-PCM. El Informe final de CVR fue entregado al presidente Alejandro Toledo el 28 de agosto de 2003.
[6] COMISIÓN DE LA VERDAD Y RECONCILIACIÓN. *Informe Final.* Tomo VIII, pág. 50.
[7] Ibíd., págs. 76-77.
[8] Ibíd., pág. 49.
[9] Ibíd., pág. 60.
[10] Ibíd., pág. 77.

Estado peruano en un contexto más amplio de violencia política dirigida contra las mujeres más pobres utilizado a lo largo del conflicto –como arma de guerra– para someter a las mujeres a partir del uso de su cuerpo, como podemos adverar a partir de la emisión del Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación[11]. Realidad que por su magnitud ha adquirido en la práctica una gran brutalidad y degradación[12].

El relator especial contra la tortura, designado por la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, enfatiza en su Informe de 1992 respecto a la violencia sexual contra la mujer en Perú que «en las áreas sujetas a estado de emergencia, los efectivos militares frecuentemente recurren al abuso sexual»[13]. En igual sentido refiere en su Informe de 1993, «que recibió abundante información que en las zonas de estado de emergencia, la violación parece utilizarse como forma de intimidación o castigo contra grupos de civiles sospechosos de colaborar con los grupos insurgentes[14].

En efecto, podemos evidenciar que esta práctica generalizada de violencia sexual contra la mujer en algunas provincias de Ayacucho, Huancavelica y Apurímac, alcanzó la categoría de sistemática vinculada con la represión de la subversión[15]. Elemento clave para establecer la responsabilidad de los perpetradores, y que dicha responsabilidad no solo alcance a los ejecutores materiales, sino también a los jefes militares o superiores, por no haber realizado un control apropiado respecto a sus subordinados, en la medida en que hubiesen conocido o hubiesen debido conocer que sus subalternos estaban perpetrando estas violaciones; y no hubieran adoptado las medidas para prevenirlas o, reprimirlas o para poner estos hechos en conocimiento de las instancias competentes[16].

---

[11] Ibíd., págs. 67-69.

[12] Susana Caballero: «La conculcación de los derechos humanos de la mujer como hilo fundamental de los delitos sexuales cometidos en tiempo de conflicto armado», en AA.VV. *Género y Derechos Humanos*. Mira Editores, Zaragoza, 2002, pág. 407.

[13] ONU. E/CN.4/1993/26 Informe del Relator Especial contra la Tortura de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, 1993, párrafo 355.

[14] ONU. E/CN.4/1994/31 Informe del Relator Especial contra la Tortura de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, 1994, párrafo 432.

[15] COMISIÓN DE LA VERDAD Y RECONCILIACIÓN. *Informe Final.* Tomo VIII, pág. 67.

[16] COMISIÓN DE LA VERDAD Y RECONCILIACIÓN. *Informe Final.* Tomo VI, pág. 194.

En esa realidad la violencia sexual constituye una violación *per se* de derechos humanos asociada a tipos legales, como es, prostitución forzada, uniones forzadas, esclavitud sexual, abortos forzados, violación sexual y desnudos forzados que afectó a las mujeres más discriminadas del sistema peruano. El total de casos de violación sexual reportados es de 538, de los cuales 527 corresponde a víctimas mujeres y once casos es contra varones[17]. La violación sexual representa el 1,53% de la totalidad de casos de violaciones de derechos humanos registradas en el IFCVR[18].

No obstante, a esta subrepresentación estadística podemos adverar a partir de los testimonios recibidos por la Comisión de la Verdad y Reconciliación que durante el conflicto se dio una alta incidencia de casos de violencia sexual, concretamente casos de violaciones sexuales que vulneraron el territorio más íntimo: su cuerpo y su libertad sexual, como expresión de situaciones previas de discriminación contra las mujeres[19] como podemos evidenciar a modo de ejemplo en 30 de los 118 testimonios tomados en el establecimiento penal de mujeres de Chorrillos-Lima, las mujeres manifiestan haber sufrido violación sexual, mientras que 66 de ellas señalan de haber sido sometidas a otras formas de violencia sexual, lo cual implica que el 81% de estas mujeres fueron víctimas de violencia sexual[20].

Podemos constatar también esta situación a partir de los casos registrados en la base de datos de la Comisión de la Verdad y Reconciliación en la que constan 7.426 de mujeres que fueron víctimas de desapariciones forzadas, detenciones arbitrarias, torturas y ejecuciones extrajudiciales. Aunque no podemos afirmar que todas estas mujeres fueran víctimas de violencia sexual, si tenemos en cuenta la posibilidad de que esto haya ocurrido, es de evidenciarse que el número de mujeres víctimas de crímenes de género podría aumentar considerablemente[21] y revelar la real magnitud de la cuestión.

[17] COMISIÓN DE LA VERDAD Y RECONCILIACIÓN. *Informe Final.* Tomo VIII, pág. 67.

[18] COMISIÓN DE LA VERDAD Y RECONCILIACIÓN. *Informe Final.* Tomo VI, pág. 199.

[19] AMNISTÍA INTERNACIONAL. *Vidas rotas. Crímenes contra mujeres en situaciones de conflicto.* Págs. 27-29.

[20] COMISIÓN DE LA VERDAD Y RECONCILIACIÓN. *Informe Final.* Tomo VI, pág. 200.

[21] Ibíd., pág. 201.

Respecto al perfil sociodemográfico de las víctimas, fueron las peruanas más pobres y discriminadas del sistema las que sufrieron con mayor intensidad la práctica de violencia sexual, siendo la gran mayoría de ellas, analfabetas o solo con estudios de primaria. Además, las víctimas eran mujeres quechuahablantes (75% de los casos), de origen rural (83%), campesinas (36%) o amas de casa (30%). En relación a la edad de las víctimas, ellas eran jóvenes, con una mayor incidencia en niñas que frisaban los once años de edad, y que la mayor parte de las víctimas de violación sexual registrada tenía entre 10 y 29 años de edad[22].

Respecto al ámbito geográfico en que ocurrieron los casos de violencia sexual contra la mujer, podemos señalar 15 departamentos de Perú. Ayacucho fue el departamento con mayor número de casos de violencia sexual, seguidos de Huancavelica y Apurímac, cuya población es mayoritariamente excluida, discriminada y quechuahablante. En relación a los años en que se dio con mayor intensidad estos casos, se identifican entre los años 1984 y 1990, periodo que corresponde a la situación más crítica de casos de violación de derechos humanos en Perú[23]. En ese contexto, agentes estatales emplearon la violencia sexual como arma de guerra asociada a tortura para obtener información, castigar y despojar a las mujeres de su dignidad y, controlarlas a ellas y a sus comunidades, así como para generar pánico y destruir comunidades enteras[24].

En efecto, con relación a los responsables podemos adverar a partir del IFCVR que fueron agentes estatales –miembros del Ejército, Marina de Guerra y Fuerzas Policiales– y miembros de grupos subversivos –Sendero Luminoso y el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru– aunque en diferentes magnitudes, siendo el 83% de los actos de violencia sexual contra las mujeres imputables al Estado peruano y aproximadamente un 11% correspondientes a los grupos subversivos.

Con estos datos podemos asegurar que la mayor responsabilidad de casos de crímenes de género en el marco del conflicto, reside en el Estado peruano; sin

[22] Ibíd.

[23] Ibíd.

[24] AMNISTÍA INTERNACIONAL. *Vidas rotas. Crímenes contra mujeres en situaciones de conflicto*, págs. 38-39.

embargo, también, los miembros de los grupos subversivos fueron responsables de actos como abortos forzados, uniones forzadas y servidumbre sexual[25].

Patrones de violencia sexual perpetrada por miembros de grupos subversivos

A partir de los testimonios recabados por la Comisión de la Verdad y Reconciliación podemos evidenciar que, a lo largo del conflicto armado entre 1980 al 2000 se produjeron actos de violencia sexual contra las mujeres más discriminadas, cometidos por miembros de Sendero Luminoso y del Movimiento Revolucionario Túpac Amaru, que constituyen graves transgresiones al Derecho Internacional Humanitario, estrictamente a las normas mínimas de humanidad establecidas en el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra y a las normas del Código Penal peruano. El ámbito geográfico del crimen de la violencia sexual cometidos por miembros de grupos subversivos se ubica principalmente en los departamentos de Apurímac, Ayacucho, Huancavelica, Huanuco, Junín, Puno y Ucayali[26]. En ese contexto, en el caso de Sendero Luminoso los actos de violencia sexual se dieron en el marco de incursiones armadas y en retiradas, donde los cuerpos de las mujeres eran tomados como un botín de guerra. Las principales formas fueron la violación sexual, las uniones forzadas, la servidumbre sexual, las mutilaciones de índole sexual, embarazos forzados y abortos forzados y, en lo que concierne al Movimiento Revolucionario Túpac Amaru, los hechos de violencia sexual se dieron en incursiones armadas y enfrentamientos con Sendero Luminoso, principalmente con violaciones y abortos forzados. La impunidad rodeó a estos casos, porque la gran mayoría de víctimas no denunciaron estos hechos por temor a los perpetradores y, en los casos que los hicieron no recibieron una respuesta de las autoridades competentes[27],como podemos visibilizar de la declaración de la hija de una víctima:

> «Mi madre fue violada y asesinada por integrantes del PCP-SL en 1982, quienes le acusaban de brindar información a los militares. Ese año un grupo de senderistas interceptaron a mi madre en la Plaza de Umaru, diciéndole queremos hablar contigo. Luego la arrastraron de los cabellos por la plaza, la

[25] COMISIÓN DE LA VERDAD Y RECONCILIACIÓN. *Informe Final.* Tomo VI, pág. 201.

[26] Ibíd., pág. 204.

[27] DEFENSORÍA DEL PUEBLO. *Violencia Política en el Perú: 1980-1996. Un acercamiento desde una Perspectiva de Género,* págs. 33-35.

> llevaron a una iglesia, ahí la violaron. Al día siguiente, la encontramos muerta en la iglesia, estaba con el cuello cortado, desnuda con las piernas ensangrentada. Un comunero de Umaru, testigo de estos hechos logró identificar a uno de los subversivos que era un jefe senderista, encargado de obligar a la población de participar en acciones de PCP-SL»[28].

En ese escenario miembros de Sendero Luminoso cometieron actos de reclutamiento forzado de jóvenes para integrar las filas de Sendero Luminoso. Las mujeres eran secuestradas de sus casas y obligadas a acompañar a los subversivos en sus viajes, y como resultado de múltiples violaciones sexuales, muchas de ellas fueron víctimas de embarazos forzados como podemos evidenciar del testimonio de una declarante que su hija fue secuestrada y obligada a permanecer con los senderistas por tres meses. Cuando logró escaparse, estaba embarazada a causa de la violación sexual[29].

Patrones de violencia sexual perpetrado por agentes del Estado peruano

De los testimonios registrados por la Comisión de la Verdad y Reconciliación podemos adverar que en el periodo del conflicto armado entre 1980 y 2000, la violencia sexual contra la mujer por agentes estatales fue una práctica sistemáticamente avalada por los superiores inmediatos en un contexto de represión de la subversión.[30] Los actos de violencia sexual se cometieron principalmente en incursiones armadas a las comunidades andinas y amazónicas más pobres de Perú y en establecimientos estatales –bases militares, dependencias policiales y establecimientos penales– como ejercicio de poder de los perpetradores respecto a las mujeres[31] en un marco de impunidad estructural[32].

En esa realidad el crimen de violencia sexual fue perpetrado asociado a detenciones, tortura, desapariciones forzadas y ejecuciones extrajudiciales, como podemos evidenciar del Informe de Human Rights Watch:

---

[28] COMISIÓN DE LA VERDAD Y RECONCILIACIÓN. *Informe Final.* Tomo VI, testimonio 201229. Comunidad de Umaru, Vischongo, Vilcashuamán, Ayacucho, 1982, pág. 208.

[29] Ibíd., testimonio 500931. Comunidad Campesina de Pucahuasi, Sañayca, Aymaraes, Apurímac, 1986, pág. 206.

[30] COMISIÓN DE LA VERDAD Y RECONCILIACIÓN. *Informe Final.* Tomo VI, pág. 220.

[31] Ibíd., pág. 267.

[32] DEFENSORÍA DEL PUEBLO. *Violencia Política en el Perú: 1980-1996. Un acercamiento desde una Perspectiva de Género.* Págs. 33-34.

> «La violación sexual de mujeres en el contexto de la violencia armada en Perú, es una práctica común y extendida. Desde el inicio de la campaña de contrainsurgencia contra los grupos subversivos, los soldados usan la violación sexual como un arma para castigar, intimidar y degradar a la población. Para una mujer vivir en una cierta área implica correr el grave riesgo de ser violada sistemática y habitualmente por agentes estatales que se encuentran en zonas declaradas en emergencia, bajo regímenes de excepción, principalmente por miembros del Ejército peruano, solo por ser considerada sospechosa de pertenecer a los grupos alzados en armas»[33].

En ese contexto la violencia sexual se cometió usual y sistemáticamente –como una forma de tortura– como bien enfatiza la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el informe sobre el caso de Raquel Martín de Mejía, en la que definió a la violación sexual como una forma de tortura y una violación a los derechos humanos reconocidos en la Convención Americana de Derechos Humanos al adverar que la víctima fue violada por un agente del Estado peruano con el objetivo de castigarla e intimidarla[34].

Asimismo, otra víctima del crimen de violencia sexual refiere:

> «En las oficinas de la Dirección Contra el Terrorismo me mantuvieron vendada contra la pared. Después de unas horas empezaron todos a golpearme, me tiraron con fuerza contra la pared (…), me manoseaban cada quien entraba y salía, en las noches me sacaban cuando querían, me doblaban los brazos, me llevaban a un cuarto, ahí me interrogaban por las noches, me desvestían y todos me manoseaban, me decían sino hablaba, todos me iban a violar»[35].

En efecto, el crimen de la violencia sexual fue perpetrado en un contexto de una relación de poder asimétrica entre agresor-víctima, evidenciada en el nivel de coacción por parte de agentes del Estado peruano respecto a las mujeres en razón a su género[36],

---

[33] HUMAN RIGHTS WATCH, AMERICA'S WATCH. *Terror no contado. Violencia contra mujeres en el conflicto armado peruano.* New York, 1992, pág. 2.

[34] COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Raquel Martín de Mejía v. Perú. Informe 5-96, Caso 10970 del 1 de marzo de 1996.

[35] COMISIÓN DE LA VERDAD Y RECONCILIACIÓN. *Informe Final.* Tomo VI, testimonio 700135. Villa El Salvador, provincia y departamento de Lima, 1993, pág. 250.

[36] Eduardo Espinoza: «Violación sexual a mujeres rurales durante el conflicto armado interno en Perú». En AA.VV. *Violaciones sexuales a mujeres durante la violencia política en el Perú*. Editado por Comisión de Derechos Humanos. Lima, 2003, pág. 36.

caracterizado por la impunidad implicada[37] que colocan a la mujer no solo en una posición de subordinación frente al agresor, sino en un dominio absoluto del responsable sobre el cuerpo, libertad y sexualidad de las mujeres que anula la capacidad de simbolizar la experiencia, el sufrimiento y el dolor[38], como es adverar del testimonio de una víctima:

> «El 5 de noviembre de 1983, cuando yo y mi hermanita nos dirigíamos a comprar a la tienda fuimos interceptadas por soldados quienes nos sujetaron por el cuello y nos torcieron los brazos. Nos subieron a un vehículo rumbo al cuartel Los Cabitos 51, ahí el capitán violentamente me separó de mi hermanita, este sin piedad me violó, igual hicieron los otros cuatro soldados. Instante que perdí el conocimiento, cuando desperté estaba sangrando demasiado. Apenas yo contaba con 11 años de edad y mi hermanita tenía 8 años de edad, solo quiero que el capitán y los cuatros soldados respondan a la justicia por lo que me hicieron»[39].

Conclusiones

Del análisis del tema se puede afirmar por un lado, que la violencia tiene un impacto diferencial en el periodo del conflicto armado interno peruano desde 1980 a 2000 que se cimienta invariablemente en razones de discriminación sexo-género donde, las mujeres más pobres, rurales y excluidas del contexto peruano, fueron víctimas sistemática y generalizadamente del crimen de la violencia sexual, cometida principalmente por agentes estatales y en menor magnitud por miembros de grupos subversivos, con una constante subrepresentación como efecto colateral del conflicto.

Por otra parte, a 13 de años de la entrega al Estado peruano del Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, las víctimas de este crimen de género continúan invisibilizadas sistemáticamente, relegadas a un asunto de violencia privada

---

[37] HUMAN RIGHTS WATCH, AMERICA'S WATCH. *Terror no contado. Violencia contra mujeres en el conflicto armado peruano. Op. cit.,* pág. 36.

[38] *Noticias, remesas y recados de Manta*. DEMUS, 2005, Lima, págs. 28-29.

[39] COMISIÓN DE LA VERDAD Y RECONCILIACIÓN, testimonio que dio OCH en el Área de Investigaciones Especiales de la Sede Regional Sur Centro, Ayacucho, con fecha 27 de mayo 2003. Los hechos sucedieron en el Cuartel Los Cabitos 51 ubicado en el distrito de Ayacucho, Huamanga, Ayacucho, 1983.

bajo un manto de impunidad estructural y no se establece un ámbito adecuado para que ellas puedan acceder a la acción de tribunales nacionales e internacionales. Quedan así relegadas a una triple violación de derechos: mujer, violencia sexual y acceso a la justicia, y se evidencia, por su extensión geográfica, reiterancia, modus operandi, pluriofensividad de la agresión, una manifiesta asimetría de poder entre agresor-víctima, omisión en la investigación y sanción a los responsables como resultado de la pasividad del Estado peruano en el esclarecimiento de esta violación *per se* de derechos humanos.[40i]

*Rocío Yudith Canchari**
Directora IPIDISODH
Instituto Investigación, Desarrollo Humano, Sociedad y DDHH

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.

[40] La autora fue coordinadora de la Unidad de Investigaciones Especiales y del Equipo de Judicialización de la Sede Sur Central de la Comisión de la Verdad y Reconciliación de Perú (2002-2003) a cargo de la investigación de casos de violaciones graves de derechos humanos sucedidos en el periodo del conflicto armado interno peruano (1980-2000).

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

63/2016 20 de junio de 2016

*Alberto Gallego Gordón**

Las recientes elecciones presidenciales de la República del Chad: ¿factor de estabilización en el Sahel?

Visitar la WEB Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO

Las recientes elecciones presidenciales de la República del Chad: ¿factor de estabilización en el Sahel?

Resumen:

Las pasadas elecciones presidenciales en la República del Chad han vuelto a dar la victoria al presidente Idriss Déby Inot para un quinto mandato. Su firme compromiso para apoyar la seguridad de la región y, en particular, en la lucha contra el terrorismo, le han granjeado la confianza y el apoyo de Occidente y de las instituciones africanas. Sin embargo, la falta de libertades democráticas en el país y la deficiente gestión de los importantes ingresos generados por la explotación del petróleo de los últimos años, que no ha logrado mejorar el grave nivel de subdesarrollo de la población, pueden llegar a ser factores de desestabilización del país y con ello, de toda la región del Sahel, amenazada por el terrorismo y la criminalidad organizada.

Abstract:

The latest presidential elections in the Republic of Chad have assured a fifth term for President Idriss Déby Inot. His firm commitment to support the security of the region and, especially, in the fight against terrorism they have contributed to the confidence and the support of many Western countries and of the African institutions. Nevertheless, the lack of democratic freedoms in the country and the poor management of the important revenues generated by oil exploitation in recent years, which have not resulted in a significant improvement of the serious level of underdevelopment of the population, could eventually become destabilizing factors in the country and thus in the entire Sahel region threatened by terrorism and organized crime.

Palabras clave:

Idriss Déby, Chad, Sahel, petróleo, seguridad, terrorismo, Boko Haram.

Keywords:

Idriss Déby, Chad, Sahel, oil, security, terrorism, Boko Haram.

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

Introducción

La República del Chad, ubicada en lo que tradicionalmente se ha considerado como el «corazón muerto de África»[1], por su subdesarrollo y clima extremo, en los últimos años parece que la percepción está cambiando hacia el «corazón vivo» de la geopolítica regional, debido a la importancia que está adquiriendo por su compromiso con la seguridad regional y en la lucha contra el terrorismo, en particular, de Boko Haram, así como su sincronización con la estrategia francesa en el Sahel.

Con una superficie de 1.284.000 km^2, se encuentra enclavada en el centro del continente africano, sirviendo de nexo entre el desierto del Sáhara, las sabanas del Sahel y los bosques tropicales. Tradicionalmente ha sufrido los avatares de los conflictos con sus vecinos pero, desde su independencia, en agosto de 1960, ha contado con el firme apoyo de su antigua metrópoli, Francia. El país presenta uno de los índices de desarrollo más bajos del planeta[2], con un analfabetismo que alcanza al 60% de sus 13 millones de habitantes. La tasa de desempleo supera el 30% de su población[3], sin apenas algún tipo de ayuda social, en un país en el que los jóvenes menores de 14 años representan casi la mitad de la población[4].

La explotación de los pozos de petróleo, desde principios de este siglo, no ha logrado, sin embargo, que esa nueva riqueza se traduzca en una mejora significativa del nivel de vida de la población, como consecuencia de la corrupción imperante en el país, pero también por el coste de las empresas militares que ha llevado a cabo en apoyo de otros países, ante la amenaza del terrorismo yihadista. La caída de los precios del petróleo en los últimos meses ha tenido un efecto tremendamente negativo en la ya precaria economía del país.

---

[1] Según la denominación que dio Arol Ketchiemen, en su libro *Dictionnaire de l'origine des noms et surnoms des pays africains.* (Traduccion del autor: Diccionario sobre el origen de los nombres de países africanos (septiembre 2014). Francia: Favre. Obtenido del artículo «Le Tchad clef-de-voûte de la géopolitique sahélienne?» (Traducción del autor: El Chad, piedra clave de la geopolítica del Sahel). (2015, 2 de febrero). *Agence Anadolu.* Obtenido el 2 de mayo 2016, de <http://aa.com.tr/fr/politique/le-tchad-clef-de-vo%C3%BBte-de-la-g%C3%A9opolitique-sah%C3%A9lienne/78532>.

[2] United Nations Development Programme. Human Development Reports para la República del Chad. Obtenida el 2 de mayo de 2016, de <http://hdr.undp.org/en/countries/profiles/TCD.>

[3] Ibídem.

[4] United Nations Data para la República del Chad. Obtenida el 2 de mayo de 2016, de <http://data.un.org/CountryProfile.aspx?crName=chad>.

El entorno de seguridad

La ubicación geográfica del Chad pone al país en una difícil posición respecto a los conflictos circundantes y su posición geográfica central y su relativa estabilidad, también han contribuido a que sea destino de miles de refugiados que huyen de los conflictos que asolan a los países limítrofes. En este entorno, la evolución de la política del Chad en los últimos años le ha llevado a asumir unas posiciones cada vez más relevantes en el compromiso con la seguridad de la región además de su capacidad de despliegue. Un primer paso fue su decidido apoyo, con casi 2.000 efectivos, a la operación *Serval*[5], liderada por Francia, en enero 2013, a petición del gobierno de Mali, y aprobada por el Consejo de Seguridad de la ONU[6]. El objetivo de esta misión fue, principalmente, contener el avance de los rebeldes tuareg de la región norteña de *Azawad* y sus aliados yihadistas hacia la capital, Bamako. Sin embargo, también ha habido sombras en su participación en esta misión, como las numerosas denuncias contra sus soldados por abusos e, incluso, violaciones. Pero la eficacia de sus intervenciones no se ha dejado enturbiar por este tipo de actos reprochables[7] y ha sido, en general, alabada por dirigentes africanos y occidentales.

Igualmente, su papel está siendo determinante en la lucha contra el grupo terrorista Boko Haram, además de su apoyo a la coalición liderada por Arabia Saudí en Yemen. No obstante, hay que señalar que el Chad ha estado relativamente libre de grupos terroristas hasta principios de 2015, a pesar de que la región montañosa de Tibesti, al norte del país, ha servido de santuario para diversos grupos, como el argelino Grupo Salafista para la Predicación y el Combate (GSPC).

En su frontera norte, la caída del régimen de Gadafi deja serias dudas sobre el futuro de Libia y ha provocado una grave desestabilización en toda la región del Sahel, todavía, de consecuencias imprevisibles. A pesar de las rivalidades de los años 80 entre ambos países, cuando las fuerzas armadas libias invadieron el norte del Chad, el presidente Idriss Déby criticó en su día la intervención occidental contra Gadafi. No

[5] Mali conflict: Chad army enters Kidal. (2013, 5 de febrero). Obtenido el 10 de mayo de 2016, de <http://www.bbc.com/news/world-africa-21339130>.
[6] Resolución 2085 (2012), de 20 de diciembre, del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Obtenido el 10 de mayo de 2016, de <http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2085(2012)>.
[7] Violación de una mujer por soldados chadianos en Gao, Mali. (Versión electrónica) *ABC*. Obtenido el 23 de abril de 2016, de <http://www.abc.es/internacional/20130926/abci-cuatro-policias-chad-violan-201309261650.html> y de la versión electrónica de *La Vanguardia.* <http://www.lavanguardia.com/internacional/20130926/54388044153/onu-violado-mujer-mali.html>.

obstante, ante la nueva situación creada y la amenaza de grupos terroristas, dentro de la crítica a la funesta gestión del postconflicto libio, con motivo del foro internacional de la paz y la seguridad en África de Dakar, en diciembre 2014, llegó a hacer un llamamiento a la intervención de la OTAN para normalizar el país[8]. Incluso, en el acto de su toma de posesión como presidente[9] del Grupo G5 Sahel[10], en enero de 2016, propuso la creación de un comité de jefes de Estado africanos, con participación de la ONU, al objeto de apoyar las labores del enviado especial de esta organización para Libia, que hasta pocos meses antes había ostentado el diplomático español Bernardino León.

La situación de total descontrol generada en Libia en los últimos años, se percibe desde el Chad como una verdadera amenaza para su propia seguridad y de toda la región, lo que, además, perjudica a los intercambios económicos en las rutas tradicionales del Sáhara. Por otra parte, la presión ejercida por las fuerzas especiales y la inteligencia de varios países occidentales sobre el Daesh en Libia, puede originar un desplazamiento de estos grupos hacia el sur y su dispersión por el Sahel. En cualquier caso, la situación más grave sería la consolidación de una acción común entre los grupos yihadistas que operan a lo largo del Sahel con Boko Haram.

Al noroeste, grupos como Al Qaeda en el Magreb Islámico (AQMI), siguen aprovechando la ausencia del Estado y la porosidad de la frontera con Níger para moverse con total impunidad y perpetrar sus actividades delictivas.

La región de Darfur, al oeste de Sudán, ha sido origen de revueltas hacia el Chad, tanto del actual presidente, Déby, como de su antecesor, Hissène Habré. Los graves conflictos que ha sufrido la región en las últimas décadas, que ya tuvieron su origen en las guerras de los 70 y 80 de la etnia *zaghawas*[11], han provocado decenas de miles de

[8] Senegal, Malí y Chad piden intervención occidental en el sur de Libia (2014, 17 de diciembre). Obtenido el 15 de mayo de 2016, de <http://noticias.terra.es/mundo/senegal-mali-y-chad-piden-intervencion-occidental-en-el-sur-de-libia,c13f9119a355a410VgnCLD200000b1bf46d0RCRD.html>.

[9] Idriss Deby Itno Président du G5 Sahel. (2016, 20 de enero). Obtenido el 15 de mayo de 2016, de <http://www.g5sahel.org/index.php/2-uncategorised/114-idriss-deby-itno-president-du-g5-sahel>.

[10] El Grupo G5 Sahel está integrado por Burkina Faso, Mali, Mauritanie, Niger y el Tchad. Iniciado oficialmente en febrero de 2015, en París, por la Dirección de cooperación de seguridad y defensa (DCSD) tiene como objetivo apoyar la cooperación transfronteriza en el Sahel (ACTS). Se basa sobre tres principios: el binomio seguridad-desarrollo como un continuo, una aproximación *botton-up* para tener en cuenta las necesidades reales de la población y la asociación para desarrollar «wikiproyectos». Obtenido el 15 de mayo de 2016, de <http://www.g5sahel.org/>.

[11] Ortega Rodrigo, R. Darfur. *Crisis política y falso conflicto étnico*, pág. 7. (Versión electrónica). Universitat de la Pau. Obtenido el 19 de mayo, de <http://www.universitatdelapau.org/files/23-32650-

refugiados, obligados a cruzar la frontera con el Chad. En un nuevo conflicto contra los rebeldes sudaneses, en febrero de 2008, el propio presidente Déby tuvo que rechazarlos personalmente, cuando ya estaban a las puertas de la capital, con apoyo de sus tropas y fuerzas francesas[12]. En esta ocasión, acusó abiertamente al Gobierno sudanés de apoyar a los rebeldes, el cual negó tales acusaciones, aunque, al mes siguiente, se firmó en Dakar un acuerdo de no agresión entre ambos países[13].

A través de su frontera sur, son ya varios cientos de miles de refugiados provenientes de la República Centroafricana[14], consecuencia de la guerra civil entre los *Seleka* (mayoritariamente musulmanes) y las milicias de autodefensa *anti-Balaka* («antimachete»). Ya, en 2001, tras el fracasado golpe de estado de François Bozizé (entonces, jefe de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas) contra el presidente de la RCA, Ange-Félix Patassé, aquél se refugió en el Chad, desde donde inició incursiones contra su país, que culminaron en 2003 con la toma de Bangui, con apoyo de fuerzas chadianas.

El apoyo del Chad a Bozizé fue patente en las revueltas originadas en Birao, al norte del país, por la Convención de Patriotas por la Justicia y la Paz, de identidad mayoritariamente musulmana, compuesta por varios grupos rebeldes, embrión de la futura Seleka de Michel Djotodia. Gracias a la intervención de fuerzas chadianas se pudo recuperar la ciudad, lo que Bozizé agradeció beneficiando al Chad con explotaciones petrolíferas en la RCA. Sin embargo, de nuevo, a finales de 2012, la coalición Seleka, liderada por Michel Djotodia, se alzó en armas contra Bozizé, culminando en un golpe de estado, en marzo 2013. Pero el nuevo presidente no trajo, precisamente, la paz en el país, sumido de nuevo en el caos y generando miles de desplazados y refugiados, lo que forzó su dimisión a principios de 2014. El proceso de transición desde entonces ha traído una cierta estabilidad, apoyada por las misiones

document/r_ortega_darfur_un_falso_conflicto_etnico.pdf?go=3d7fa7fcaa728fb8b7ea5dae43dfaf1e291510ba104a46bb4432fceb757a05fb9c9b6a7471bc6064aa9cb02064e83b8cccbd9b0adfc13cc5>.

[12] «El presidente de Chad resiste y acusa a Sudán de apoyar a los rebeldes». (2008, 4 de febrero). (Versión electrónica). *El País.* Obtenido el 15 de mayo de 2016, de <http://elpais.com/diario/2008/02/04/internacional/1202079608_850215.html>.

[13] «Chad, Sudan sign peace deal». (2008, 13 de marzo). (Versión electrónica). *CNN*. Obtenido el 15 de mayo de 2016, de <http://edition.cnn.com/2008/WORLD/africa/03/13/sudan.chad/index.html>.

[14] ACNUR y sus socios necesitan más de 500 millones para las crisis de refugiados de Nigeria y la RCA. (2016, 25 de enero). Obtenido el 16 de mayo de 2016, de <http://acnur.es/noticias/notas-de-prensa/2382-2016-01-25-18-18-34>.

MISCA[15] y MINUSCA[16], con fuerzas mayoritariamente africanas, y la operación *Sangaris*[17], liderada por Francia y, posteriormente EUFOR RCA[18], y la Misión de asesoramiento militar a la RCA (EUMAM RCA)[19], en el marco de la política exterior y de seguridad común (PESC) de la Unión Europea. Precisamente, el Chad comenzó a retirar su contingente de MISCA a partir de abril de 2014, debido a las denuncias de abusos cometidos por sus soldados, lo que fue negado por Yamena, alegando que se trataba de una campaña de descrédito[20].

En todo este proceso, la mediación del Chad en la transición del país, también ha contribuido en gran medida a generar una reputación del Chad, como país comprometido y resolutivo en la gestión de la política internacional de la región.

Lucha contra el terrorismo: Boko Haram

El origen en Nigeria

La situación en la vecina Nigeria ha sido preocupante en los últimos años, con el empuje del grupo terrorista Boko Haram (cuyo líder, Abubakar Shekau, ya declaró, en marzo de 2015, su lealtad al Daesh[21]) que, hasta el momento, ha provocado más de 20.000 muertos y más de dos millones y medio de desplazados y refugiados, si bien, es cierto que sus acciones ya datan de principios de la década pasada.

El fracaso de las ofensivas lanzadas por el anterior gobierno, de Goodluck Johnathan[22],

---

[15] MISCA. Resolución CSNU 2127 (2013), de 05.12.13. Obtenido el 10 de mayo de 2016, de <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2127(2013)>.
[16] MINUSCA. Resolucion CSNU 2149 (2104), de 10.04.14. Obtenido el 10 de mayo de 2015, de <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/minusca/mandate.shtml>.
[17] Operación Sangaris. Obtenido el 15 de mayo de 2016, de <http://www.defense.gouv.fr/operations/centrafrique/dossier-de-presentation-de-l-operation-sangaris/operation-sangaris2>.
[18] EUFOR (RCA). Obtenido el 10 de mayo de 2016, de <http://eeas.europa.eu/archives/csdp/missions-and-operations/eufor-rca/>.
[19] EUMAM (RCA). Obtenido el 10 de mayo de 2016, de <http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eumam-rca/index_en.htm>.
[20] Centrafrique: le Tchad retire son contingent de la Misca. (2015, 3 de abril). Obtenido el 23 de abril de 2016, de <http://www.jeuneafrique.com/164582/archives-thematique/centrafrique-le-tchad-retire-son-contingent-de-la-misca/>.
[21] «Le chef de Boko Haram prête allégeance à l'Etat islamique». (2015, 8 de abril). (Versión electrónica). *Le Monde*. Obtenido el 20 de abril de 2016, de <http://www.lemonde.fr/afrique/article/2015/03/07/nigeria-le-chef-de-boko-haram-prete-allegeance-a-l-etat-islamique_4589461_3212.html>.
[22] R. Amevor, (2016, 26 de febrero): *Continued insecurity and military challenges thwart the war against Boko Haram*. Obtenido el 15 de mayo de 2016, de <http://www.iiss.org/en/iiss%20voices/blogsections/iiss-voices-2016-9143/february-df45/boko-haram-

y de su sucesor, el musulmán Muhammadu Buhari, en 2015, en sus intentos de acabar con este grupo, ha sido patente, como demuestran los continuos atentados perpetrados por este grupo terrorista. El éxito inicial llevó al Buhari a declarar que «la guerra contra Boko Haram ha sido técnicamente ganada y que ya no podría lanzar nuevos ataques convencionales». Sin embargo, su capacidad de supervivencia se mantiene y el relativo control que ejerce el ejército en las ciudades, apenas llega a las zonas más remotas en el campo y toda la región noreste de Nigeria sigue siendo muy insegura, permaneciendo amplias zonas en estado de emergencia[23].

La porosidad de las fronteras nigerianas con sus vecinos Níger, Camerún y el Chad, ha facilitado las incursiones de Boko Haram en las zonas limítrofes. Estos tres países ya llevaban años colaborando en su lucha contra las insurgencias. La creación de la Fuerza Mixta Multinacional (FMM)[24], bajo los auspicios de la Unión Africana, no ha contribuido claramente a mejorar los resultados, fundamentalmente, por la deficiente financiación, además de falta de responsabilidades, de coordinación y de transparencia en las operaciones y gestión de los presupuestos.

Pero, más relevantes son las frecuentes denuncias contra las fuerzas armadas, por la brutalidad de sus operaciones, que actúan indiscriminadamente contra la población civil, causando numerosas víctimas inocentes en su persecución de los terroristas. Así, como consecuencia de las represalias llevadas a cabo contra miembros del Movimiento Islámico Chii de Nigeria, a mediados de diciembre de 2014, fueron asesinadas cientos de personas[25], hechos que contribuyen a generar una gran desconfianza por parte de la población civil. Esto ha obligado al gobierno nigeriano a esforzarse en mejorar su imagen, como parte de su estrategia de estrechar vínculos con las comunidades en las que, reconoce, que Boko Haram tiene cierto arraigo.

El espectacular secuestro de 276 niñas cristianas en su internado de la localidad de Chibok, en la noche del 14 de abril de 2014[26], de las que unas 50 consiguieron

---

continued-insecurity-f0ae>.

[23] R. Amevor. Ibídem.

[24] Fuerza multinacional mixta (FMM). Aprobada su creación en enero de 2015, por la Unión Africana, para la lucha contra Boko Haram en Nigeria y en los países vecinos, en particular Camerún, Chad y Níger. Reúne fuerzas de estos países, además de Benin, con un total previsto de 7.500 efectivos. Obtenido el 15 de mayo de 2016, de <http://www.diplomatie.gouv.fr/es/fichas-de-paises/africa/eventos/article/africa-union-africana-movilizacion>.

[25] R. Amevor. Ibídem.

[26] P. Nkoghé, (2016, 11 de abril): Boko Haram: «Celles qui ont été enlevées, on ne connaît pas leur

escapar, supuso una llamada de atención al mundo sobre los desmanes que estaba provocando el grupo terrorista Boko Haram. La movilización de la opinión pública internacional, bajo el lema *Bring back our girls*, y las operaciones de búsqueda llevadas a cabo por las fuerzas armadas nigerianas, con apoyo de otros países (como los EE.UU.) han resultado infructuosas y, tan solo dos años después ha aparecido la primera, junto a su bebé[27], en las proximidades del bosque de Sambisa. La aparición de una segunda niña hace prever que más puedan ser liberadas de su cautiverio en el futuro, durante el cual, es de temer, que hayan sufrido todo tipo de vejaciones.

Boko Haram en el Chad

La posición ambigua del gobierno de Yamena y de relativa tolerancia hacia Boko Haram, hasta 2014, hacía pensar en un pacto tácito entre ambos, lo que fue criticado por las autoridades del estado nigeriano fronterizo de Borno[28]. Sin embargo, esta actitud cambió como consecuencia de la ofensiva de Boko Haram en Camerún, que amenazaba la libre circulación por la ruta que une el Chad con el puerto de Duala, lo que obligó al Chad a implicarse en el conflicto apoyando a sus vecinos, con incursiones en este país. La reacción de Boko Haram no se hizo esperar y, a principios de 2015, respondió con acciones en la región del lago Chad, donde la población mantiene tradicionalmente fuertes vínculos económicos, sociales y étnicos con Borno, y en la capital, Yamena[29]. La regionalización del conflicto se completó con las incursiones de tropas chadianas en el estado nigeriano de Borno.

A pesar de no tener todavía una implantación firme en el Chad, sí se han observado tendencias simpatizantes, sobre todo, entre los más jóvenes, incluso, con algunos mandos militares de este país en sus filas[30].

---

sort». (Traducción del autor: «No se conoce la suerte de las que han sido secuestradas»). (Versión electrónica). *Libération*. Obtenido el 15 de mayo de 2016, de <http://www.liberation.fr/planete/2016/04/11/boko-haram-celles-qui-ont-ete-enlevees-on-ne-connait-pas-leur-sort_1445492>.

[27] Encontrada una de las niñas secuestradas por Boko Haram en Chibok. (2016, 18 de mayo). Obtenido el 18 de mayo de 2016, de <http://www.europapress.es/internacional/noticia-encontrada-mas-200-ninas-secuestradas-boko-haram-chibok-bbc-20160518141100.html>.

[28] Tchad: idriss Déby et boko haram, liaisons dangereuses? (2014, el 26 de mayo). Obtenido el 20 de abril de 2016, de <http://afrikarabia.com/wordpress/idriss-deby-et-boko-haram-liaisons-dangereuses/>.

29 Tchad: à N'Djamena, la terreur a fini par passer. (2015, 15 de junio). *Jeune Afrique*. Obtenido el 20 de abril de 2016, de <http://www.jeuneafrique.com/236499/politique/tchad-a-ndjamena-la-terreur-a-fini-par-passer/>.

[30] Tchad: entre ambitions et fragilités. (2016, 30 de marzo). Raport Afrique. (Versión electrónica). *Crisis Group* Nº 233, pag. 4. Obtenido el 15 de mayo de 2016, de

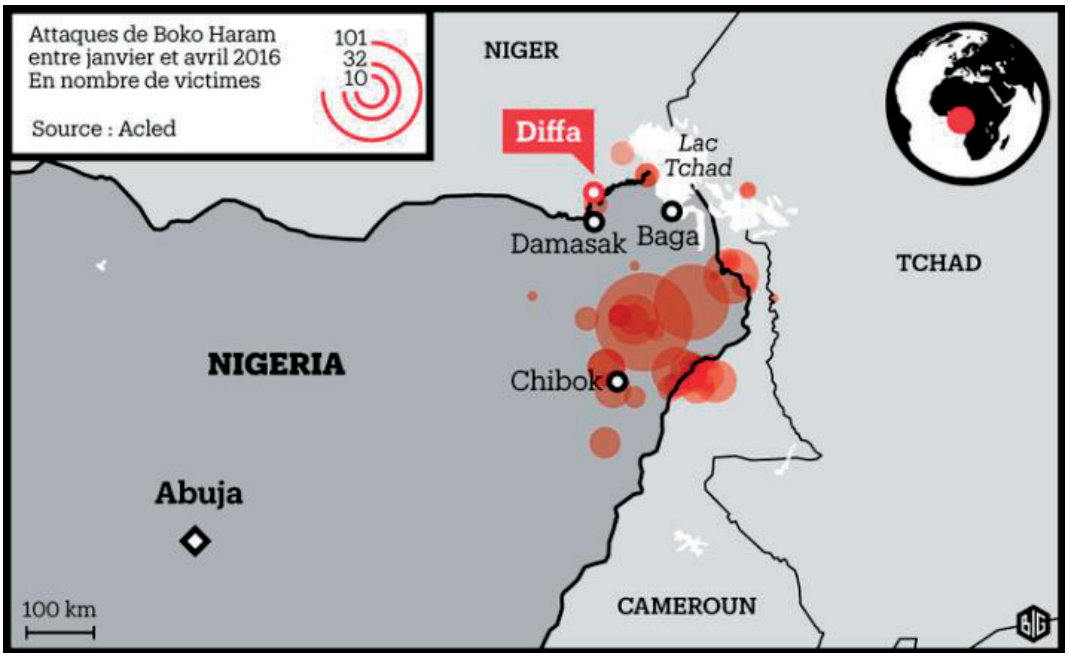


Figura 1. Acciones de Boko Haram desde enero a abril de 2016. (El tamaño del círculo indica el número de víctimas). Fuente: Libération[31].

La posición de Francia en el Chad

Además de ser Francia uno de los primeros socios comerciales del Chad, la tradicional imbricación de las relaciones entre el Chad y Francia ponen de relieve el firme compromiso de París, lo que ha sido demostrando en intervenciones concretas cuando ha peligrado la estabilidad y seguridad del país, como los años que duró el enfrentamiento contra Libia (1978-1987), primero, con la operación Manta[32] y, posteriormente, con la operación Épervier[33], la misma operación que permitió salvar al régimen de Déby, en 2008, cuando los rebeldes estaban próximos a la capital.

El desarrollo de los acontecimientos en los últimos años, debido a la situación creada

<http://www.crisisgroup.org/en/regions/africa/central-africa/chad/233-chad-between-ambition-and-fragility.aspx>.

[31] P. Nkoghé, (2016, 11 de abril): Boko Haram: «Celles qui ont été enlevées, on ne connaît pas leur sort». (Traducción del autor: no se conoce la suerte de las que han sido secuestradas). (Versión electrónica). *Libération*. Obtenido el 15 de mayo, de <http://www.liberation.fr/planete/2016/04/11/boko-haram-celles-qui-ont-ete-enlevees-on-ne-connait-pas-leur-sort_1445492>.

32 Opération *Manta* au Tchad. Obtenido el 15 de mayo 2016, de <http://www.ecpad.fr/operation-manta-au-tchad/>.

[33] Operación *Épervier*. Les éléments français au Tchad (EFT). Obtenido el 15 de mayo de 2016, de <http://www.defense.gouv.fr/operations/autres-operations/operations-achevees/operations-epervier-1986-2014/dossier/les-elements-francais-au-tchad-eft>.

por el terrorismo yihadista en el Sahel, ha provocado una mayor implicación de Francia en la zona, como ya demostró en Mali, en 2013, con la operación *Serval.* Así, el gobierno francés decidió iniciar la operación *Barkhane*[34], (significa «duna en forma de luna creciente»[35]) a principios de agosto de 2014, cuyo cuartel general está instalado en la Base Aérea 172 (cuartel «sargento Hadji Kosseï»), próximo a la capital chadiana, donde aloja a casi la mitad de los 3.500 efectivos que tiene empeñados en la región, de los que unos 700 pertenecen a la Fuerza Aérea. Desde allí, se dirigen las operaciones en coordinación con la Fuerza Mixta Multinacional (FMM), los países miembros del Grupo G5 Sahel (cuya presidencia, como ya se ha mencionado, ostenta el presidente Déby desde enero de 2016[36]), así como con las fuerzas de la Misión de la ONU en Mali, MINUSMA.

Además de Yamena, hay otros dos puntos principales de apoyo a las operaciones, en Niamey (Níger) y Gao (Mali), así como bases avanzadas en las regiones al norte, para cubrir una enorme extensión de territorio, desde las estribaciones del Sáhara, al norte del Chad, hasta Mali, para lo que se han establecido dos zonas, este y oeste, con base en Yamena y en el aeropuerto de Niamey, respectivamente, donde despliegan diversos tipos de aeronaves y helicópteros[37].

[34] Operación Barkhane. Obtenido el 15 de mayo de 2016, de <http://www.defense.gouv.fr/operations/sahel/dossier-de-presentation-de-l-operation-barkhane/operation-barkhane>.
[35] Obtenido el 15 de mayo de 2016, de <http://dictionary.reverso.net/french-definition/barkhane>.
[36] Idriss Deby Itno Président du G5 Sahel. (2016, 20 de enero). Obtenido el 15 de mayo de 2016, de <http://www.g5sahel.org/index.php/2-uncategorised/114-idriss-deby-itno-president-du-g5-sahel>
[37] Operación *Barkhane*. Obtenido el 15 de mayo de 2016, de <http://www.defense.gouv.fr/operations/sahel/dossier-de-presentation-de-l-operation-barkhane/operation-barkhane>.

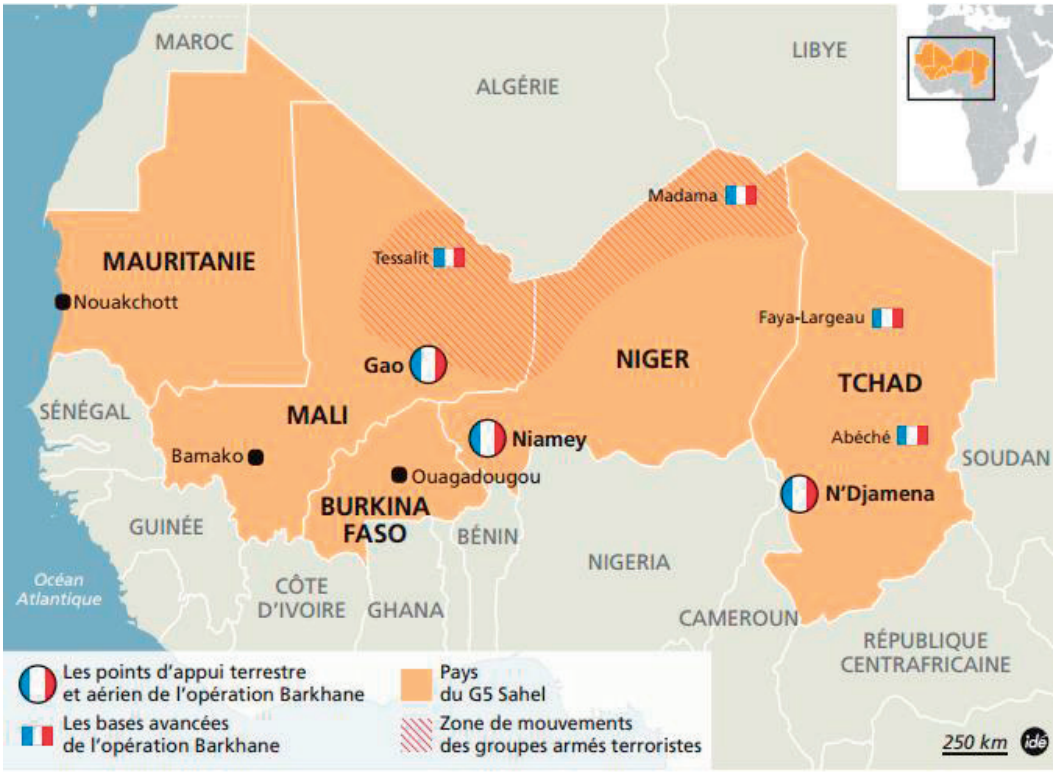


Figura 2. Despliegue de fuerzas de la Operación Barkhane
Fuente: Armées d'aujourd'hui. Núm. 399. Junio 2015[38]

Desde principios de 2015, las fuerzas francesas de paracaidistas extranjeros patrullan conjuntamente con las nigerinas y chadianas, para tratar de impedir el movimiento de los grupos terroristas y de criminalidad organizada que, tradicionalmente, se han movido con libertad por la región. Pero es, precisamente, en estas grandes extensiones donde está el verdadero reto de la misión, pues, para ello, es indispensable la cooperación de los países del G5 Sahel.

La embajadora norteamericana ante la ONU, Samantha Power, realizó una visita oficial al Chad el 20 de abril, poco antes de la publicación de los resultados electorales, y alabó la determinación y contribución del Chad en su lucha contra Boko Haram. Además, añadió que «el Chad es parte de la solución contra este grupo terrorista», pero también «que el refuerzo de las instituciones democráticas es esencial para la

[38] Obtenido el 15 de mayo de 2016, de <http://www.defense.gouv.fr/actualites/articles/le-numero-de-juin-d-armees-d-aujourd-hui-est-en-ligne2>.

estabilidad de un país»[39]. Este último comentario se entiende en el contexto de que el régimen del Presidente Idriss Déby debe abrirse más al multipartidismo que reclama la población, como se ha hecho patente durante el periodo electoral, tratado posteriormente.

Cumbre antiterrorista de Abuya, 14 de mayo de 2016

La reciente cumbre antiterrorista celebrada en Abuya[40], contó con la asistencia de representantes de 11 países africanos, además de británicos y estadounidenses, la alta representante de la Unión Europea para la Acción Exterior, Federica Mogherini, y del presidente francés, François Hollande, como único presidente no africano.

Entre las declaraciones de los líderes, se destacan las del presidente francés, en el sentido de continuar la lucha contra Boko Haram, para lo que seguirá prestando ayuda financiera, así como militar a la FMM, con la operación *Barkhane*. Destacó también que es necesario ayudar a paliar la situación de crisis humanitaria que afecta a 4,5 millones de personas y apoyar el desarrollo de la región.

El comunicado final de la cumbre, subraya que «la derrota final de esta insurrección no se basa solamente en una solución militar, sino también en una acción gubernamental de desarrollo para erradicar sus causas».

Todos estos son factores, que bien pueden justificar la posición del Chad como una verdadera «piedra clave» en la región del Sahel.

Es significativo mencionar que España no ha participado en esta cumbre, lo que ha sido criticado por algunos sectores[41].

[39] Washington s'implique dans l'affaire des militaires disparus. (2016, el 22 de abril). Obtenido el 15 de mayo 2016, de <http://www.journaldutchad.com/article.php?aid=9082>.

[40] S. de Sakutin, (2016, 15 de mayo): «Sommet d'Abuja: il en faut plus pour contrer Boko Haram et aider les populations». (Edición electrónica). *France 24*. Obtenido el 15 de mayo de 2016, de <http://www.france24.com/fr/20160514-sommet-abuja-contrer-boko-haram-hollande-buhari>.

[41] T. Calleja, (2016, 13 de mayo): Obtenido el 15 de mayo 2016, de <http://www.infolibre.es/noticias/politica/2016/05/11/espana_acude_cumbre_antiyihadista_nigeria_que_participan_francia_reino_unido_eeuu_49603_1012.html>.

Elecciones presidenciales, 10 de abril 2016

El presidente Déby ascendió al poder el 1 de diciembre 1990 (entonces, jefe del Estado Mayor chadiano), encabezando una rebelión contra el presidente Hissène Habré[42], organizada desde la región sudanesa de Darfur, con el apoyo de Libia y de Francia. Desde entonces, dirige el país con mano de hierro, poniendo en duda su compromiso con el respeto hacia los derechos humanos[43], hasta el punto de que a algunos les recuerdan los tiempos de su antecesor, Hissène Habré, quien ha sido juzgado por un tribunal especial en Dakar, por crímenes contra la humanidad, y condenado a cadena perpetua, en veredicto del 30 de mayo[44,45].

En un entorno tan convulso como el descrito anteriormente, ha sido el férreo control ejercido sobre la población y las instituciones del Estado, lo que le ha permitido mantenerse en el poder durante estos 26 años, al tiempo que le ha garantizado su reelección en las pasadas elecciones presidenciales del 10 de abril. Sin embargo, su trayectoria en estos años en el poder tampoco ha sido fácil: ha logrado contener el multipartidismo en su país, ha sufrido un trasplante de hígado, ha visto fluir el petróleo en su suelo, ha contenido las revueltas en su vecino Sudán y ha hecho frente al surgimiento de los grupos yihadistas en la región, como Al-Qaeda en el Maghreb islámico (AQMI), en Mali, y contra Boko Haram, en su propio país y en los países vecinos, Nigeria y Camerún.

Pero el descontento de la población no deja de crecer, siendo uno de los principales motivos de frustración de la población, debido a la pésima gestión de los ingresos de la explotación de petróleo, desde que comenzara en 2003. Si bien, antes de las elecciones de 2011 se hicieron numerosas obras públicas, como carreteras y

[42] Habré, a su vez, entonces primer ministro, había llegado al poder liderando un golpe contra el anterior presidente del país, Oueddei, en junio de 1982.
[43] D. Köpp, (2016, 22 de abril): «Kommentar: Der unverzichtbare Diktator des Tschad». (Traducción del autor: el indispensable dictador del Chad). (Versión electrónica). *Deutsche Welle*. Obtenido el 12 de mayo de 2016, de <http://www.dw.com/de/kommentar-der-unverzichtbare-diktator-des-tschad/a-19207953>.
[44] J. Naranjo, (2016, 30 de mayo): «Cadena perpetua para el exdictador de Chad por crímenes de guerra». (Edición digital). *El País*. obtenido el 30 de mayo de 2016, de <http://internacional.elpais.com/internacional/2016/05/30/actualidad/1464609498_195975.html>.
[45] A. Dewan, B. Swails, (2016, 30 de mayo): «Ex-Chad dictator sentenced to life for war crimes». (Edición digital). *CNN*. Obtenido el 30 de mayo de 2016, de <http://edition.cnn.com/2016/05/30/africa/habre-africa-chad-war-crimes/>.

hospitales, la realidad es que no ha sido suficiente, todavía siguen siendo numerosas las carencias, entre otras, de personal en la mayoría de las instituciones públicas.

La situación represiva interna del país contrasta claramente con la imagen hacia el exterior que proyecta el régimen, como aliado imprescindible en la lucha contra el terrorismo en Mali, en la República Centroafricana y, recientemente, contra el grupo terrorista nigeriano Boko Haram, lo que le ha granjeado el apoyo de Francia y EE.UU. Este compromiso influyó en que su país fuera elegido miembro no permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU[46], en el bienio 2014-15, así como su nombramiento como presidente de la Unión Africana[47] y presidente del G5 Sahel, ambos desde enero de 2016.

El carácter autoritario de su gobierno ya se hizo patente en el periodo preelectoral, caracterizado por una constante represión de cualquier tipo de manifestación contraria al régimen, que fueron estrictamente prohibidas, produciéndose detenciones arbitrarias.

Uno de los asuntos que más ha enturbiado el periodo electoral, fue la detención de cuatro opositores entre los días 21 y 24 de marzo: Mahamat Nour Ahmed Ibedou, Younous Mahadjir, Nadjo Kaina Palmer y Céline Narmadji, de la Unión de Sindicatos del Chad y de los movimientos *Ça suffit* («Basta»), *Trop c'est trop* («Demasiado es demasiado») et *On est fatigués* («Ya estamos cansados»).

Lo que se ha denunciado como una decisión puramente «política» por el abogado defensor, en la vista inicial del 7 de abril, supuso una petición del fiscal de seis meses de prisión por «provocación a una manifestación multitudinaria no armada, tentativa de alteración del orden público y de desobediencia a la autoridad». En términos similares se justificó la detención del Dr Albissaty Salhe Alazam, el día 4 de abril, quien fue juzgado posteriormente[48]. La apelación de la abogada solo sirvió para que el Tribunal Superior de Yamena rebajara la sentencia a cuatro meses de libertad condicional, por

[46] Asamblea General aprueba cinco nuevos miembros no permanentes del Consejo de Seguridad. (2013, 17 de octubre). Obtenido el 12 de mayo de 2016, de <http://www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=27768#.VzuN0fmLTIU>.

[47] France Diplomatie. (2016, 30 de enero). Presidencia de la Unión Africana – Designación del Presidente Deby. (Versión electrónica). Obtenido el 2 de mayo de 2016, de <http://www.diplomatie.gouv.fr/es/fichas-de-paises/africa/eventos/article/presidencia-de-la-union-africana-designacion-del-presidente-deby-30-01-16>.

[48] «Prison avec sursis pour quatre dirigeants de la société civile au Tchad». (Traducción del autor: pena de libertad condiconal para cuatro dirigentes de la sociedad civil del Chad). (2016, 15 de abril). (Versión electrónica). *La Voix de l'Amérique*. Obtenido el 5 de mayo de 2016, de <http://www.journaldutchad.com/article.php?aid=9063>.

«provocación a una manifestación multitudinaria no armada», además de la prohibición de participar en actividades subversivas. Los abogados protestaron esta sentencia alegando que, como responsables de asociaciones civiles, la sentencia pretendía mantenerlos con la boca cerrada.

En similares términos se ha expresado la directora regional adjunta de Amnistía Internacional para África Occidental[49], Samira Daoud, denunciando la condena como una violación de la libertad de expresión, de asociación y de manifestación pacífica, así como la presión a la que están sometidos los representantes de la sociedad civil, y que la sentencia muestra la intolerancia de las autoridades respecto a la libertad de expresión, lo que compromete el ejercicio de los derechos humanos por parte de la población.

No obstante, el hecho de que la sentencia final fuera de cuatro meses en libertad condicional, parece mostrar indicios de que, la persistente labor de los defensores de los derechos humanos, pudiera ir teniendo efectos paulatinos contra la impunidad con la que ha venido actuando el régimen contra cualquier oposición. En este sentido, podrían servir los antecedentes en Burkina Fasso, donde, a raíz de las protestas civiles de 2014, se consiguió la dimisión del presidente Blaise Compaoré, quien pretendía optar a un nuevo mandato, y que ya ocupaba desde 1987[50].

Otro hecho que tuvo mucha repercusión en el periodo preelectoral fue la violación de una joven, supuestamente, por hijos de familias de alta clase social. A pesar de que la detención de los sospechosos se logró rápidamente, las manifestaciones de estudiantes fueron reprimidas violentamente por la policía, causando un muerto entre los manifestantes[51].

Igualmente, ha tenido repercusión el trato recibido por el escritor francés Thomas Dietrich, quien publicó este año un libro sobre el Chad, y que había definido al régimen

[49] Declaraciones de Samira Daoud, directora adjunta de Amnistía International para África Occidental y Central. Condamnation de quatre activistes au Tchad: Amnesty International réagit. (2016, 15 de abril). Obtenido el 26 de abril de 2016, de <http://www.journaldutchad.com/article.php?aid=9062>.

[50] «El presidente de Burkina Faso dimite acorralado por una revuelta popular». (2014, 31 de octubre). (Versión electrónica). *El País*. Obtenido el 26 de abril de 2016, de <http://internacional.elpais.com/internacional/2014/10/31/actualidad/1414749219_351135.html>.

[51] Viol d'une lycéenne au Tchad: cinq personnes ont été arrêtées. (Traducción del autor: la violación de una estudiante en el Chad: cinco detenidos). (2016, 16 de febrero). Obtenido el 26 de abril de 2016, de <http://www.jeuneafrique.com/302761/societe/viol-dune-lyceenne-tchad-cinq-personnes-ont-ete-arretees/>.

en su Facebook como «una dictadura, que violaba los derechos humanos». Tras ser expulsado del país, denunció maltrato físico y que se le había incautado su dinero y teléfono móvil[52].

Una vez revisadas las 19.000 actas remitidas por la Comisión Electoral Nacional Independiente (CENI), el Consejo Constitucional confirmó oficialmente, la reelección del presidente Idriss Déby Itno, el cual habría obtenido el 59,92% de los votos escrutados, con una participación del 71%, de un total de 6 millones de personas registradas. Este resultado evita tener que ir a una segunda vuelta, al tiempo que le permite gobernar su quinto mandato de cinco años. Le siguen en número de votos los principales opositores, Saleh Kebzabo, con el 12,77%, Laoukein Kourayo, el 10,61% y Joseph Djimrangar Dadnadji, el 5,4%[53].

El resultado de las elecciones ha sido rechazado por la oposición en pleno, que ha denunciado la falta de credibilidad del proceso electoral, lleno de irregularidades, como las presiones a la población para votar a favor del presidente, la pérdida de urnas y actas, la manipulación de votos por parte de miembros del partido MPS del presidente Déby[54], así como la pérdida de las comunicaciones telefónicas y de internet el mismo día de las elecciones[55]. Ya, antes de las elecciones, sabían prácticamente que no tenían ninguna posibilidad, manifestando que, en caso de una segunda vuelta, se habrían unido todos contra Déby. Según ellos, los resultados de las actas electorales de que disponen no concuerdan con las publicadas por la Comisión Electoral Nacional Independiente (CENI), a la que acusan de abuso de autoridad, al no permitir a los representantes de los candidatos de la oposición comprobar dichas actas[56].

---

[52] (2016, 18 de abril). (Versión electrónica) *Paris Match*. Obtenido el 26 de abril de 2016, de <http://www.parismatch.com/Actu/International/Un-Francais-expulse-du-Tchad-948124> y de *Le Figaro*, <http://www.lefigaro.fr/flash-actu/2016/04/18/97001-20160418FILWWW00092-tchad-un-opposant-francais-expulse.php>.

[53] Obtenido el 12 de mayo de 2016 de la website de la presidencia del Chad <https://www.presidence.td/fr-news-2450-LE_CONSEIL_CONSTITUTIONNEL_CONFIRME_LA_REELECTION_DU_PRESIDENT_IDRISS_DEBY_ITNO_AVEC_59_92_.html>.

[54] Y. Gourlay, (Versión electrónica): «Le Tchad sous tension après l'annonce de la réélection d'Idriss Déby». (Traducción el autor: el Chad bajo tensiones, tras el anuncio de la reelección de Idriss Déby). (2016, 22 de abril). (Versión electrónica). *Le Monde*. Obtenido el 1 de mayo de 2016, de <http://www.lemonde.fr/afrique/article/2016/04/22/le-tchad-sous-tension-apres-l-annonce-de-la-reelection-d-idriss-deby_4907322_3212.html?xtmc=le_tchad&xtcr=1>.

[55] Chad's President Idriss Deby wins fifth term. (2016, 22 de abril). Obtenido el 1 de mayo de 2016, de <http://www.bbc.com/news/world-africa-36110158>.

[56] Tchad: l'opposition rejette la réélection du président Déby Itno. (Traducción el autor: la oposición

El 23 de abril hicieron pública su propia lista provisional de resultados electorales de los candidatos en liza[57], obtenidos en 9 de las 23 regiones del país, claramente diferentes de los oficiales y que mostraban que, según los datos estimados de que disponían, ningún candidato habría podido ganar en la primera vuelta. A la cabeza, estaría el líder de la oposición, Saleh Kebzabo, con un 33,15% de votos, seguido de Laoukein Kourayo Mbaiherem (25,82%), Mahamat Ahmad Alhabo (14,89%) y, en cuarta posición, el actual presidente, Idriss Deby Itno, con tan solo un 10,10%. En palabras del líder opositor Saleh Kebzabo[58], refiriéndose a Déby: «imposible victoria de un candidato que no habría podido vencer, sin la ayuda de los dioses del robo y la victoria a cualquier precio».

Algunas fuentes son todavía más críticas[59], comparando los resultados electorales con los viejos tiempos de la URSS, donde la continuidad del jefe del Estado se decidía con más del 90%, destacando que la expresión «fraude electoral» está en boca de todos, incluso en la región de origen del desaparecido líder de la oposición, Ibni Oumar, donde también ha ganado Déby. Resulta evidente la ventaja del actual presidente, al disponer de muchos más recursos económicos y de los resortes del Estado.

Las denuncias más graves han sido, sin duda, las declaraciones de familiares y allegados de militares que habrían desaparecido por haber votado a candidatos de la oposición a Déby[60,61]. En un artículo publicado en *Le Monde*[62], el 30 de abril, es más

rechaza la reelección del presidente Idriss Déby). (2016, el 23 de abril). Obtenido el 1 de mayo de 2016 <http://tchadinfos.com/politique/tchad-lopposition-rejette-la-reelection-du-president-deby-itno/>

[57] Tchad/Présidentielle 2016: l'opposition donne ses résultats. (2016, 29 de abril). Obtenido el 1 de mayo de 2016, de <http://tchadinfos.com/politique/tchadpresidentielle-2016-lopposition-donne-ses-resultats/>.

[58] J. P. Rémy, (2016, el 29.04): «Au Tchad, la victoire d'Idriss Déby s'accompagne de multiples disparitions». (Traducción del autor: en el Chad, la victoria de Idriss Déby va acompañada de multiples desaparicones). (Versión electrónica). *Le Monde*. Obtenido el 1 de mayo de 2016, de <http://www.lemonde.fr/afrique/article/2016/04/29/au-tchad-la-victoire-d-idriss-deby-s-accompagne-de-multiples-disparitions_4911202_3212.html>.

[59] D. Köpp, (2016, 22 de abril): «Kommentar: Der unverzichtbare Diktator des Tschad». (Traducción del autor: el indispensable dictador del Chad). (Versión electrónica). *Deutsche Welle*. Obtenido el 12 de mayo de 2016, de <http://www.dw.com/de/kommentar-der-unverzichtbare-diktator-des-tschad/a-19207953>.

[60] D. Köpp, (2016, 22 de abril): «Kommentar: Der unverzichtbare Diktator des Tschad». (Traducción del autor: el indispensable dictador del Chad). (Versión electrónica). *Deutsche Welle*. Obtenido el 12 de mayo de 2016, de <http://www.dw.com/de/kommentar-der-unverzichtbare-diktator-des-tschad/a-19207953>.

[61] «Tchad: des militaires portés disparus». (Traducción del autor: Chad: militares desaparecidos). (2016, el 18 de abril). (Versión electrónica). *BBC para África*. Obtenido el 1 de mayo de 2016, de <http://www.bbc.com/afrique/region/2016/04/160417_missingsoldiers>.

explícito en este asunto, al manifestar que los miembros de las fuerzas de seguridad y militares debían votar el día anterior al del resto de la población (el día 9 de abril) y que debían mostrar su voto a sus superiores antes de introducirlo en las urnas. Aquellos que pretendían votar por otros candidatos diferentes al presidente fueron detenidos en el momento, apaleados y sometidos a tratos humillantes en lugares secretos. Resalta el caso anecdótico de un suboficial que había sido detenido en las dependencias del palacio presidencial y que fue liberado posteriormente por hablar la lengua *Zaghawas*, de la etnia del presidente.

La aparición de cuatro cadáveres de miembros de las fuerzas de seguridad en el río Chari, que desemboca en el lago Chad, con evidentes signos de tortura, podría corroborar estas acusaciones. En una entrevista de la *Deutsche Welle*[63] al ministro de Seguridad Pública, Ahmad Aahmat Bachir, este niega tales acusaciones, calificándolas de calumnias, con el argumento de que «no se puede saber el sentido del voto, al tratarse de unas votaciones secretas», añadiendo que «no tendría sentido detener a militares y no a civiles». A las acusaciones del líder de la oposición Saleh Kebzabo, según las cuales, serían estos cuatro cadáveres encontrados de los desaparecidos, el ministro contestó «que habían estado el día 21 en televisión y radio y, posteriormente, regresado a sus puestos en el norte del país[64]. Además, se ha encargado a la policía judicial realizar una investigación sobre el asunto. Sin embargo, son muchos todavía los que no han aparecido y sus familiares no habían tenido contacto con ellos hasta la fecha.

Tras las denuncias de los familiares, la Liga Chadiana de Derechos Humanos (LTDH) trató infructuosamente de buscar a los desaparecidos, exhortando al gobierno a que se realice una investigación independiente sobre el asunto.

---

[62] C. Bensimon, (2016, 30 de abril): «Tchad: vingt-trois militaires et policiers portés disparus depuis l'élection présidentielle». (Traducción del autor: 23 militares y policías desaparecidos tras las elecciones presidenciales). (Versión electrónica). *Le Monde*. Obtenido el 2 de mayo, de <http://www.lemonde.fr/afrique/article/2016/04/30/tchad-vingt-trois-militaires-et-policiers-portes-disparus-depuis-l-election-presidentielle_4911472_3212.html>.

[63] H. Hilke Fischer, F. Ndayiragije, (2016, 22 de abril): «Lässt der Tschad regimekritische Militärs verschwinden?» (Traducción del autor: ¿Hace desaparecer el Chad a los militares críticos con el régimen?). (Versión digital). *Deutsche Welle.* Obtenido el 2 de mayo de 2016, de <http://www.dw.com/de/l%C3%A4sst-der-tschad-regimekritische-milit%C3%A4rs-verschwinden/a-19199026>.

[64] J. P. Rémy, (2016, 29 de abril). Au Tchad, la victoire d'Idriss Déby s'accompagne de multiples disparitions. (Versión electrónica). *Le Monde.* Obtenido el 1 de mayo de 2016, de <http://www.lemonde.fr/afrique/article/2016/04/29/au-tchad-la-victoire-d-idriss-deby-s-accompagne-de-multiples-disparitions_4911202_3212.html>.

La embajadora norteamericana ante la ONU, Samantha Power, se interesó por este asunto y durante su entrevista con el presidente Déby, el 20 de abril, le manifestó la imperiosa necesidad de que dichas personas, si es que estuvieran encarceladas, fueran liberadas[65]. En una entrevista posterior con miembros de la sociedad civil, la embajadora norteamericana también mostró su preocupación por las acusaciones de que los militares no habían podido votar en secreto. Por su parte, el presidente Déby se ha comprometido a investigar el asunto hasta su esclarecimiento.

Igualmente preocupado se mostró el ministro de Defensa francés, Jean-Yves Le Drian, en su visita el 28 y 29 de abril, tras su paso por Abuya, para la firma de un acuerdo de cooperación militar. Según una fuente oficial francesa, algunos de estos soldados habrían sido interlocutores de cooperantes franceses en la zona[66]. Sin embargo, la posición oficial francesa se mantiene cauta a este respecto.

Cuando está a punto de iniciar su sexto mandato, resulta paradójico, cuanto menos, que declarara durante su campaña electoral que cambiaría la constitución para limitar los mandatos de los presidentes, omitiendo que, ya en 2005, fue él quien modificó la constitución para permitirle un tercer mandato[67]. Todo hace prever que el pueblo chadiano no podrá librarse a corto plazo de su presidente.

Sin embargo, tras 26 años en el poder, como resultado de un golpe de estado, Déby es considerado por numerosos países occidentales como un decidido bastión en la lucha contra el terrorismo en la región y eficaz mediador en la resolución de conflictos. Este apoyo exterior se complementa con el reconocimiento de la Unión Africana, cuya presidencia ostenta desde principios de este año, y para la que el proceso electoral se ha desarrollado «de manera limpia y en libertad»[68].

Por su parte, la Unión Europea, a través de su Servicio Exterior, y previamente a las

---

[65] Washington s'implique dans l'affaire des militaires disparus. (2016, el 22 de abril). Obtenido el 16 de mayo 2016, de <http://www.journaldutchad.com/article.php?aid=9082>.

[66] C. Bensimon, (2016, el 30 de abril): «Tchad: vingt-trois militaires et policiers portés disparus depuis l'élection présidentielle». (Versión electrónica). *Le Monde*. Obtenido el 2 de mayo, de <http://www.lemonde.fr/afrique/article/2016/04/30/tchad-vingt-trois-militaires-et-policiers-portes-disparus-depuis-l-election-presidentielle_4911472_3212.html>.

[67] «Kommentar: Der unverzichtbare Diktator des Tschad». (Traducción del autor: El indispensable dictador del Chad). Versión digital. *Deutsche Welle*. Obtenida el 1 de mayo de 2016 del website <http://www.dw.com/de/kommentar-der-unverzichtbare-diktator-des-tschad/a-19207953>.

[68] «Kommentar: Der unverzichtbare Diktator des Tschad». (Traducción del autor: El indispensable dictador del Chad). (Versión digital). *Deutsche Welle*. Obtenida el 1 de mayo de 2016, de <http://www.dw.com/de/kommentar-der-unverzichtbare-diktator-des-tschad/a-19207953>.

elecciones, manifestó su deseo de que las elecciones se desarrollen de manera «verificable y transparente», de acuerdo a la legalidad vigente[69].

Conclusiones

Como resultado de lo expuesto, se puede concluir lo siguiente:

- El presidente Déby ha logrado mantenerse en el poder durante 26 años aplicando una mano «firme» contra cualquier oposición, incluidos los ataques provenientes del exterior y ha conseguido ser reelegido para un nuevo mandato de 5 años.
- La situación política y social de la República del Chad se puede considerar, cuanto menos, inestable. La nueva victoria electoral del presidente Déby ha sido muy cuestionada por la oposición y la sociedad civil del país, cada vez con mayor arraigo, debido a las numerosas irregularidades observadas.
- Durante este periodo, sus promesas de apertura de las libertades no se han cumplido, como tampoco lo han sido las de mejora de la situación económica, que sigue siendo precaria para la gran mayoría de la población, que vive en niveles excesivamente bajos de desarrollo, a pesar de los cuantiosos ingresos que ha reportado la explotación de los pozos de petróleo.
- La situación de seguridad de los países limítrofes ha sido y sigue siendo muy inestable, representando una constante amenaza para el país.
- La amenaza del terrorismo yihadista es real y creciente en el Sahel. La caída del régimen de Gadafi ha provocado una gran inestabilidad en la región, aprovechada, tanto por movimientos rebeldes independentistas y de criminalidad organizada, como por los grupos yihadistas.
- La aparición del grupo terrorista Boko Haram, en Nigeria, y la expansión de sus actividades hacia Níger, Camerún y el Chad, supone un nuevo reto para los gobiernos de estos países y la seguridad de la región.

[69] «Elections/Tchad: l'UE exige de la transparence». (2016, 11 de abril). (Versión electrónica). *Le Figaro*. Obtenido el 26 de abril de 20156, de <http://www.lefigaro.fr/flash-actu/2016/04/11/97001-20160411FILWWW00351-tchad-l-ue-exige-un-comptage-transparent.php>.

- La posibilidad de una eventual alianza entre los grupos terroristas del Sahel con Boko Haram podría provocar una situación realmente alarmante y de consecuencias imprevisibles, tanto para los países de la región, como también para Europa.
- El compromiso del Chad en la lucha contra el terrorismo es firme y en todos los frentes, lo que también ha contribuido al prestigio y apoyo internacional para el presidente Déby.
- El tradicional apoyo de Francia, actualmente, con la operación *Barkhane*, es imprescindible para mantener la superioridad militar en la región y evitar una expansión incontrolada del yihadismo, de consecuencias imprevisibles, no solo para la región, sino también para Occidente.
- Con los antecedentes descritos, bien se podría justificar que, la República del Chad, pudiera ser considerada como la «piedra clave de la geopolítica del Sahel», título del artículo mencionado en la cita al pie número 1 de este trabajo.

*Alberto Gallego Gordón**
COR. EA. (Res)
Universidad Católica San Antonio de Murcia
UCAM

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

63bis/2016 23 de junio de 2016

*Shaun Riordan**

«Brexit»: implicaciones para la seguridad europea

Visitar la WEB Recibir BOLETÍN TRÓNICO

«Brexit»: implicaciones para la seguridad europea

Resumen:

El debate sobre la posible salida de Gran Bretaña de la Unión Europea hasta ahora se ha enfocado en las consecuencias económicas y la inmigración. Sin embargo, las implicaciones más graves podrían ser para la seguridad internacional, tanto de la Unión Europea como de Gran Bretaña. Europa perdería uno de sus dos ejércitos más fuertes, además de uno de sus dos poderes nucleares y miembros permanentes del Consejo de Seguridad. Sin una política común de defensa y seguridad eficaz, sería aún más dependiente de la OTAN y los EE.UU. para afrontar desafíos como Rusia, China, el Próximo Oriente y África del Norte. Sin embargo, los EE.UU. están cada vez menos dispuestos a subvencionar la seguridad europea. Fuera de la UE, Gran Bretaña perdería su papel en Washington como voz anglosajona en Europa. Para mantener la «relación especial», podría tener que reforzar su papel como un aliado militar fiel y aumentar su gasto de defensa. Además de estas implicaciones para la seguridad internacional, la salida de Gran Bretaña de la UE también pondría en cuestión la coherencia constitucional tanto del Reino Unido como de la propia Europa.

Abstract:

The debate on Britain's possible departure from the European Union has so far focused on the economic consequences and immigration. Nevertheless the most serious consequences could be for International Security, both of Britain and Europe. The European Union would lose one of its strongest armed forces, as well as one of its nuclear powers and permanent members of the Security Council. Without an effective Common Defence and Security Policy, it would be even more dependent on NATO and the US to confront challenges like Russia, China, the Middle East. But the US is ever less willing to subsidize Europe's security. Outside the European Union, it would lose its role in Washington as the Anglo-Saxon voice in Europe. To maintain the "Special Relationship", Britain may need to reinforce its role as reliable military ally through increased military spending. Apart from these implications for International Security, the departure of Britain from the European Union would call into question the constitutional coherence of both the United Kingdom and Europe.

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

Palabras clave:

Europa, *Brexit*, Gran Bretaña, Unión Europea, seguridad internacional, OTAN, Rusia, geopolítica, Escocia, Irlanda del Norte.

Keywords:

Europe, Brexit, Great Britain, European Union, International Security, NATO, Russia, Geopolitics, Scotland, Northern Ireland.

La oportunidad perdida

En 1998 el primer ministro británico Tony Blair y el presidente francés Jacques Chirac firmaron el Acuerdo de Saint Malo en un intento de reforzar la defensa europea y diseñar una verdadera Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) para la Unión Europea. Muchos dentro del Gobierno británico lo vieron en aquel entonces, como el primer paso para crear un ejército propiamente europeo. El acuerdo fue una respuesta a las crisis de Bosnia y Kosovo, escenarios donde los norteamericanos habían tenido que resolver unos conflictos en el «patio europeo» que los europeos no habían sido capaces de resolver por sí mismos. El primer ministro Blair había llegado al convencimiento entonces de que sin una PESC eficaz, la UE no podía jugar su debido papel en un mundo cada vez más globalizado. Sin embargo, Blair estaba asumiendo riesgos importantes. No había consultado con Washington antes de firmar el acuerdo y, en el Pentágono y la Casa Blanca del presidente Clinton, el acuerdo se veía como una traición a la «relación especial» entre ambos países. En ese momento, los norteamericanos se oponían al intento de los alemanes y los franceses de crear una «identidad europea» diferenciada dentro de OTAN. Los británicos debían ser sus aliados fieles en esta lucha, pero parecía que el Reino Unido había decidido cruzar al otro lado del canal. Para tranquilizar los recelos de sus socios transatlánticos, Blair tenía que demostrar que su acuerdo con Chirac podía reforzar la defensa de Occidente.

Por lo tanto, las embajadas británicas en toda la Unión Europea recibieron la instrucción de convencer a los gobiernos locales de apoyar su iniciativa[1]. La reacción fue negativa, tanto en España como en el resto de la Unión Europea. Los demás gobiernos europeos, seguros en el mundo de la posguerra fría, y preocupados por las implicaciones en los presupuestos de defensa, no tenían ningún interés en hacer avanzar esta iniciativa anglo-francesa. Para Blair fue una gran decepción, jamás iba a correr el riesgo de molestar a un presidente de los EE.UU., y mucho menos para contentar a sus socios europeos. El rechazo del Acuerdo de Saint Malo jugó un papel importante en la decisión de Blair de dar un apoyo incondicional a Bush en la guerra en Irak en 2003. El consiguiente acuerdo anglo-norteamericano se tradujo en una

[1] Como entonces jefe de la sección política de la embajada británica en Madrid, recibí mis instrucciones de «vender» el acuerdo tanto al Ministerio de Defensa español como al Ministerio de Asuntos Exteriores.

estrechísima colaboración entre los militares británicos y franceses, que se ha mantenido hasta el presente. Para Europa fue una oportunidad perdida de crear una verdadera defensa europea (algo que todavía no existe) y para atar a Gran Bretaña más fuertemente a la Unión Europea. Ahora, las relaciones de Gran Bretaña con la Unión Europea están en juego otra vez con las consiguientes implicaciones para la seguridad de la Unión.

El referéndum y las negociaciones

El 23 de junio los británicos votan sobre si quieren o no salir de la Unión Europea. La decisión se tomará de acuerdo con el artículo 50 del Tratado de Lisboa, que por primera vez prevé la posibilidad de que un país puede abandonar la Unión (de hecho dos países ya han salido de Europa, pero las analogías no son exactas: Argelia salió del entonces Mercado Común cuando declaró su independencia, y Groenlandia, que tiene autonomía dentro de Dinamarca, salió de la entonces denominada Comunidad Económica Europea en 1985). Si los británicos votan en favor de salir, ello no significa que Gran Bretaña vaya inmediatamente a dejar la Unión Europea. Por el contrario, indica que empieza un periodo de dos años durante el cual el Gobierno británico tendrá que negociar con sus todavía socios europeos y con la Comisión, las condiciones para sus futuras relaciones con la Unión. Al final de este periodo, habrá un acuerdo que será el que finalmente marcará la salida de Gran Bretaña de la Unión. Esto por lo menos es lo que prevé el artículo 50. Ahora bien, todo podría ser más complicado. Las negociaciones para la salida de Groenlandia de la CEE duraron más de tres años; pero Groenlandia tiene una población de 56.000 y solo un tema de negociación: el pescado. Gran Bretaña, sin embargo, tiene más diplomáticos que Groenlandia, pero también tiene una población de unos 60 millones y una larga agenda de temas clave que negociar. Parece probable, por tanto, que las negociaciones no se puedan cerrar en los años que anticipa el Artículo 50 del Tratado de la Unión. ¿Qué pasará entonces? ¿Se producirá una prórroga de las negociaciones, o bien la imposición de un acuerdo parcial? La verdad es que nadie lo sabe.

Sin embargo, sean largas o cortas las negociaciones, esto traería un periodo de inestabilidad interna, incluso de conflictos internos, en la Unión Europea. Tanto los alemanes como los franceses temen que un voto británico que ratificase la salida

podría tener un «efecto dominó» en el continente. Posiblemente habría una presión fuerte en países como Dinamarca para su propio referéndum sobre una eventual salida de la UE, así como también en otros países más euroescépticos como Suecia o incluso Finlandia (aunque este país pertenezca al área del euro). En otros países, los partidos más anti-europeos se reforzarían, incluso electoralmente, como el *Partij voor de Vrijheid* en Holanda, el *Alternativ für Deutschland* en Alemania o el *Front National* en Francia. Esto podría ser especialmente preocupante para Berlín y París, que tienen que afrontar elecciones parlamentarias y presidenciales, respectivamente, en el 2017. Todos los países miembros de la Unión seguirían las negociaciones con los británicos cuidadosamente para ver cuáles serían las concesiones que los británicos conseguirían. En muchos casos insistirían en las mismas concesiones para ellos mismos, especialmente si estas consisten en exclusiones de la legislación europea menos popular o reducen la influencia de la Comisión o Parlamento Europeo en la política nacional. Por ejemplo, hay pocas dudas de que los países del este de Europa, como Hungría o Polonia, aprovecharían las negociaciones para pedir sus propias exclusiones de las directivas de la Comisión relativas a la emigración. Los principales poderes europeos, sobre todo Alemania y Francia, al igual que la Comisión, tratarían de mantener el control y evitar que este «efecto dominó» provocase una mayor fragmentación de la Unión. Pero no sería fácil. Hay muchos países, incluso algunos de los más grandes como Polonia, que tienen bastante simpatía hacia muchas de las quejas de los británicos.

Ya se comienza a hablar en capitales como Berlín de imponer condiciones duras, casi punitivas, a los británicos para dejar claro a los demás los riesgos de ir en contra del proyecto europeo. En palabras del filósofo francés Voltaire, castigar duramente a los británicos *pour encourager aux autres*. Sin embargo, esta estrategia tampoco vendría sin problemas. Tanto Alemania como Francia tendrían que afrontar una fuerte oposición interna y externa a una política de castigo contra Gran Bretaña. Por el lado interno, sus propios partidos euroescépticos (el *AfD* y el *Front National*) podrían apoyar a los británicos. Al mismo tiempo, sus empresarios no querrían perder un mercado tan importante como Gran Bretaña para sus exportaciones, sobre todo las grandes empresas alemanes. Las Cámaras de Comercio alemanas son poderosas y harían *lobby* para mantener las actuales condiciones para el comercio con Gran Bretaña, manteniéndolas lo más libres de aranceles que fuera posible. Dado que el objetivo

clave de los euroescépticos británicos es mantener el acceso libre al mercado único europeo, al tiempo que se quitan los controles de Bruselas, la posición avanzada por las Cámaras de Comercio representaría una victoria para los británicos que podría animar a los demás Estados miembros menos euro-entusiastas a apoyarles en su pelea contra el centro. Alemania, por lo tanto, podría sufrir la paradoja interna de tener que optar entre sus objetivos políticos y sus objetivos económicos y comerciales. Al mismo tiempo, las decisiones sobre las negociaciones se tendrían que tomar por unanimidad por los entonces veintisiete Estados miembros. El problema, por tanto, no es solo que haya tantos países con una cierta simpatía hacia los británicos, sino que muchos de los Estados miembros tienen importantes intereses económicos y comerciales con Gran Bretaña por lo que necesitan mantener sus relaciones comerciales en la actual situación. No estarían dispuestos a ver estos intereses sacrificados en favor de los objetivos estratégicos y geopolíticos de los alemanes y franceses. Tampoco está claro que los intereses y objetivos de Francia y Alemania coincidan perfectamente. La visión francesa de Europa, desde el presidente De Gaulle, con independencia de lo que digan sus diplomáticos, ha sido una Europa de los países, donde la soberanía de Francia pueda ser defendida. La visión alemana, por el contrario, siempre ha sido más federal. Esta diferencia de visión ya ha provocado problemas en la gestión de la crisis del euro. Podría provocar más problemas todavía en la gestión de las consecuencias de la salida de Gran Bretaña de la UE. El resultado es que, aún si Alemania y Francia intentan imponer condiciones punitivas en los británicos, podría ser imposible llevarlas a cabo, dado que el mero intento provocaría más conflicto e inestabilidad dentro de los demás Estados miembros.

La realidad de Europa

Estos conflictos y tensiones se tendrían que contemplar en el contexto de la Unión Europea tal y como esta organización es realmente en la segunda década del siglo XXI. Ya no es una Unión sola, sino fragmentada en (por lo menos) tres partes. La poderosa Unión Europea monolítica que los británicos consideran que amenaza su democracia y libertad, ya no existe. Al noroeste de Europa hay un grupo de países euroescépticos fuera del euro que quieren una menor intromisión de Bruselas; en el este están los antiguos miembros del Pacto de Varsovia, que se sienten un tanto

abandonados y que cuentan, en algunos casos (Polonia y Hungría) con gobiernos de tendencia anti-europea; en el centro se encuentra la zona del euro, más integrada pero asimismo dividida entre los austeros países del norte y los «libertinos» del sur. Igualmente, los países del noroeste no quieren entrar en el euro mientras los países del este (con excepción quizás de Polonia) jamás podrán. Esta fragmentación de Europa se complica por las instituciones y los tratados diseñados para una Europa unida y no para la actual situación. Así durante la crisis del euro, la Comisión Europea perdió poder e influencia en beneficio del Banco Central Europeo, y su presidente, Mario Draghi, se convirtió en el personaje más influyente y poderoso de Europa. Al mismo tiempo, las decisiones que tomó para rescatar al euro han provocado problemas económicos graves para aquellos miembros de la UE que no pertenecían a este espacio económico, como es el caso de Dinamarca y Suecia. Esta «asimetría de gobernación» ha dejado una Europa mal preparada para afrontar los desafíos a su seguridad y bienestar en el siglo XXI.

Las crisis europeas

Aparte de la posible salida de Gran Bretaña y la crisis del euro (que todavía no se ha resuelto, sino solo aplazado), la Unión Europa tiene que afrontar tres crisis mayores que, incluso, se podrían calificar de existenciales dado que cada una de ellas amenaza la supervivencia de la Unión. Se trata del fracaso de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), la crisis migratoria y la falta de una estrategia común de la energía. Todas estas tres están interconectadas y ponen en cuestión la seguridad y estabilidad de Europa. Aunque Mogherini, la alta representante para la PCSD, pueda hacer un mejor papel como alta representante que sus antecesores, Europa no tiene todavía una política exterior verdaderamente común y, por lo tanto, dispone de una proyección internacional de poder limitada. No es culpa de Mogherini, que se encuentra condicionada por lo que los grandes poderes europeos le permiten. Países como Alemania, Francia e Italia (y, por supuesto, Gran Bretaña) han dejado claro que no están dispuestos a ceder soberanía en materia de política exterior, salvo en temas que les interesan o afectan menos como, por ejemplo, las negociaciones entre Kosovo y Serbia. En los grandes asuntos diplomáticos, como pueden ser las relaciones con Rusia, Turquía y China, cada país mantiene su propia política y su propia posición

nacional. Por lo tanto, la canciller alemana Merkel estaría intentando negociar con el primer ministro turco Erdogan y mantener una línea dura frente al primer ministro ruso Putin, mientras que Hollande preferiría negociar con Putin y mantener la línea dura con Erdogan.

En el caso de China, todos los países europeos ponen sus intereses comerciales nacionales por encima de un frente común geopolítico. La consecuencia es que Europa como tal tiene cada vez menos influencia en el entorno geopolítico. Ello se aprecia en temas como la falta de coherencia a la hora de afrontar los conflictos del Norte de África y el Próximo Oriente. Se ve también, en la falta de una respuesta política coherente a la amenaza del terrorismo yihadista, así como en la ausencia de una estrategia eficaz de la energía. A pesar de todos los debates sobre las fuentes alternativas y la construcción de los gasoductos, Europa todavía depende en gran medida de Rusia, en cuanto al gas, y de Golfo Pérsico en cuanto al petróleo. Estas dependencias, aparte de reducir la seguridad energética, también limitan las opciones y posibilidades geopolíticas de la Unión. Al fin y al cabo, con independencia del estado de las relaciones entre Alemania y Rusia, la primera no puede correr el riesgo de un enfrentamiento con la segunda en pleno invierno.

No obstante, la crisis que más amenaza la existencia de la UE a corto plazo es la migratoria. Se ha podido ver en los últimos tiempos cómo los Estados miembros iban cerrando sus fronteras, construyendo verjas y desplegando sus Fuerzas Armadas contra los migrantes. Los países del este de Europa rechazan las cuotas de inmigrantes que promueve la Comisión apoyada por los actuales países de destino. Las tensiones entre los países de los Balcanes, una región donde la estabilidad sigue muy frágil después de las guerras de los 90, van en aumento. El rechazo de los inmigrantes por los pueblos europeos explica el aumento de los partidos populistas en países como Francia, Alemania o Austria. Los gobiernos conservadores de Polonia y Hungría han reaccionado amenazando con moverse aún más hacia la derecha. La Comisión ha negociado un acuerdo con Turquía que parece haber reducido el flujo de migrantes este año, por lo menos en lo que respecta al paso desde Turquía hacia Grecia. Pero el acuerdo es muy frágil y depende de los compromisos hecho por países como Alemania (por ejemplo el acceso a la zona *Schengen* sin visado para los ciudadanos turcos) que a lo mejor no podrá cumplir. Por de pronto, el primer ministro

Erdogan ya ha amenazado con «soltar el grifo» de los inmigrantes si el acuerdo no se cumple. Si el número de inmigrantes vuelven al nivel del año pasado, resultará cuanto menos cuestionable que Europa tenga una respuesta adecuada y unitaria.

La seguridad europea

En estas circunstancias, las tensiones y los conflictos que el voto de un Estado para salir de la UE podría producir en toda Europa, y las crisis existenciales que lo afectan, crean el marco perfecto para entender el impacto directo en la seguridad europea de la salida de Gran Bretaña. La capacidad militar europea es limitada y se ha venido reduciendo desde el fin de la Guerra Fría, según la idea de los gobiernos europeos que han intentado aprovecharse del dividendo de la paz. Las fuerzas militares alemanas no se pueden desplegar en combate en el exterior por las limitaciones escritas en la Ley Básica (la Constitución) de Alemania. En cualquier caso, estas se han degradado bastante desde la Guerra Fría, a medida que el gobierno alemán ha ido disminuyendo sus presupuestos de defensa. De las demás Fuerzas Armadas europeas, los únicos con una capacidad seria para desplegarse en el exterior son los británicos y los franceses, que también son los únicos poderes nucleares europeos y los representantes permanentes europeos en el Consejo de Seguridad de la ONU. Por lo tanto, la salida de Gran Bretaña tiene implicaciones muy serias para la defensa europea. No solo es una cuestión de perder las fuerzas militares que aportan los ejércitos británicos, sino también sus capacidades logísticas para apoyar los despliegues europeos en el exterior. Europa perdería también la colaboración institucional con los británicos en temas de inteligencia. Aparte de tener unos de los pocos servicios de inteligencia globales en Europa (tanto *Humint* como *Sigint*), Gran Bretaña forma parte de los «cinco ojos», la colaboración estrechísima en temas de información e inteligencia entre los EE.UU., Australia, Nueva Zelanda, Canadá y Gran Bretaña. No es que Gran Bretaña comparta la información o los informes de los «cinco ojos» con sus socios europeos, sino que sus análisis se elaboran a partir de estos informes, los cuales sí se comparten con sus socios. De esta manera, Europa se beneficia de la pertenecia británica a los «cinco ojos».

En definitiva, no se trata de que los militares británicos desaparezcan de la defensa de Occidente, incluyendo Europa, ni que tampoco lo hagan sus servicios de información,

dado que Gran Bretaña seguiría como un miembro de OTAN. Sin embargo, no formaría parte integrada de las comunidades de defensa e inteligencia europeas. Por ejemplo, se consagraría la ausencia de Gran Bretaña de las estructuras formales europeas para el intercambio de inteligencia, aunque ello importe relativamente poco porque los intercambios importantes se hacen por vías bilaterales, lo que está en función de la gran variedad en la reputación y la fiabilidad de los servicios de inteligencia europeos. En cierta medida, todo esto es verdad. Sin embargo, depender solo de las relaciones bilaterales quita la atomicidad a los intercambios y corre el riesgo de que se pierda información importante en los espacios entre estas relaciones bilaterales.

En términos de la ausencia de Gran Bretaña de la comunidad de defensa europea, ello aumentaría la carga sobre los países europeos más pequeños, en un momento de crisis económica continuada. Pero lo que es aún más importante, aumentaría irónicamente la dependencia de Europa de la OTAN y del paraguas de seguridad de los EE.UU. en unas circunstancias en las que, quizá, no sea el mejor momento de incrementar la dependencia de seguridad de Europa de los norteamericanos. El presidente Obama ya ha expresado en una reciente entrevista en la revista *Atlantic* su frustración con la incapacidad, o la poca disposición, de los europeos de pagar su propia defensa. Una presidencia de Hillary Clinton adoptaría posiblemente una posición parecida, o incluso más fuerte dado su mayor preocupación por Asia. Una presidencia de Trump podría ser aún peor, dado su desprecio hacia los aliados tradicionales de los EE.UU., y su disposición a negociar directamente con los hombres fuertes como Putin, Xi Jinping o Erdogan. Con todos los desafíos externos que tiene que afrontar la UE, desde Rusia hasta el Próximo Oriente, Turquía y la migración, y con los EE.UU. cada vez menos dispuestos a subvencionar su seguridad, los próximos podrían ser unos años peligrosos para Europa. La salida de Gran Bretaña solo podría hacer peor la situación.

La inestabilidad británica

Asimismo, su salida de la UE también tendría implicaciones muy graves para la estabilidad constitucional y la seguridad de Gran Bretaña. Ya se ha hablado mucho del impacto que ello produciría en Escocia. En 2014, los escoceses votaron por 55%-45% permanecer en el Reino Unido. Pero se trataba de un Reino Unido dentro de la Unión

Europea. Según todas las encuestas, los escoceses son mucho más pro-europeos que los ingleses. Para los nacionalistas escoceses, incluyendo la primer ministro de Escocia Nicola Sturgeon, un voto en el referéndum para salir de la UE –siempre que haya un voto claro en Escocia para permanecer en la Unión–, podría ser el catalizador para un nuevo referéndum en Escocia sobre la independencia. No sería automático y no estaría claro cuál sería la reacción del Gobierno británico, o qué podría hacer si los escoceses convocasen un referéndum sin la autorización de Londres. Al mismo tiempo, Nicola Sturgeon ha dejado muy claro que solo convocaría un referéndum si estuviera garantizado el voto a favor de la independencia. Sin embargo, si los escoceses sí decidiesen convocar un referéndum sobre la independencia, esta vez podrían contar con más apoyo europeo, tanto para mantener una parte del Reino Unido en la UE, como también para presionar al Gobierno británico durante sus negociaciones con Bruselas.

Si las consecuencias del *Brexit* para Escocia se han debatido bastante, las consecuencias para Irlanda del Norte casi no se han mencionado hasta fechas muy recientes. Se han planteado solo en las últimas semanas de la campaña, por fin, por los antiguos primeros ministros, y arquitectos de la paz allí, John Major y Tony Blair. El problema es que las consecuencias en Irlanda del Norte podrían ser aún más graves que en Escocia. Lo más importante del proceso de paz para los republicanos fue el concepto del progreso hacia la reunificación de la isla de Irlanda. Aunque no fuera inmediato, sería posible en un momento futuro cuando más del 50% de la población de Irlanda del Norte esté a favor. Mientras tanto, la desaparición de todos los controles en la frontera entre las dos Irlandas hace que este futuro parezca cada día más factible. La salida de Gran Bretaña de la UE implicaría la reimposición de la frontera entre Irlanda del Norte y la República de Irlanda. La Unión Europea ya no funcionaría como el marco para la resolución del conflicto como hasta ahora. Sería un choque psicológico fuerte para la comunidad republicana, que lo vería como un paso decisivo hacia atrás. No es de extrañar que hayamos visto en los últimos meses un aumento del terrorismo republicano disidente, tanto en el número como en la fuerza de los atentados, hasta el punto de que el Gobierno británico se ha visto obligado a avisar del riesgo de atentados por parte de los disidentes en la propia Inglaterra. No se habla de una campaña terrorista del nivel del IRA como ocurrió en los ochenta y noventa del pasado siglo, pero sí de asesinatos de políticos, militares o policías (como también ha

ocurrido en Irlanda del Norte). En este contexto, la salida de Gran Bretaña de la UE y la reimposición de la frontera con la República, podrían servir como un catalizador para la vuelta del terrorismo y la violencia.

Hay otro tema también a considerar. El éxito del proceso de paz ha dependido mucho del éxito (relativo) de la economía de Irlanda del Norte. Este es un aspecto al cual el Gobierno de Cameron ha prestado poca atención (el propio Cameron tiene poco interés en Irlanda del Norte, que ve como un tema resuelto). La economía allí todavía depende mucho de las subvenciones de la Unión Europea, muchas de las cuales se han hecho en el contexto del proceso de paz. Si Gran Bretaña termina saliéndose de la EU, el Gobierno de Londres tendría que reaccionar con rapidez para sustituir estos fondos europeos por fondos británicos.

La seguridad británica

En definitiva, la salida de la UE también tendría implicaciones importantes para la defensa y la seguridad del Reino Unido más allá de lo relativo a la pérdida de los intercambios institucionalizados de inteligencia, sobre todo los referidos al terrorismo. Las relaciones bilaterales con los servicios europeos, aún si siguieran al mismo nivel, no compensarían la exclusión del Europol. La situación de Gran Bretaña en OTAN sería un tanto anómala, similar a la de Noruega, Turquía e Islandia, es decir, como un miembro de OTAN pero no de la UE. Ello complicaría las relaciones sobre temas de seguridad con Irlanda, dado que Irlanda sería miembro de la UE pero no de OTAN y Gran Bretaña al revés.

Sin embargo, el mayor impacto podría venir de las relaciones con los EE.UU. Gran Bretaña fuera de la UE, por ser una isla, no tendría que afrontar tan directamente como Europa los peligros de una Rusia agresiva, una Turquía autoritaria, la inmigración incontrolada, o la fragmentación del Próximo Oriente. Sin embargo, todavía seguiría dando mucha importancia a sus relaciones con los EE.UU. De hecho, los partidarios de la salida han afirmado que es precisamente la relación especial con los EE.UU., la que permite que Gran Bretaña pueda estar fuera de Europa. El problema es que se habla de la «relación especial» más en Londres que en Washington. La importancia de Gran Bretaña en Washington depende de su utilidad. Así, por ejemplo, en los años noventa,

cuando el Gobierno de John Major se había enfrentado con la presidencia de Clinton por su decidido apoyo político hacia el mayor de los Bush, y además había perdido mucha influencia en Europa, los norteamericanos prefirieron trabajar con los alemanes e, incluso, con los franceses, antes que con los británicos.

En los últimos años sí se han visto unas relaciones más estrechas entre Londres y Washington, pero ello se debe a que Gran Bretaña desempeña dos papeles importantes para el gobierno norteamericano. El primero es que ha sido un aliado leal que ha comprometido fuerzas militares importantes y siempre ha estado dispuesto a participar en las «guerras americanas». Esta disposición y capacidad de «compartir la carga» se valora bastante en Washington, aunque el rendimiento de las fuerzas militares británicas haya, a veces, decepcionado (por ejemplo en Basora o Helmand). El problema es que el Gobierno de Cameron ha cortado «brutalmente» el gasto británico en defensa, hasta el punto de que sea dudoso el que Gran Bretaña pueda todavía jugar el papel de aliado fiel. El segundo papel importante que ha desempeñado el Reino Unido es el de representante anglosajón en la Unión Europea, promoviendo los valores y la visión anglosajones, sobre todo en temas de economía y comercio. Si Gran Bretaña sale de la UE, este papel automáticamente quedará anulado. Es muy probable que la única manera de que Gran Bretaña fuera de la UE, pudiera mantener su relevancia en Washington sería duplicar o triplicar su gasto en defensa con la finalidad de recuperar su papel de aliado militar fiel. Esta implicación del *Brexit* todavía no se ha planteado en el debate en el Reino Unido.

El resultado del referéndum sigue muy incierto. De acuerdo con los medios de comunicación, si los británicos aprecian como más importante las consecuencias económicas de la salida, al final optarán por quedarse pero si, por el contrario, entienden aprecian que es más importante el tema de la inmigración, votaran por irse. Lamentablemente, casi no se han discutido las implicaciones estratégicas que, una u otra decisión, tendrá para la seguridad, tanto de Gran Bretaña como de la Unión Europea. Incluso si Gran Bretaña vota por quedarse, ello no resolverá ninguna de las crisis existenciales de la Unión Europea, sobre todo aquellas relacionadas con la seguridad y la defensa. Ahora bien, lo peor es si la Unión Europea responde con un voto favorable a la permanencia, lo que produciría un gran suspiro de alivio en la Unión y en el gobierno británico, pero luego sigue como si no hubiese pasado nada. Por ello,

la mera posibilidad del *Brexit* junto con la elección de Donald Trump como presidente de los EE.UU., deberían ser motivaciones suficientes para realizar una profunda reflexión sobre los temas de seguridad, que resultase en una aún más profunda reforma de las políticas de defensa y exteriores de la Unión Europea.

*Shaun Riordan**
Exdiplomático Reino Unido
Consultor principal Aurora Partners

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

64/2016 23 de junio de 2016

*Felipe Manchón Campillo**

Comunicación estratégica: la comunicación de crisis en los atentados de 2015 en París y su impacto político

Visitar la WEB Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO

Comunicación estratégica: la comunicación de crisis en los atentados de 2015 en París y su impacto político

Resumen:

Una correcta comunicación de crisis sigue siendo una asignatura pendiente para muchas instituciones políticas, por los elementos de incertidumbre y presión que lleva implícitos dicha situación. En los casos de los ataques terroristas esto se acentúa, pues los tiempos para actuar son mucho menores. Existe además una conexión directa entre la comunicación de crisis y la popularidad de un líder, reflejándose un aumento del apoyo político si la estrategia de mensajes ha sido acertada.
Tras los atentados terroristas de enero y noviembre de 2015 en París, el presidente francés François Hollande actuó con cautela y con llamamientos a la unidad. Demostró así que una crisis puede resolverse positivamente a nivel político, social y también comunicativo. El tono de los mensajes varió tras cada uno de los atentados, sin embargo, en todos se pudo apreciar un estilo de liderazgo que se reflejó después en los índices de popularidad.

Abstract:

A right crisis communication is still a pending subject for many political institutions, due to the uncertainties and pressure that come with the situation. This is emphasized in the event of a terrorist attack, when the time for action is shorter. There is also a direct connection between the crisis communication and the popularity of a leader, reflected in the increasing political support if the message strategy has been accurate.
After the terrorist attacks of January and November 2015 in Paris, the French President François Hollande acted carefully, appealing to unity, and showed that a crisis can be solved positively at a political, social and also communicative level. The style of the messages changed after each attack; nevertheless, in all of them a certain style of leadership, that had an effect in his popularity ratings, was noticed.

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

Palabras clave: Comunicación de crisis, atentados, terrorismo, encuestas de opinión, índices de popularidad, París, Francia, François Hollande.

Keywords: Crisis communication, attacks, terrorism, opinion polls, popularity ratings, Paris, France, François Hollande.

Introducción

La comunicación de crisis es uno de los elementos clave de la estrategia de gestión de cualquier organización y, muy especialmente, en el caso de la actividad política. Numerosas guías y libros han venido a cubrir la necesidad de argumentarios de instituciones y organismos políticos para su aplicación en casos de crisis. En estas ocasiones se genera pánico y descontrol y con frecuencia es difícil ofrecer una respuesta comunicativa satisfactoria.

Las acciones terroristas se han hecho cada vez más habituales en todo el mundo. Francia fue escenario durante el pasado año 2015 de dos series de atentados de diferente procedencia. Los primeros, en enero, se iniciaron con el asalto a la redacción del rotativo satírico «Charlie Hebdo» y se saldaron con 17 víctimas, entre ellas los dos terroristas identificados. La segunda serie tuvo lugar diez meses después: en una noche de viernes, seis atentados suicidas simultáneos de Daesh[1], provocaron una masacre en París con 130 víctimas.

Durante estos atentados y en los días posteriores, el Gobierno francés presidido por François Hollande llevó a cabo una campaña de comunicación que se dirigía a una sociedad impactada por una oleada terrorista que amenazaba a Europa con un nivel de contundencia hasta entonces desconocido. Este documento analiza la gestión comunicativa de la crisis puesta en marcha por el ejecutivo galo en ambas ocasiones[2], y cómo la utilización de los medios adecuados permitió reforzar el papel del líder político.

Concepto de crisis y de comunicación de crisis

Una crisis se caracteriza, entre otras cuestiones, por la incertidumbre y, sobre todo, por una creciente presión a la hora de actuar, que se incrementa cuanto mayor es la responsabilidad de quien tiene que gestionarla y cuanto más grave es la situación.

Según Mario Riorda, consultor de estrategia y comunicación política para gobiernos y partidos de América Latina, una crisis puede definirse como «una amenaza seria para las estructuras básicas o los valores y las normas fundamentales de un sistema, que

[1] Grupo terrorista islamista también conocido como ISIS o Estado Islámico.

[2] Se toman como muestra las fechas que se consideran más representativas para el propósito de este documento: los tres días de los ataques de enero (del 7 al 9), y el 13 y 14 de noviembre, día de los atentados y el día después.

bajo presión del tiempo y en circunstancias muy inciertas, hace necesario que se adopten decisiones vitales»[3].

En el ámbito político, cabe señalar que «una crisis indica una fase de desorden en el desarrollo aparentemente normal de un sistema. (…) Las crisis son las fases de transición, durante las que las maneras normales de operar ya no funcionan», tal como indica el profesor Arjen Boin, del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Leiden (Holanda)[4].

La comunicación de crisis consiste en «asumir de manera rápida y eficaz las operaciones de comunicación que contribuyan a reducir o eliminar los efectos negativos que una crisis puede provocar sobre su imagen y reputación». De esta definición, que Alfonso González Herrero[5], director de comunicación externa de IBM, refiere al ámbito empresarial, pero que es fácilmente extrapolable también al político, puede extraerse la conclusión de que comunicar bien en una crisis puede llevar tanto a un aumento de la popularidad, en el caso de que se gestione correctamente, como al efecto contrario.

A este respecto, algunos elementos a tener en cuenta en la comunicación de una crisis, siguiendo el esquema de Yolanda Martínez[6], actual directora de Comunicación de la Universidad Complutense de Madrid, son: la credibilidad; la proactividad e iniciativa; la rapidez en la respuesta; la transparencia; la accesibilidad; la objetividad, respondiendo a qué ha ocurrido, por qué, y cómo se va a actuar; el alcance global, sin descuidar ningún medio; la responsabilidad moral, y la seguridad.

En definitiva, la comunicación es uno de los componentes fundamentales de la gestión de crisis, que conlleva diferentes actuaciones tales como la constitución de un gabinete de crisis o el control de daños, entre otros.

---

[3] Luciano Elizalde, Damián Fernández Pedemonte y Mario Riorda (eds.): *La gestión del disenso. La comunicación gubernamental en problemas*. Buenos Aires: La Crujía Ediciones, 2011.

[4] Arjen Boin, *et al*: *The politics of crisis management. Public leadership under pressure*. Cambridge University Press, 2005, pág.18.

[5] Alfonso González Herrero: *Marketing preventivo: la comunicación de crisis en la empresa*. Madrid: Bosch, 2002.

[6] Yolanda Martínez Solana: *La comunicación institucional. Análisis de sus problemas y soluciones*., Madrid: Fragua, 2004, págs. 184-186.

Varios casos recientes pueden ilustrar la necesidad de una comunicación adecuada, y la guerra y los ataques terroristas son dos situaciones en los que esta se manifiesta de forma crítica.

Algunos ejemplos de gestión eficaz de la comunicación de crisis

Durante la guerra de Kosovo, entre los años 1998 y 1999, fuerzas de la OTAN bombardearon en la antigua Yugoslavia las posiciones militares de su líder Slobodan Milosevic, con objeto de acabar con su política deliberada de limpieza étnica.

La Alianza encargó las tareas de comunicación al británico Jamie Shea, subdirector de Información y Prensa de la organización desde 1993. El portavoz compareció habitualmente para dar cuenta de los avances del conflicto, con su marcado acento *cockney* característico de zonas populares de Gran Bretaña. Así, Shea aparecía ante la prensa como una persona corriente convencida de las bondades de la intervención, y no como un político más encargado de gestionarla. Esta elección fue un acierto dado el aumento de la guerra mediática y la competencia para ganar audiencia de los medios que emitían la guerra en directo[7]. El caso sigue siendo uno de los más aplaudidos por los comunicadores políticos, porque al éxito militar se unió el éxito en los mensajes.

Un segundo ejemplo de comunicación adecuada de crisis fue el de George W. Bush con motivo de los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York, tras los que el presidente americano consiguió que sus porcentajes de apoyo subieran hasta el 90% de popularidad[8]. Aquella crisis tuvo también otro protagonista político, el alcalde de Nueva York, Rudy Giuliani, quien desempeñó un importante papel simbólico, emocional y político en las horas posteriores a los ataques. La imagen que mejor resume esos días es la de Bush con una bandera americana en los escombros del World Trade Center al día siguiente de los atentados.

Por consiguiente, pese a las dificultades inherentes a la comunicación en situaciones de crisis y a la gravedad de algunas de ellas, como es el caso del 11-S, sus líderes pudieron salir reforzados.

---

[7] Ivo Daalder, Peter E. O'hanlon: *Winning ugly. NATO's war to save Kosovo*. Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2000.

[8] «Crecen niveles de apoyo público al gobierno de EE.UU». *Agencia EMOL*. Disponible en <http://www.emol.com/noticias/internacional/2001/11/30/72631/crecen-niveles-de-apoyo-publico-al-gobierno-de-eeuu.html>. Fecha de consulta : 23 de abril de 2016.

La situación en Francia antes de los atentados de 2015

El político socialista François Hollande fue elegido presidente de la República Francesa en los comicios de mediados de 2012[9], sucediendo a Nicolas Sarkozy. Pese al impulso del inicio de la legislatura, Hollande empezó muy pronto a sufrir descensos constantes en su popularidad debidos, tanto a los efectos de una crisis económica que afectaba especialmente al empleo, como a una serie de decisiones controvertidas en su gestión política. (Imagen 1).

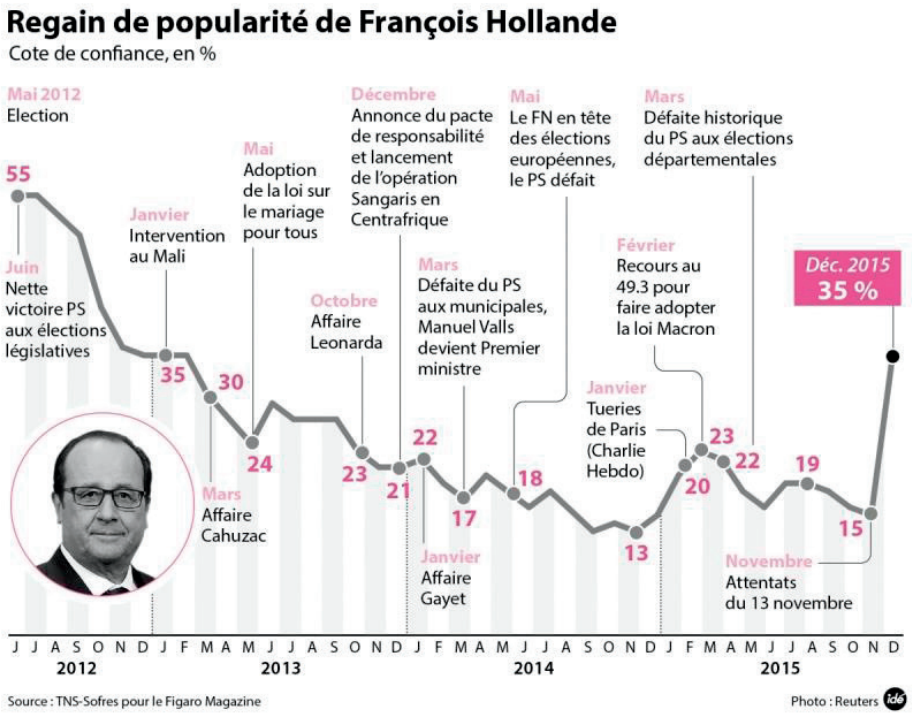


Imagen 1: Nivel de confianza en Hollande (fuente: TNS-Sofres para *Figaro Magazine*)

La derrota socialista en las elecciones municipales de 2014 provocó el ascenso a primer ministro del responsable de Interior, Manuel Valls, conllevando además un reajuste ministerial que produjo un cambio en la portavocía del Ejecutivo, con el nombramiento del ministro de Agricultura, Stéphane le Foll, como responsable. Hasta entonces, la comunicación había estado a cargo de la ministra de Derechos de la Mujer, Najat Vallaud-Belkacem, una de las integrantes más jóvenes del Gobierno. Esta había tratado de ser una portavoz innovadora, con un esfuerzo por rejuvenecer la función mediante iniciativas como la respuesta cada mes a preguntas de los

[9] Claude Estier: *François Hollande, journal d'une victoire*. París: Le Cherche Midi, 2012.

ciudadanos en Internet. Su labor mereció el premio a la revelación política del año otorgado por la revista política *Le Trombinoscope*.

La amenaza terrorista, que había estado presente durante la campaña electoral de 2012, se mantuvo como telón de fondo en la política francesa desde entonces. En marzo de 2012 siete personas habían sido asesinadas por el terrorista franco-argelino Mohammed Merah, un asesino solitario que mató primero a dos militares, uno en Toulouse y otro en Montauban, y posteriormente, el día 19 de marzo, abrió fuego contra varios civiles en el colegio judío Ozar Hatorah de Toulouse. El 22 de marzo, después de que los cuerpos de seguridad localizasen a Merah en una casa de Toulouse, el asesino murió tiroteado. Las acciones de Merah, pese al diferente *modus operandi* respecto a atentados posteriores, podrían considerarse un preludio de lo que sucedería tres años después.

Por tanto, Hollande afrontaba a finales de 2014 sus momentos más bajos de popularidad, con un ejecutivo más o menos renovado y unas perspectivas complicadas.

El primer reto: los atentados de *Charlie Hebdo* en enero de 2015

El 7 de enero, los hermanos Chérif y Saïd Kouachi, encapuchados y armados, entraron disparando en la redacción del diario satírico *Charlie Hebdo*, que había publicado en 2006 doce caricaturas de Mahoma aparecidas originariamente en un rotativo danés. Once personas fallecieron en el atentado, entre ellas Stéphane Charbonnier *Charb*, director de la publicación, varios dibujantes emblemáticos de la misma, y el policía Ahmed Merabet[10]. (Imagen 2).

El presidente de la República Francesa visitó el lugar de los atentados pocos minutos después de que se produjeran. En sus primeras declaraciones evitó manifestarse sobre la autoría de los crímenes y anunció una serie de medidas urgentes para reforzar la seguridad del país. En esta intervención, Hollande convocó en el Palacio del Elíseo a los ministros con capacidad de acción y puso en marcha el plan *Vigipirate* nivel atentado[11] para la detención de los terroristas, que todavía estaban huidos:

[10] «Infografía sobre los atentados de París en enero de 2015». *Infobae,* enero de 2015. Disponible en <http://cdn01.am.infobae.com/adjuntos/163/infografia/012/065/0012065848.jpg?0000-00-00-00-00-00>. Fecha de la consulta: 23 de abril de 2016

[11] *Vigipirate* es el sistema nacional de alerta francés, que tiene diferentes niveles. El nivel atentado incluye el establecimiento de unidades de intervención, el refuerzo de los controles y la vigilancia, y las restricciones del tráfico.

«Es un acto de una excepcional barbarie (…) Hay que hacer bloque, demostrar que somos un país unido, que podemos reaccionar como conviene, es decir, con firmeza»[12]. (7 de enero, por la mañana, sede de Charlie Hebdo).

Al final de un día lleno de rumores, el presidente compareció ante los medios con un discurso institucional en el que defendió los valores republicanos galos:

«Hoy, toda la República entera ha sido agredida. La República es la libertad de expresión. La República es la cultura, es la creación, es el pluralismo, es la democracia. Eso es lo que ha sido el objetivo de los asesinos. (…) Unámonos frente a esta prueba. Venceremos porque tenemos todas las capacidades de creer en nuestro destino y nada podrá debilitar nuestra determinación. Unámonos»[13]. (7 de enero, 20:00, Palacio del Elíseo).

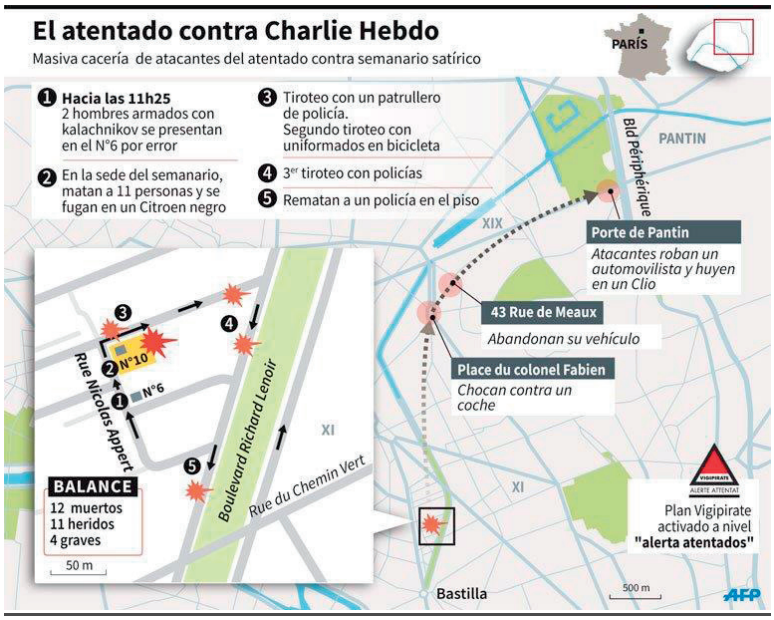


Imagen 2: Los atentados de enero 2015 en París (fuente: Agence France Presse)

[12] «Hollande dénonce un acte d'une exceptionnelle barbarie». *TF1*, 7 de enero de 2015. Disponible en <http://lci.tf1.fr/france/faits-divers/hollande-denonce-un-acte-d-une-exceptionnelle-barbarie-8543622.html>. Fecha de consulta: 23 de abril de 2016.

[13] «Allocution à la suite de l'attentat au siège de Charlie Hebdo». 7 de enero de 2015. Disponible en <http://www.elysee.fr/declarations/article/allocution-a-la-suite-de-l-attentat-au-siege-de-charlie-hebdo/>. Fecha de consulta: 23 de abril de 2016.

Hollande asumió en estos primeros mensajes la función simbólica de unidad que emanaba de su cargo como presidente de la República, invocando uno de los principios básicos de la comunicación política en los casos de crisis, el efecto *round the flag* o «cierre de filas». Este término, acuñado por el politólogo norteamericano John Mueller[14] en 1970, expresó cómo en el caso de una crisis internacional que afectase de manera directa al presidente y que fuera específica, dramática y nítida, el apoyo al poder y a sus representantes aumentaba de manera indudable.

Al día siguiente se produjo un tiroteo en la ciudad de Montrouge, al sur de París, en el que falleció una policía. El asesino fue identificado por muestras de ADN como Amedy Coulibaly. Esa misma mañana, Hollande recibió a los tres expresidentes de la República aún vivos[15] y, a continuación, realizó una breve declaración, en la que continuó con la estrategia marcada la noche anterior: «la unidad de todos, ésa debe ser nuestra respuesta».

El 9 de enero[16] fue el día más intenso de toda la escalada terrorista de aquellos días en Francia. Los hermanos Kouachi y Amedy Coulibaly murieron en enfrentamientos por la policía; los Kouachi fueron alcanzados en una copistería industrial, mientras que Coulibaly se introdujo armado en un pequeño supermercado judío en Porte-de-Vincennes, asesinó a 4 personas y se encerró con 17 más. Al-Qaeda en la Península Arábiga[17], a la que pertenecían los hermanos Kouachi, reivindicó el atentado del *Charlie Hebdo,* aunque no reconoció las acciones de Coulibaly, miembro del Estado Islámico.

Al final de ese día 9, el presidente volvió a dirigirse a los franceses en directo, y declaró que las claves a partir de entonces serían la vigilancia, que debía ser ejercida por el Gobierno, la unidad y la movilización, para responder con fuerza, pero también con solidaridad, ante los ataques:

---

[14] J.E. Mueller: *War, Presidents and Public Opinion*. Nueva York: Wiley, 1973.

[15] Valéry Giscard d'Estaing, presidente entre 1974 y 1981; Jacques Chirac, presidente entre 1995 y 2007; y Nicolas Sarkozy, presidente entre 2007 y 2012.

[16] «Les moments clés de la prise d'otages Porte de Vincennes». *RFI*, 9 de enero de 2015. Disponible en <http://www.rfi.fr/france/2min/20150109-paris-epicerie-casher-attaquee-tireur-montrouge-suspecte-terrorisme-hollande-charlie-hebdo/>. Fecha de consulta: 23 de abril de 2016.

[17] «Al Qaeda claims French attack, derides Paris rally». *Reuters*, 14 de enero de 2015. Disponible en <http://www.reuters.com/article/us-france-shooting-aqap-idUSKBN0KN0VO20150114>. Fecha de consulta: 23 de abril de 2016.

> «Francia ha plantado cara (…) es una tragedia para la nación (…) La unidad es nuestra mejor arma. Debemos demostrar nuestra determinación a luchar contra todo lo que podría dividirnos y ser implacables acerca del racismo y del antisemitismo (…) De esta prueba, os lo aseguro, saldremos más fuertes»[18]. (9 de enero, por la tarde, Palacio del Elíseo).

El 11 de enero, se produjo una manifestación en París en la que participaron numerosos jefes de Estado y de Gobierno, y que convocó a casi 4 millones de personas. Todas las fuerzas políticas se unieron para luchar contra el terrorismo, y la defensa de los principios claves de la República fue absoluta.

Como puede deducirse de lo expuesto, dos palabras definen la actitud de Hollande en aquellos tres días: cautela y unidad. La reivindicación de los atentados de *Charlie Hebdo* por parte de Al-Qaeda en la Península Arábiga no llegó hasta dos días después, y el presidente no se adelantó a atribuir ninguna autoría sin tener una absoluta certeza. A la vez, defendió la unidad como columna vertebral de su actuación.

Asimismo, Hollande mantuvo una presencia mediática constante, sin llegar a ser agobiante, con mensajes coordinados y bien estructurados dentro de la pauta de actuación marcada. Compareció al menos una vez por día, con un tono a la vez tranquilo y claro, aunque obviamente afectado por los acontecimientos.

El reflejo en su popularidad no se hizo esperar. Durante los días de los atentados, y en las semanas siguientes, François Hollande consiguió por fin, por vez primera durante su presidencia, aparecer como un líder fuerte e inflexible, pero también sensible y cercano. No resulta extraño pues que un 85% de los franceses considerase correcta su actuación durante la crisis, y que su nivel de aprobación subiera de un 19% a un 40%[19] tras los atentados. Frente a la tendencia anterior, el presidente y su equipo acertaron de plano, y marcaron el camino para futuras situaciones de crisis. En palabras de Luis Arroyo[20], consultor especializado en comunicación política y de crisis, «cuando existe

---

[18] "«Adresse à la nation à la suite des événements des 7 et 8 janvier». 9 de enero de 2015. Disponible en <http://www.elysee.fr/declarations/article/adresse-a-la-nation-a-la-suite-des-evenements-des-7-et-8-janvier-2/>. Fecha de consulta: 23 de abril de 2016.

[19] «La popularité de François Hollande bondit, Manuel Valls atteint un record». *Metro News*. Disponible en <http://www.metronews.fr/info/charlie-hebdo-sondage-le-bond-historique-de-francois-hollande-21-points/moas!lbfNUZGwlOqNc/>. Fecha de consulta: 23 de abril de 2016.

[20] Luis Arroyo: *El poder político en escena. Historias, estrategias y liturgias de la comunicación política*.

un enemigo externo al que combatir, los ciudadanos conceden un crédito especial a sus líderes, reflejan en ellos sus deseos de victoria y, en consecuencia, son más generosos a la hora de aprobar su gestión».

El segundo reto: los ataques de la noche del 13 de noviembre de 2015

Diez meses después de los atentados de enero de 2015, la popularidad de François Hollande había vuelto a descender en las encuestas. París sufrió entonces de nuevo una serie de seis atentados terroristas simultáneos la noche del viernes 13 de noviembre de 2015 mucho más graves que los de enero. (Imagen 3).

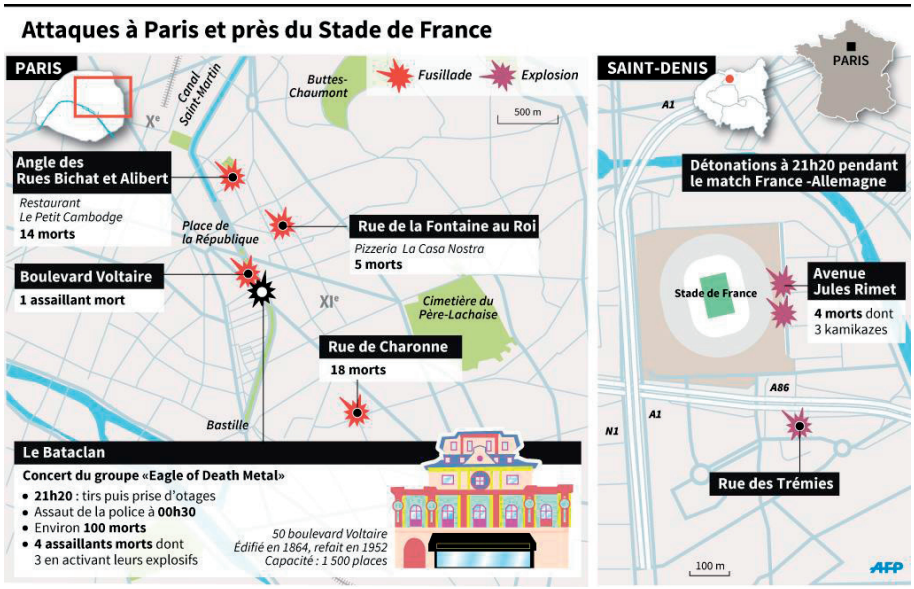


Imagen 3: Atentados del 13 de noviembre 2015 en París (fuente: Agence France Press)

El primer ataque se produjo en las inmediaciones del Stade de France, en Saint-Denis, donde se disputaba un partido amistoso entre Francia y Alemania: tres explosiones, provocaron cuatro muertos. El segundo se produjo en el 10º *arrondissement* de la ciudad, con tiroteos en dos cafeterías llenas de gente, y el tercero en el 11º *arrondissement*, con el ataque a otros dos establecimientos y el mismo *modus operandi* que en los anteriores. El cuarto y quinto foco tuvieron como escenario la misma zona de la ciudad, primero con otro tiroteo a un bar, el más mortífero de todos, y

Barcelona: ediciones RBA, 2012, pág. 206.

posteriormente con la inmolación de uno de los terroristas frente a otro establecimiento, sin víctimas mortales. Finalmente, el sexto y último foco, el más sangriento, se produjo en la sala de fiestas «Bataclan»: tres hombres armados entraron durante un concierto, abrieron fuego contra los presentes, y posteriormente tomaron como rehenes a un centenar de personas, a los que fueron ejecutando uno a uno[21].

Al igual que en la crisis de enero, la reacción presidencial fue muy medida, marcando con rapidez las acciones a seguir. El mandatario, que se encontraba en Saint-Denis en el momento de las explosiones, fue evacuado discretamente del estadio y llevado al Elíseo, donde se puso al frente de la célula de crisis, ordenando la intervención policial en el «Bataclan».

En la primera de sus declaraciones, con los rehenes aún secuestrados en la sala de conciertos, se produjo un cambio respecto a la estrategia comunicativa de enero. Frente a la cautela inicial de entonces sobre la autoría de los atentados y la llamada a la unidad, en esta ocasión informó de que ya sabían de dónde venían los terroristas, por lo que apeló directamente a la lucha contra el terrorismo. Sorprendió además la mención al miedo justificado, alusión comprensible ante la gravedad del momento[22]:

> «Mientras hablo, ataques terroristas de una amplitud sin precedente se están produciendo en la aglomeración parisina. Hay varias decenas de asesinados; hay muchos heridos, es un horror (…) Sabemos de dónde vienen, quiénes son estos criminales, quiénes son estos terroristas. (…) Llamamos también a la responsabilidad de cada uno. Lo que quieren estos terroristas es darnos miedo, es llenarnos de pánico. Hay efectivamente razón para tener miedo, hay pánico. Pero frente al pánico, hay una nación que sabe defenderse, que sabe movilizar sus fuerzas y que una vez más sabrá vencer a los terroristas»[23]. (13 de

[21] «Attentats de Paris: les terrifiants dialogues de l'attaque du Bataclan». *Le Parisien,* 15 de abril de 2016. Disponible en <http://www.leparisien.fr/faits-divers/attentats-de-paris-les-terrifiants-dialogues-de-l-attaque-du-bataclan-15-04-2016-5717689.php>. Fecha de consulta: 23 de abril de 2016.

[22] Unos minutos después, el Consejo de Ministros extraordinario aprobó dos medidas: el estado de urgencia, lo que implicaba la restricción de tráfico y el aumento de la presencia policial, y el cierre de las fronteras, para impedir que los terroristas pudieran huir de Francia. Disponible en <http://www.elysee.fr/communiques-de-presse/article/communique-a-l-issue-du-conseil-des-ministres/>. Fecha de la consulta: 23 de abril de 2016.

[23] «Déclaration du Président de la République à la suite des attaques terroristes à Paris». 13 de noviembre de 2015. Disponible en <http://www.elysee.fr/declarations/article/declaration-du-president-de-la-republique-a-la-suite-des-attaques-terroristes-a-paris/>. Fecha de consulta: 23 de abril de 2016.

noviembre, 23:30, Palacio del Elíseo).

Unos minutos después, finalizado el asalto al «Bataclan», desoyendo los consejos de su equipo de seguridad que le pedía que no abandonara el Elíseo, el presidente Hollande se trasladó al lugar del atentado, como ya hiciera en enero en el *Charlie Hebdo*, junto con Manuel Valls, Bernard Cazeneuve y Anne Hidalgo[24], y realizó sobre el terreno una breve intervención:

> «Queríamos estar aquí junto a aquellos que han visto estas cosas atroces, para decir que vamos a llevar a cabo el combate, que será implacable. (…) (los terroristas) deben estar seguros de que habrá frente a ellos una Francia determinada, una Francia unida, junta, y una Francia que no se dejará impresionar»[25]. (14 de noviembre, 00:30, exteriores del Bataclan).

En la tercera y última comparecencia lanzó un mensaje de acción, confirmando la autoría de los atentados en las primeras palabras de su discurso. Fue una intervención contundente, en la que el presidente anunció una nueva dirección en la política de defensa de su país que se traduciría en el bombardeo aéreo de posiciones de Daesh en Siria unos días después. Hollande reivindicó los valores representativos de Francia y su posición en el mundo, justificando así su presencia en Siria y en otros conflictos bélicos:

> «Lo que se produjo ayer en París y Saint-Denis cerca del Stade de France es un acto de guerra y frente a la guerra, el país debe tomar las decisiones apropiadas. Es un acto de guerra que ha sido cometido por un ejército terrorista, Daesh, un ejército yihadista contra Francia, contra los valores que defendemos en todo el mundo, contra lo que somos: un país libre que habla en el conjunto del planeta. (…) Mis queridos compatriotas, lo que defendemos es nuestra patria, pero es bastante más que eso. Son los valores de la humanidad, y Francia sabrá tomar sus responsabilidades, y os llamo a esta unidad indispensable»[26]. (14 de

[24] Respectivamente, primer ministro, ministro del Interior y alcaldesa de París.

[25] "«Hollande au Bataclan évoque un combat impitoyable». *RTL,* 14 de noviembre de 2015. Disponible en <http://www.rtl.fr/actu/politique/fusillades-a-paris-hollande-au-bataclan-evoque-un-combat-impitoyable-7780500415>. Fecha de consulta: 23 de abril de 2016.

[26] «François Hollande dénonce un acte d'une barbarie absolue». *Le Monde*, 14 de noviembre de 2015. Disponible en <http://www.lemonde.fr/attaques-a-paris/video/2015/11/14/attentats-de-paris-francois-hollande-denonce-un-acte-d-une-barbarie-absolue_4809920_4809495.html>. Fecha de consulta: 23 de abril de 2016.

noviembre, 11:00, Palacio del Elíseo, tras la celebración del Consejo de Defensa).

Desde la noche misma de los atentados, el presidente francés señaló con un tono duro y de combate, con constantes menciones a la lucha implacable que se libraría a partir de entonces, su actitud ante un enemigo común: el terrorismo islamista. Este enfoque marcó toda la actuación del presidente, y constituye la principal diferencia respecto a la del mes de enero.

Pero hubo también numerosas similitudes en su estrategia de comunicación. La primera fue la presencia habitual del presidente en la televisión, con tres intervenciones en apenas 12 horas, para transmitir de nuevo la imagen de control de la situación. Se repitió también el hecho de que Hollande acudiese rápidamente al lugar de los atentados, en este caso el *Bataclan*, probablemente el mayor acierto político y comunicativo de toda su estrategia durante los atentados y en días posteriores. Y asumió de nuevo la imagen de jefe de Estado responsable y unificador[27].

Nuevamente, el acierto de la comunicación de François Hollande tuvo impacto en una gran parte de los franceses. Una serie de sondeos[28] en días posteriores a los atentados del 13 de noviembre mostraron un aumento de la popularidad presidencial hasta un 50%, con una subida de 22 puntos porcentuales en un mes. Por primera vez en tres años, la mitad de los franceses aprobaba su desempeño general. Otras encuestas señalan una valoración positiva por parte del 74% de los sondeados acerca de la gestión de crisis gubernamental y, lo que es muy significativo, que 8 de cada 10 estaban dispuestos a priorizar la seguridad, aun cuando ello significara limitar algunos derechos fundamentales[29].

---

[27] El 14 de noviembre, el presidente Hollande se dirigió a ambas cámaras del Parlamento, reunidas en sesión conjunta y con carácter extraordinario en el Palacio de Versailles, para llamar a la unidad e informar de sus planes para luchar contra el terrorismo.

[28] «Explosion de la popularité de François Hollande dans les sondages». *Le Monde*, 1 de diciembre de 2015. Disponible en <http://www.lemonde.fr/politique/article/2015/12/01/hollande-conquiert-desormais-la-moitie-des-francais_4821824_823448.html>. Fecha de consulta: 23 de abril de 2016.

[29] «François Hollande, el gendarme de Francia». *El País*, 22 de noviembre de 2015. Disponible en <http://internacional.elpais.com/internacional/2015/11/19/actualidad/1447936089_062065.html>. Fecha de consulta: 23 de abril de 2016.

Conclusiones

Toda crisis motivada por un atentado terrorista, por inesperada, obliga a una actuación rápida para intentar capturar a los responsables, asumiendo al mismo tiempo que el país se halla inmerso en el duelo. El caso reciente de los atentados de París podría analizarse como ejemplo de gestión de una situación de este tipo desde muchos puntos de vista: político, militar, social…

François Hollande y su Gobierno optaron por un enfoque que contribuyó a que la nación valorase positivamente su actuación. Tras los dos ataques, aplicaron una estrategia comunicativa con cinco ejes reconocibles, que pueden considerarse pautas claves en el caso de una crisis:

- Relato de la unidad

  Fue el hilo conductor de todas las intervenciones oficiales del Gobierno galo durante los atentados y caló profundamente en la sociedad, que respondió según ese modelo[30]. Este fue el principal triunfo de ambas estrategias comunicativas, ya que la inmensa mayoría de la sociedad francesa se mantuvo unida, sin importar sus diferencias, frente al horror terrorista.

- Asunción de responsabilidad política

  En todo momento Hollande transmitió una imagen de control de la situación, asumiendo su rol de líder de la nación, lo que fue clave para dar credibilidad a su mensaje. El presidente, como representante del poder, se convierte en momentos de amenaza a la seguridad de un país en una de las pocas referencias para aglutinar a la ciudadanía.

- Rápida intervención

  Con presencia en la sede de *Charlie Hebdo* minutos después del tiroteo, y en el *Bataclan* cuando el asalto policial acababa de finalizar. Los datos se actualizaron permanentemente en tiempo real como método de evitar especulaciones.

- Cautela en la atribución de la autoría

  En el caso de los atentados terroristas, la mayor tentación de los líderes políticos suele ser intentar revelar a la ciudadanía lo antes posible quién es el grupo terrorista que está detrás de los hechos. Sin embargo, en cualquier estrategia de

[30] En enero, los ciudadanos llenaron las calles de Francia desde el primer día, y en noviembre, mientras el caos se apoderaba de París, se puso en marcha en las redes sociales la iniciativa *Portes Ouvertes* para acoger en casas particulares a quienes estuvieran huyendo de los lugares de los atentados

comunicación de este tipo es recomendable no precipitarse en anuncios prematuros, a menos que se tenga absoluta constancia de la autoría.

- Portavoz único

  Toda comunicación organizada debe centralizarse para evitar la confusión de mensajes, y Hollande asumió la portavocía de su Gobierno durante ambos periodos. Habló claro, con un tono de empatía con el pueblo, apelando a los factores compartidos que estaban siendo amenazados por los ataques.

Ambos ataques unieron a la sociedad francesa contra la amenaza terrorista y cambiaron la percepción social hacia el presidente, que asumió un papel protagonista en la lucha frente al terrorismo internacional. Del análisis de los hechos, discursos, estrategias de comunicación y de su influencia en la valoración por parte de los ciudadanos hacia sus representantes políticos, podría deducirse por tanto que una gestión adecuada de la comunicación de crisis puede reforzar la posición de los líderes, aportando un elemento de estabilidad y confianza cuando la nación más lo necesita.

*Felipe Manchón Campillo**
Periodista
Máster Comunicación Política e Institucional

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

64bis/2016 24 de junio de 2016

*Fernando Montoya Cerio**

«Brexit», ficción o realidad: impacto sobre la PCSD de la UE

Visitar la WEB Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO

«Brexit», ficción o realidad: impacto sobre la PCSD de la UE

Resumen:

El Reino Unido viene amenazando, desde prácticamente el inicio de su pertenencia a la UE, con un posible *Brexit*, hecho que hasta ahora no ha consumado. Su salida de esta organización tendría impactos directos, sobre todo de carácter económico y social, en ambas partes y provocaría daños colaterales de difícil predicción en este momento.
Para el Reino Unido, la OTAN sigue siendo el pilar de su seguridad nacional por lo que su esfuerzo principal, en cualquier orden, va dirigido hacia esta organización. La Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) viene jugando para ellos un papel secundario y, en cualquier caso, complementario. Esto hace que sus aportaciones a la PCSD no revistan la importancia que como país le corresponde tanto dentro de la propia organización como en el contexto internacional.

Abstract:

Practically since the beginning of their membership of the EU, the United Kingdom (UK) is threatening with a potential Brexit, which so far has not been completed. Departure from this organisation would have direct effect on both sides, particularly of an economic and social nature, and would cause collateral damage difficult to predict at this stage.
Because NATO remains the pillar of their national security, the United Kingdom efforts are directed towards this organisation. The Common Security and Defence Policy (CSDP) plays a secondary role for them, and in any case it is something complementary. This makes that the UK contributions to the CSDP are not at the height of its importance as a country both at European and international level.

Palabras clave:

Brexit, PCSD, mecanismo Athena.

Keywords:

Brexit, CSDP, Athena mechanism.

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

Introducción

La primera y trascendental pregunta es si el pueblo británico está resuelto a abandonar el paraguas de la Unión Europea o si se trata, como viene siendo habitual, de una salida de tono de ciertos políticos londinenses con la finalidad de obtener mayores ventajas tanto durante las negociaciones como tras el referéndum. Para tratar de prevenir esta situación de facto, Francia y Bélgica pidieron, sin demasiado éxito, durante la negociación del nuevo acuerdo que se llevará a referéndum, que se incluyera una cláusula de autodestrucción que garantizara que, en caso de que ganasen los votos del sí a la salida, no pudiera plantearse un proceso de renegociación. El problema, en definitiva, es que esta vez la iniciativa les pueda salir mal y se encuentren fuera de la UE.

Como quiera que el *Brexit* alcanzará de modo desigual a uno y a otros, en todos los ámbitos (político, social, económico, relaciones exteriores) analizaremos el significado de esta decisión en el propio Reino Unido, en la UE como organización (en España en particular) así como en la PCSD como pilar fundamental que debiera de ser de la defensa Europea.

La larga etapa de desencuentros entre el Reino Unido y la Unión Europea

La reivindicación actual, por parte de las autoridades del Reino Unido (UK), de un encaje especial dentro de la Unión Europea (UE), no es algo nuevo. De igual modo la celebración de un referéndum sobre la pertenencia de Londres a la UE, tampoco lo es. Desde que la CEE inició su andadura, allá por el año 1958, los británicos han venido manteniendo una actitud ambivalente hacia sus socios comunitarios marcando siempre unas distancias prudentes respecto al proyecto de integración europea.

Principales hitos en las relaciones UK – UE (antes CEE)

- En el año 1958, los seis firmantes del Tratado de Roma (Francia, Alemania, Italia, Holanda, Bélgica y Luxemburgo), invitaron a Londres a las negociaciones previas para crear un mercado común y, con el pretexto de que a los ingleses no les convencía el proyecto de aplicar un arancel exterior que pudiera perjudicar al comercio con sus socios de la Commonwealth, declinaron la invitación.

Simultáneamente, el gobierno conservador de Anthony Eden, trató de boicotear esta iniciativa con un plan alternativo: la creación de una zona de libre cambio entre los 19 países de la Organización Económica de Cooperación Económica, antecedente de la OCDE, que no fructificó. Definitivamente, la CEE empezó su andadura, sin UK, el 1 de enero de 1958.

- En el año 1960, Londres impulsó la creación de la Asociación Europea de Libre Cambio, en la que en los momentos iniciales se integraron los siguientes países: Suecia, Noruega, Dinamarca, Suiza, Austria y Portugal. De este modo, Europa quedó dividida en dos bloques, uno conformado por seis países y otro por siete.
- Periodo 1961 - 1967, Londres pidió adherirse a la CEE (primero el primer ministro Harold Macmillan en 1961 y posteriormente, en mayo de 1967, el primer ministro laborista Harold Wilson) y Francia, su presidente Charles De Gaulle, la vetó hasta en dos ocasiones, (argumentando que el Reino Unido era un país insular y marítimo), cuya naturaleza difería profundamente de la de sus potenciales socios continentales (en el fondo subyacía el temor a que el Reino Unido hiciera de Caballo de Troya de Estados Unidos en la CEE). Entre las posibles razones que pudieron precipitar esta iniciativa londinense, se podrían argumentar las siguientes: el éxito económico de la recientemente creada CEE frente al declive de UK, y que el comercio de UK con los países de la Commonwealth disminuyó a favor de los intercambios económicos que se producían con el continente europeo y la recientemente creada CEE.
- Periodo 1969 – 1975. Hubo que esperar a que se produjera la dimisión del presidente francés Charles De Gaulle en el año 1969, para que se pudiera desbloquear la adhesión del Reino Unido. El gobierno conservador de Edward Heath cerró el acuerdo de adhesión aprobándolo el Parlamento británico, con fuertes divisiones internas, en octubre de 1971. Finalmente Londres entró en la organización el 1 de enero de 1973, junto a Irlanda y Dinamarca. Ya desde el principio, y manteniéndose hasta nuestros días, se acusó a UK de mantener una actitud distante y obstruccionista. Así, el primer ministro laborista Harold Wilson reclamó, exactamente igual que ahora, renegociar las condiciones en las que se había producido la adhesión exigiendo la reducción de la aportación británica al presupuesto comunitario. Sus socios comunitarios accedieron a sus pretensiones,

para que permaneciera en la organización, y se sometió a referéndum el 5 de junio de 1975. Tanto el primer ministro como la que más tarde lo sería, Margaret Thatcher, hicieron campaña por la permanencia ganando el SI con el 67% de los votos (exactamente el mismo procedimiento que están empleando ahora).

- Año 1979 y «quiero que me devuelvan mi dinero» (ese era el mensaje de las autoridades londinenses). Margaret Thatcher inició una campaña con la finalidad de que se disminuyeran, nuevamente, las aportaciones del Reino Unido a los fondos comunitarios argumentando que pagaba más de lo que por aquél entonces percibía. Esta postura unilateral abrió un largo periodo de cinco años de enfrentamientos entre el Reino Unido y Francia y Alemania que se resolvió en la Cumbre de Fontainebleau, en junio de 1984, en la que se estableció el principio *juste retour* por el que cualquier Estado miembro que soporte una carga presupuestaria que sea excesiva, en relación con su prosperidad relativa, puede beneficiarse de una corrección. Había nacido el denominado «cheque británico», que en el año 2005 supuso la cantidad nada despreciable de 5.000 millones de euros que revertían a sus arcas. Este fue el inicio de un sinfín de concesiones de condiciones especiales; Londres diseña a la carta su pertenencia a la organización y no participa en aquello que no le interesa. En virtud de esta compensación el Reino Unido obtiene un reembolso del 66% de la diferencia entre su contribución al presupuesto y su cuota en los gastos comunitarios. El coste de esta compensación se distribuye entre los Estados miembros en proporción de la RNB[1] (renta nacional bruta) de la UE excepto en el caso de algunos países: Alemania desde el principio sólo aportaba una parte (las dos terceras partes de la cantidad que le correspondía, por lo que el tercio restante se repartía entre el resto de países). Desde el año 2007 son cuatro los países sujetos con un trato especial (Alemania, Países Bajos, Austria y Suecia) sólo pagan el 25% de su parte del cheque; el 75% restante lo ponen el resto de los países en función de su PNB[2] (producto nacional bruto).

[1] Renta nacional bruta. Disponible en <https://es.wikipedia.org/wiki/Renta_Nacional_Bruta>. Fecha de consulta 28 marzo 2016.

[2] Producto nacional bruto. Disponible en <https://es.wikipedia.org/wiki/Producto_Nacional_Bruto>. Fecha de consulta 28 de marzo 2016.

- En el año 1992, en Maastricht, logra junto a Dinamarca, la no pertenencia a la zona euro. También se queda fuera del espacio Schengen así como de las políticas de justicia e interior.
- En el año 2013, la crisis de una deuda británica en aumento, entre algunas otras razones, generó una desconfianza hacia la Unión Europea y provocó una presión permanente, del amplio sector euroescéptico, liderado por el alcalde de Londres, al primer ministro David Cameron, que ha desembocado en un nuevo referéndum previsto para el 23 de junio de este año. Según el periódico *The Telegraph*, el 49% de los votantes ingleses estarían a favor del *Brexit*.

Escenario adverso y muy incierto. Posibles consecuencias del *Brexit*

Consideraciones generales

El *Brexit* es una opción que conlleva unas importantes implicaciones de diferente índole, pero sobre todo de caracteres económicos y financieros, y que dependerán en gran medida de las relaciones definitivas que se mantendrán *a posteriori*.

Los posibles escenarios extremos van desde la adopción por parte del Reino Unido de un sistema similar al noruego, que sin ser miembro de la Unión Europea lo es del Área Económica Europea, hasta que sea la Organización Mundial del Comercio la que se encargue de regular las futuras relaciones con la UE.

Otros escenarios intermedios pasarán por la adopción del sistema suizo (el más apoyado por los partidarios del *Brexit*), con negociaciones bilaterales específicas, si bien no serán rápidas ni sencillas a tenor de lo sucedido con este país, que tardaron en firmarse los acuerdos más de 5 años. Además, los principales acuerdos bilaterales no cubren los servicios financieros y Suiza debió de aceptar el principio europeo de la libre circulación de las personas de la UE, algo a lo que se opone radicalmente el Reino Unido.

De cualquier modo, sólo hay dos aspectos generales en los que los analistas parecen coincidir:

- Que los efectos nocivos son más peligrosos y de mayor calado cuanto más alejados se mantengan la UE y el Reino Unido.

- que los efectos que se generen tardarán varios años en ser visibles, por lo que las posibles acciones correctoras serán de aplicación tardía.

Como resumen general podemos afirmar que lo único cierto, en cualquiera de estos escenarios, es la incertidumbre, el factor que más amenaza a la economía de un país.

Algunas consecuencias económicas del Brexit para del Reino Unido

El gobernador del Banco de Inglaterra[3] ha advertido que el *Brexit* constituye el mayor riesgo doméstico a la estabilidad financiera (muchas empresas así como entidades financieras de la City londinense abandonarán el país) y generará inflación, mientras que su permanencia en el club europeo inyectará dinamismo a la economía británica y le permitirá seguir creciendo sin generar riesgos a la estabilidad financiera y monetaria del Reino Unido.

En caso de *Brexit*, el Banco de Inglaterra inyectará, de forma inmediata y masiva, liquidez para permitir que el sistema financiero sigua funcionando.

También la secretaria del Tesoro, ha decidido incrementar sus reservas en un plan paralelo de estabilización de la libra esterlina, ante los temores de una fuerte devaluación que bien podría establecer la paridad libra – euro.

Por otra parte, las empresas con domicilio fiscal y principales fuentes de ingresos en el Reino Unido, se verán afectadas por el desplome de la confianza empresarial lo que conllevará una pérdida de crecimiento.

Respecto a las empresas, con domicilio en el Reino Unido pero que tengan como principal fuente de ingresos las inversiones procedentes de otros países, es posible que, inicialmente, se vean afectadas por la pérdida de confianza.

[3] «El gobernador del Banco de Inglaterra alerta de las consecuencias del *Brexit*». *El País* (08.03.2016) Disponible en <http://internacional.elpais.com/internacional/2016/03/08/actualidad/1457454785_497236.html>. Fecha de consulta 28 de marzo 2016.

En cuanto a las empresas con domicilio en la zona euro e ingresos procedentes de Reino Unido podrán verse afectadas en su crecimiento como consecuencia de los ingresos en libras y su conversión a euros.

Consecuencias del Brexit en la política exterior del Reino Unido

El codirector del Programa European Power, Nick Witney, apunta, entre otras, las siguientes:

A/ Los escoceses parecen estar decididos a permanecer en la UE, lo que les llevaría a otro referéndum en el que se planteara su pertenencia al Reino Unido. Podría ser el empujón que les ayudara a su salida definitiva.

B/ Podrían verse reforzados los partidos nacionalistas que están emergiendo con fuerza en la UE.

C/ El Reino Unido quedará fuera de los acuerdos que la Unión Europea tiene firmados, o están en trámite, con las dos terceras partes de los países del mundo. Estados Unidos ya ha manifestado su escasa predisposición a firmar acuerdos bilaterales con el Reino Unido si abandona la UE. Para empezar, no formaría parte del Tratado de Libre Comercio que la UE está negociando en estos momentos con Estados Unidos.

D/ La Commonwealth, no puede considerarse una alternativa a la UE; valga como un ejemplo ilustrativo que la India está comprando en la actualidad aeronaves militares a Francia y no a Reino Unido.

E/ Respecto al tema de refugiados, UK no podrá devolver a emigrantes a los países por los que entraron, como hoy se puede hacer en la UE.

Consecuencias del Brexit para el resto de la Unión Europea

Para la Unión Europea, la salida del Reino Unido, podría poner en duda el proceso de integración de Europa y sentará un pésimo precedente para otros países.

El intercambio comercial actual en el que el 10% de las exportaciones europeas (UE) tienen como destino el Reino Unido y el 45% de las exportaciones de Reino Unido van a parar a otros países de la UE, podría variar de signo.

Los fondos que el Reino Unido en su conjunto tiene en la UE podrían huir, al menos parcialmente, caso de que el *Brexit* derivase en la imposición de aranceles al trabajo y al capital.

Ciudades europeas como París, Frankfurt podrían verse beneficiadas por la huida de grandes entidades financieras del Reino Unido.

La UE perderá los fondos que en estos momentos aporta el Reino Unido al presupuesto de la UE y que deberían de ser asumidos por el resto de los países, casi con toda probabilidad, en su mayor parte, por Alemania.

A tener en cuenta también que el Reino Unido es el país de la UE que más emigrantes recibe de sus socios comunitarios, si exceptuamos Alemania, y el retorno a sus países de origen incrementará el paro, sobre todo juvenil, en socios que, como España, se antoja inaceptable.

Por otra parte, la pérdida de un miembro tan relevante, podrá dañar la confianza en la organización y reducir su influencia a la hora de las negociaciones, como bloque, fuera de la UE.

Consecuencias del Brexit para España[4]

España mantiene con el Reino Unido unas relaciones comerciales muy estrechas que podrían verse dañadas.

Nuestra balanza comercial de bienes presenta un superávit relevante (5.647 millones en el año 2015); el sector del automóvil podría verse perjudicado (España vende al Reino Unido más del 28% de su producción nacional) y la balanza de servicios no turísticos, tan favorable en estos momentos, podría verse afectada negativamente. (España mantiene un superávit próximo a los 600 millones de euros).

También podría incidir de forma muy negativa en el sector turístico (el año 2015 se recibió en España a más de 15 millones de ingleses lo que supuso un 23 % del total de visitantes).

Además, en España están viviendo en estos momentos más de 700.000 ciudadanos británicos y unos 200.000 españoles lo hacen en el Reino Unido.

[4] BANKIA. «*BREXIT* un escenario adverso muy incierto». (20.02.2016). Disponible en la siguiente dirección: <http://www.bankia.com/recursos/doc/estudios/20160223/marzo68669/consecuencia-de-un-brexit-febrero-2016.pdf>. Fecha de consulta 28 de marzo 2016.

Por otra parte, el Reino Unido es el destino principal de las inversiones españolas en el exterior (más de 111.000 millones de euros) y acoge al 22% de las inversiones extranjeras.

Entre las mayores empresas españolas en el Reino Unido figuran el Banco de Santander, Inditex, Iberdrola, Ferrovial, FCC, IAG y recientemente el Banco de Sabadell con su reciente adquisición del TSB.

Presupuesto de la Unión Europea / UK

Se trata de un presupuesto que, si bien parece una suma elevada en términos absolutos, apenas representa el 1% de la riqueza que generan al año las economías de la Unión Europea. En el año 2014 rondó los 142.000 millones de euros y en el 2015[5] alrededor de 145.000 millones. En relación con la población de la UE, este presupuesto supone una cantidad cercana a 300 euros/habitante (el presupuesto español, en términos nacionales, para ese año era de unos 8.700 euros/habitante).

En el año 2014[6], el Reino Unido aportó al presupuesto de la UE la cantidad de 11.340 millones de euros (tras el reembolso de 6.070 millones de euros). Asimismo, recaudó en nombre de la UE 3.640 millones de euros en aranceles aduaneros y agrícolas de los que retuvo el 25% en concepto de tasas administrativas.

La contribución neta de UK[7] a la UE se ha disparado de 3.300 millones de euros en 2008 a cerca de 10.000 millones de euros en 2014, mientras que el % de exportaciones a la UE caía.

El presupuesto[8] de UK en el año 2004 fue de 781,74 miles de millones de euros y en el 2014 de 987,53 miles de millones de euros (un incremento del 26,33%) y el de la UE se incrementó en un 26% fundamentalmente por dos motivos: a/ al aumentar en tres

[5] Presupuesto de la UE para 2015. Disponible en <http://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-annual-budget/eu-budget-2015/>. Fecha de lectura 28 de marzo 2016.

[6] Disponible en <http://europa.eu/about-eu/basic-information/money/expenditure/index_es.htm>. Fecha de lectura 28 de marzo 2016.

[7] Daniel Lacalle. «*BREXIT*, el riesgo no se ha acabado». (22.02.2016) Disponible en <http://blogs.elconfidencial.com/mercados/lleno-de-energia/2016-02-22/brexit-el-riesgo-no-se-ha-acabado_1156085/>. Fecha de lectura 28 de marzo 2016.

[8] Disponible en <http://europa.eu/about-eu/basic-information/money/expenditure/index_es.htm>. Seleccionar Reino Unido. Fecha de lectura 28 de marzo 2016.

nuevos países miembros y b/ los presupuestos nacionales crecieron más que el presupuesto de UE.

Incidencia del *Brexit* en la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD)

Para las autoridades del Reino Unido, la OTAN sigue siendo la piedra angular de su seguridad nacional, por lo que su participación en la PCSD de la UE reviste un carácter más bien testimonial y dirigido exclusivamente hacia las áreas que consideran de interés nacional.

El contenido del discurso pronunciado por el ministro de Asuntos Exteriores del Reino Unido el 27/06/2012, del que recogemos algunas ideas fuerza, viene a poner en valor el significado que para ellos tiene su pertenencia a la PCSD; no deja lugar a dudas.

Ideas fuerza transmitidas en el discurso:

A/ La PCSD juega para el Reino Unido un papel importante, pero complementario.

B/ La OTAN es y seguirá siendo la mejor herramienta para Europa, para responder a situaciones de conflicto de alta intensidad (Afganistán, Libia).

C/ Reconoce que la UE puede actuar en campos como por ejemplo el diplomático y el civil, donde la OTAN no puede intervenir.

Con el fin de conocer el alcance, respecto a la PCSD, de una salida de la UE, haremos, independientemente de atender otros indicadores, una aproximación tanto respecto a las aportaciones que el Reino Unido viene efectuando al mecanismo de carácter económico Athena como a los efectivos, civiles y militares, que tiene desplegados en las diferentes zonas de operaciones, bajo bandera de la Unión Europea. El *Brexit* significará la pérdida de su personal así como de las aportaciones económicas que viene efectuando y que deberían de ser compensadas, ambas, por el resto de los Estados miembros. Sus análisis nos permitirán concluir el impacto que sobre la PCSD tendrá el *Brexit*.

Consideraciones generales

La permanencia en la UE ofrece el apoyo de cada una de las fuerzas nacionales, además de una base de apoyo militar más amplia de la que se tendrá en caso de *Brexit*.

Los detractores del *Brexit* apuntan que factores como el expansionismo de Rusia, la crisis migratoria, las amenazas terrestres y los conflictos de Oriente Medio, hacen que este sea un mal momento para romper alianzas con la UE.

Los defensores del *Brexit*, no creen que la seguridad nacional de UK se vea amenazada dado que sigue perteneciendo a la OTAN, es miembro permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y cuenta con medios nucleares y un ejército altamente profesional.

Los ahorros que se producirán caso de *Brexit*, podrían ayudar a financiar proyectos militares clave como la renovación del programa nuclear TRIDENT así como otros que han sido recortados en los últimos años de austeridad y quizás también permitirían incrementar las aportaciones a la OTAN.

Iniciativas inminentes que se perdería el Reino Unido

El Consejo Europeo inicialmente previsto para el 16 de junio, y retrasado hasta una fecha posterior al referéndum, tiene previsto aprobar la Estrategia de Seguridad Global (ESG). En este Consejo se tratarán temas de calado como: concepto estratégico para el uso de las fuerzas militares europeas, medidas concretas para la integración de las fuerzas así como la definición de las capacidades estratégicas comunes a desarrollar.

La Comisión Europea, está desarrollando la agenda europea para la seguridad en la que se ha incluido, dentro del programa para este año 2016, un «Plan de Acción» para fortalecer los mercados e industrias de defensa, que tiene por objeto garantizar una respuesta eficaz de la UE a las amenazas de seguridad durante el periodo 2017 – 2020.

En definitiva, la estrategia de seguridad global, junto con un posible libro blanco de la defensa, el Plan de Acción de Defensa y la Acción Preparatoria sobre la investigación relacionada con la PCSD, serán los elementos clave del debate sobre la seguridad y defensa europeas que los países componentes de la UE se verán obligados a abordar ineludiblemente en este trascendental 2016.

Aportaciones en personal del Reino Unido a los diferentes escenarios

Los datos que arroja el cuadro nº 1[9], referidos al personal civil y militar del Reino Unido que participa en misiones de la UE, no dan lugar a equívocos. En cuanto a su número, se podría asegurar que dista mucho del esfuerzo que le podría corresponder como la potencia militar que es. Del total del contingente desplegado, 3.574 militares, únicamente pertenecen a UK 181 más los 128 situados en el OHQ de Nortwood (algo más del 5%). Tampoco el número de civiles, viene a paliar las carencias anteriores ya que de un total de 1.370 personas, sólo 96 pertenecen a UK (un 7%).

Además, su participación en personal en los cuarteles generales es casi testimonial y selectiva.

Otra conclusión que puede extraerse del aludido cuadro es que, no sólo su participación es escasa sino que además su esfuerzo principal lo viene ejerciendo sobre lugares/zonas de interés para el Reino Unido. En el resto de los teatros su presencia no llega a ser, ni siquiera, testimonial.

Nombre Misión	C	M	Contingente	Aportación UK	Observaciones
EUNAVFOR ATALANTA		M	545	64	(128) en Londres (Nortwood)
EUTM SOMALIA		M	185	4	
EUCAP NESTOR Horn of África		C	43	7	
EUSEC RD CONGO		C	10	1	
EUCAP SAHEL NIGER		C	50	1	
EUTM MALÍ		M	561+46 NSE	30	
EUCAP Sahel Malí		C	73	2	
EUCAM RCA		M	70+5 NSE	0	

[9] Datos aportados por organismos militares internacionales.

EUBAM Libya	C	2	0	
EUNAVFOR MED-op SOPHIA	M	1341	80	Barco HMS ENTERPRISE
EUPOL Afghanistan	C	128	12	
EUBAM Rafah	C	8	0	
EUPOL COPPS	C	58	2	
EUFOR Althea	M	821	3	
EULEX KOSOVO	C	718	50	
EUMM Georgia	C	191	13	
EUAM Ukrania	C	91	8	

Cuadro nº 1:
Aportaciones del Reino Unido a los diferentes escenarios militares (M) y civiles(C)
Fuente: elaboración propia a partir de datos del Estado Mayor de la UE

	TOTAL CONTINGENTES
Contingentes Militares	3.574
Contingentes Civiles	1.370

	TOTAL APORTACIONES
Aportaciones Militares UK	181
Aportaciones Civiles UK	96

Funcionamiento del Mecanismo Athena (instaurado el 1 de marzo de 2004)

Costes de las operaciones militares para los países componentes de la UE (a 27)

Los gastos ocasionados por las diferentes operaciones militares son atendidos por dos vías: por una parte, los que son sufragados por la UE a través del mecanismo Athena y que no suele sobrepasar de entre un 10% al 15% del total del gasto de la operación en concepto de gastos comunes y el resto, que es aportado por los Estados que participan con arreglo al principio de que cada país carga con los costes que su intervención supone.

Es un instrumento complementario de la Política de Seguridad y Defensa, por la singularidad derivada de su no incardinación dentro de los instrumentos ordinarios de financiación y control existentes en la UE, y cuya estructura organizativa combina elementos cívico – militares.

La financiación de las operaciones no corre a cargo de los presupuestos ordinarios de la UE ni sus cuentas están sometidas al Tribunal de Cuentas Europeo. Puede financiar únicamente los costes comunes (aquéllos que no siempre pueden vincularse de modo directo a una operación concreta y/o específica como los costes de carácter nacional que incluyan alojamiento, combustible y costes similares vinculados a los contingentes nacionales).

Este mecanismo ha nacido para administrar específicamente la financiación de los costes comunes de las operaciones de la UE que tengan repercusiones en el ámbito militar o de la defensa siendo el Consejo de la Unión el competente para decidir caso por caso si una operación puede ser incluida en este procedimiento

En la actualidad, el artículo 41.2 del Tratado de la Unión Europea (TUE), prevé que los Estados miembros cuyos representantes en el Consejo hayan efectuado una declaración formal, no estarán obligados a contribuir en la financiación de los gastos derivados de las operaciones militares con repercusión en el ámbito militar o de la defensa. Estamos ante el caso de Dinamarca que no contribuye a la financiación de este mecanismo.

La contribución de cada Estado miembro será proporcional a la parte de renta nacional bruta (RNB) de dicho Estado miembro en el total de los RNB de los Estados miembros cuya contribución se solicite.

Este mecanismo es esencial para el despliegue de las operaciones y constituye un instrumento de solidaridad entre los Estados miembros, que sirve de estímulo, sobre todo para aquellos que carecen de recursos financieros y operativos para que puedan contribuir a las operaciones PCSD. Sin embargo, la proporción real de los costes comunes, que sigue siendo muy baja (está estimada entre el 10% - 15% del total), así como que la elevada proporción de gastos y responsabilidades por operaciones a cargo del nivel nacional, sobre la base del principio de que cada cual haga frente a sus propios gastos, (contraria a los principios de solidaridad y de reparto de cargas), impide

que los Estados miembros participen de manera activa en operaciones de la PCSD. Es preocupante esta situación especialmente en el contexto de la falta de voluntad por parte de los Estados miembros para participar en la generación de fuerzas de las operaciones, lo que dificulta el rápido despliegue de las operaciones PCSD y pone en peligro su eficiencia global; resultaría necesario garantizar la financiación a largo plazo de las misiones UE.

El cuadro nº 2[10] recoge los gastos generados, por misiones, en el pasado ejercicio y que ascienden a algo más de 71 millones de euros. Para el año en curso está prevista una cantidad similar.

Cuadro nº 2

SUMMARY FOR 27 MEMBER STATES	**Budget nº6/2015**		**Amendments 2015**		**Budget nº7/2015**	
	Commitments (2)	Payments (3)	Commitments (4)	Payments (5)	Commitments (6)	Payments (7)
Total Expenditure	**74.967.210,42**	**70.056.845,17**	**1.195.549,00**	**1.195.549,00**	**76.162.759,42**	**71.252.394,17**
TITLE 01- GENERAL PART	1.132.700,00	1.132.700,00	0,00	0,00	1.132.700,00	1.132.700,00
TITLE 02- EXERCICE(S)	141.100,00	141.100,00	0,00	0,00	141.100,00	141.100,00
TITLE 03- EUFOR ALTHEA	13.730.243,00	14.159.545,00	0,00	0,00	13.730.243,00	14.159.545,00
TITLE 11- EUNAVFOR ATALANTA	9.854.000,00	7.384.000,00	1.195.549,00	1.195.549,00	10.049.549,00	7.579.549,00
TITLE 12- EUTM SOMALIA	18.788.781,42	11.282.829,42	0,00	0,00	18.788.781,00	11.282.829,42
TITLE 14- EUTM MALI	10.112.780,00	15.033.090,00	0,00	0,00	10.112.780,00	15.033.090,00
TITLE 15-	5.651.215,00	7.241.531,75	0,00	0,00	5.651.215,00	7.241.531,75

[10] Datos aportados por el EUMS. Fecha de lectura 4 de abril 2016.

EUFOR RCA						
TITLE 16-EUMAM RCA	7.992.291,00	7.148.149,00	0,00	0,00	7.992.291,00	7.148.149,00
TITLE 17 EUNAVFOR MED	7.564.100,00	6.533.900,00	1.000.000,00	1.000.000,00	8.564.100,00	7.533.900,00

La cantidad aportada por cada país se hace de conformidad con el cuadro nº3[11] y que para el Reino Unido, y para el año 2016, supone el 17,6% , algo menos que Alemania (21,5%) y algo más que Francia(15,4%) , Italia (11,2%) y España (7,7%).

Cuadro Nº 3

Member state	GNI*
Austria	2,288325%
Belgium	2,874895%
Bulgaria	0,292198%
Cyprus	0,114112%
Czech Republic	1,043448%
Germany	21,560074%
Estonia	0,143521%
Greece	1,265859%
Spain	7,706062%
Finland	1,418426%
France	15,427261%
Croatia	0,296282%
Hungary	0,775898%

[11] EUMS, *op. cit*. Fecha de lectura 4 de abril 2016.

Ireland	1,166321%
Italy	11,249065%
Lithuania	0,266371%
Luxembourg	0,221557%
Latvia	0,179057%
Malta	0,058076%
Netherlands	4,712889%
Poland	3,062875%
Portugal	1,224726%
Romania	1,121967%
Sweden	3,133116%
Slovenia	0,261023%
Slovakia	0,536131%
United Kingdon	17,600463%
Totals	**100,000000%**

Athena GNI (Ingreso Nacional Bruto) key 2016.

En definitiva, el coste del *Brexit* para el resto de los países de la UE, sería el 17,7% del 10%/15%, una cantidad irrisoria por este concepto.

Conclusiones

Conclusiones de carácter general

El Reino Unido ha venido manteniendo, desde siempre, una actitud ambigua respecto a su pertenencia a la Unión Europea. De la única forma en la que parece sentirse a gusto es siempre y cuando se le confeccione un traje a su medida.

El *Brexit* avocará, tanto al Reino Unido como a la UE, a escenarios económicos y sociales con factores positivos y adversos para ambos.

La composición de la UE se verá alterada no sólo por la pérdida de uno de los pocos contribuyentes netos al presupuesto de la UE sino también por su relevancia en el contexto internacional.

Conclusiones relativas a la PCSD

Para el Reino Unido, la pertenencia a la PCSD siempre ha tenido un carácter complementario de la de OTAN.

La OTAN es para el Reino Unido, la verdadera piedra angular de su seguridad nacional.

Los defensores del *Brexit*, estiman que los recursos financieros que no se empleen en la PCSD podrán derivarse hacia programas armamentísticos que han venido sufriendo una ralentización.

Al ser muy escasa la aportación de personal a diferentes escenarios en los que la UE participa, su salida no revestirá una mayor importancia ya que podrá ser asumido por el resto de las naciones integrantes de la organización.

Otro tanto se podría decir respecto a su participación económica, ya que aun siendo uno de los países que más aporta, su cuantificación no es tan relevante como para que el resto de naciones no pudieran asumirla.

Si queremos que los países miembros expresen su voluntariedad para asumir una misión de la UE, habría que modificar el mecanismo Athena para que los gastos totales generados por una misión sean sufragados a 27 (excepto Dinamarca que tiene cláusula de salvaguarda).

Prospectiva

Si en el referéndum del día 23 de junio gana la opción de permanecer en la Unión Europea, se pondrán en marcha los acuerdos negociados los pasados 18 y 19 de febrero y, en líneas generales, todo seguirá igual. Algo sí se habrá quedado en el camino: la quiebra de la necesaria confianza entre socios.

Si se produce el *Brexit*, aunque el proceso será largo y entretanto podría dar lugar a otro referéndum revocatorio, el Banco de Inglaterra inyectará liquidez de forma

inmediata, el Tesoro incrementará sus reservas y las empresas empezarán a aplicar medidas de autoprotección. La PCSD se verá afectada por el relevo, por otras naciones, del personal civil y militar que UK tiene desplegados, aunque no será con carácter inmediato sino progresivo. A la vez, se llevará a cabo una redistribución del origen y aplicación de fondos de la Unión Europea en todos sus ámbitos. En definitiva, se aplicará el artículo 50 del Tratado de la Unión Europea.[i]

*Fernando Montoya Cerio**
COR.ET. INT.DEM (Res)

*__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.

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

65/2016 27 de junio de 2016

*Gregorio Álvarez Rubial**

Las fuentes de financiación de DAESH como factor de riesgo para la estabilidad global

Visitar la WEB Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO

Las fuentes de financiación de DAESH como factor de riesgo para la estabilidad global

Resumen:

La inestabilidad en Oriente Medio ha adoptado una nueva dimensión con la irrupción de un grupo terrorista con gran dominio de métodos de comunicación social y gestión occidentales. El análisis de las fuentes de financiación del EI con las que se sustenta es imprescindible para comprender el funcionamiento de la organización, su vocación Occidental y la forma de neutralizar los factores de crecimiento de los que se nutre.

Abstract:

During recent months we have witnessed the rise of a new terrorist group with roots in the Middle East but with an occidental envision of the mass media usage and finance. The November Paris Attacks were a turning point and either Russia, the EU or the US will fight these terrorists in the Middle East or major destabilization will occur in the area. The author analyses the size of the menace and the ways to balance out the threat. Of course, one of the better approaches to the problem is begin with its roots, this is, finance.

Palabras clave:

DAESH, Estado Islámico, EI, guerra de Siria, financiación del terrorismo, inestabilidad financiera, atentados París, fanatismo, Irak, Oriente Medio, yihadismo, sunismo, salafismo, Estado Islámico de Irak y del Levante.

Keywords:

Syria War, Islamic State, IS, Terrorism Financing, Fanatism, Financial Stability, Middle East, Turkey, Jihadism, Sunni Islam, Sharia, Islamic State of Irak and the Levant, ISIL, Al-Qaeda, Abu Bakr al Baghdadi.

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

Introducción

El grupo terrorista DAESH ha alcanzado una extensión territorial enorme, con un dominio de los medios de comunicación de tipo occidental inusitado hasta el momento por parte de una organización religiosa de corte musulmán, con plena adaptación a las redes sociales y desde luego con poderosas fuentes de financiación y una gestión moderna de sus finanzas.

Tal vez sea esto último lo más llamativo de la organización criminal y al mismo tiempo su mayor fortaleza y su mayor debilidad. El nuevo líder, al-Baghdadi, corta los lazos con al Qaeda y se proclama a sí mismo califa[1], construyendo una maraña de intereses económicos extraordinaria. Al mismo tiempo se caracteriza por una gran vocación de expansión territorial, como vemos, unos preceptos inspiradores de DAESH por lo que varios autores vinculan fuertemente la financiación de la organización terrorista a personas afines residentes en diversos países de Oriente Medio como, entre otros, Emiratos Árabes o Arabia Saudí[2].

La estructura económica de DAESH

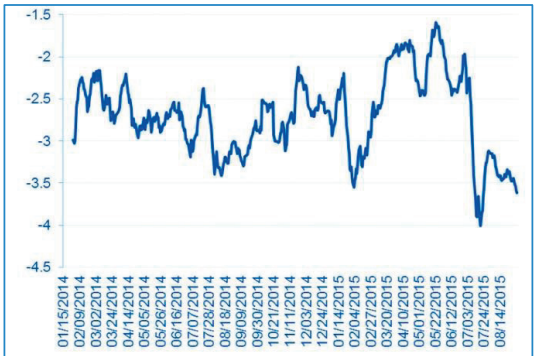
ISIS ha alcanzado una amplia implantación territorial, especialmente en Siria e Irak, en las cuencas del Tigris y el Éufrates. Su implantación territorial le confiere una gran capacidad de obtener ingresos y de dotar de amplitud a su sistema financiero. Su estructura orgánica básica consiste en un líder principal, autoproclamado califa, en estos momentos Abu Bakr al-Baghdadi, del que dependen dos lugartenientes principales, uno responsable del territorio al norte de Irak y otro responsable del territorio en Siria, es decir, tiene una organización geográfica. De estos lugartenientes dependen nueve ministros que gestionan distintos áreas, entre los que se encuentra el Consejo Financiero (gestión del tesoro, venta de petróleo, gestión del sistema financiero, pago de nóminas, adquisición de armas). Abu Salah, jefe financiero de la

[1] Según la interpretación tradicional del término, un califa sería un monarca musulmán que ejercía el poder absoluto, civil, militar y religioso.

[2] «¿Cómo se financia el Estado Islámico?», *BBC*, 25.ago.14, disponible online en <http://www.bbc.com/mundo/noticias/2014/08/140825_estado_islamico_como_se_financia_ch>, fecha de la consulta 1.feb.16.

organización, fue abatido[3] por la Coalición anti-DAESH en una incursión de operaciones especiales norteamericana en diciembre de 2015 en territorio Sirio, en esta misma operación se obtuvo abundante información sobre las finanzas del grupo que ha servido para debilitar en los últimos meses la capacidad económica del EI.

Se podría decir que el grupo es heterodoxo en sus actuaciones, con una estética muy occidental y con métodos muy lejanos a la austeridad religiosa tradicional árabe y también en la gestión profesionalizada de sus finanzas. El empleo del ciberespacio por parte de la organización es otro signo de elevada profesionalización y de su capacidad financiera para reclutar y remunerar expertos en distintas áreas. Según datos de la corporación RAND se calcula que en 2014 el grupo obtuvo unos ingresos totales de 1.200 millones de dólares, con planes para lanzar una moneda propia, el dinar de oro.



Sentimiento político en Iraq (valores más bajos indican menor confianza). Como vemos el clima politico se ha deteriorado con el auge del EI. (Fuente BBVA Research)

El 24 de noviembre de 2015, Rusia acusa al presidente turco, Recep Tayyip Erdogan, de financiar a DAESH adquiriendo petróleo de la organización terrorista a través de sus familiares[4]. De acuerdo al viceministro ruso de Defensa, Anatoli Antonov, sólo de la venta de crudo DAESH obtendría unos 2.000 millones de dólares al año, la mayoría a

[3] «Estados Unidos confirmó que abatió al jefe Financiero del ISIS», *Infobae*, 10.dic.16, disponible online en <http://www.infobae.com/2015/12/10/1775682-estados-unidos-confirmo-que-abatio-al-jefe-financiero-del-isis>, fecha de la consulta 27.ene.16.

[4] «Rusia implica a Erdogan y su familia en la compra de petróleo del ISIS», *ABC*, 2.dic.15, disponible online en <http://www.abc.es/internacional/abci-rusia-implica-erdogan-y-familia-compra-petroleo-isis-201512021443_noticia.html>, fecha de la consulta 23.dic.15.

través de intermediarios en territorio turco. Rusia expone que el tráfico de petróleo se realiza por tres rutas principales, la ruta occidental, desde Raqa, a través de Alepo, hasta los puertos turcos de Dörtyol y Alejandreta, una segunda ruta desde los alrededores de Deir ez Zor hasta la refinería Batman en el sureste de Turquía y por último una tercera ruta desde el Noreste de Siria y la zona fronteriza iraquí hasta la población turca de Cizre. Durante la rueda de prensa, Anatoli Antonov acusó directamente al hijo del presidente turco, (Bilal Erdogan, armador de buques petroleros) y a su yerno (Berat Albayrak, directivo de la empresa petrolera Calik Holding) de liderar la trama de contrabando.

Las sanciones rusas a Turquía tras del derribo del cazabombardero ruso SU-24 podrían poner en peligro la financiación y apoyo turco a la oposición siria, tanto desde el punto de vista de la menor disposición de fondos para afrontar estas actividades, como desde el enfoque del control ruso de estas actividades y la posibilidad de que sean hechas públicas[5].

Junto a DAESH encontramos zonas controladas por, entre otros grupos, la oposición siria, al-Nusra, kurdos sirios, kurdos iraquís y los Comités de Protección de Qaraqosh, para todos éllos, la enorme estructura financiera y la organización profesionalizada que ha alcanzado DAESH son una fuente de inspiración hoy en día.

La lucha por el control de los recursos energéticos

En un segundo plano del conflicto nos encontramos la lucha por el dominio de los oleoductos de la zona, una cuestión fundamental en lo que a las finanzas y apoyos del EI se refiere. Los oleoductos aglutinan, por un lado, a Turquía y Estados Unidos, en la defensa del oleoducto Qatar-Turquía y en segundo lugar a los defensores del oleoducto Irán-Irak-Siria[6] (el llamado oleoducto islámico). En el caso de Rusia, se podría decir

[5] «Obama urge a Putin a cesar los bombardeos contra la oposición moderada en Siria», *El Mundo* (2016), disponible en <http://www.elmundo.es/internacional/2016/02/14/56c0b02622601d83268b45a1.html>, fecha de la consulta 27.may.16.

[6] «Syria: Pipeline wars», BBVA Research (2015), disponible online en <https://www.bbvaresearch.com/wp-content/uploads/2015/10/Global_Hot_Topic_30_syria_pipelines.pdf>, fecha de la consulta 27.ene.16.

que se involucra en el conflicto para evitar perder su papel dominante en el mercado energético global y en particular como suministrador de la UE, no hay que olvidar que la política exterior rusa gira primordialmente en torno a la exportación de gas y petróleo.

La segunda infraestructura en liza sería el oleoducto Qatar-Turquía, en cuanto a su interés para la Unión Europea dentro de la estrategia de diversificación de fuentes de obtención energéticas, con el objetivo de reducir la exposición a los oleoductos y gaseoductos rusos de Gazprom. Rusia intenta por contra mantener una cuota de mercado importante en la exportación de gas y petróleo desde Siria (punto estratégico en el tráfico de petróleo de Oriente Medio), donde ha propuesto Latakia y Tartus como puertos de referencia en la exportación al resto del mundo, lugares donde mantiene importantes destacamentos militares dentro de territorio sirio (base aérea de Khmeimim en Latakia y la base naval de Tartus)[7].

Cauce de los oleoductos Irán-Iraq-Siria y Qatar-Turquía
(Fuente EUISS y elaboración propia)

La existencia del oleoducto Qatar-Turquía[8] es una seria amenaza para los intereses rusos y pone en riesgo los ingresos que obtiene de Centroeuropa, por ello para Rusia

[7] «El poder militar ruso en Siria: 34 aviones de combate y una base naval», *La Vanguardia*, 1.oct.15, disponible online en <http://www.lavanguardia.com/internacional/20151001/54436963615/rusia-siria-34-aviones-combate.html>, fecha de la consulta 4.feb.16.

[8] La tensión con Turquía ha ido *in crescendo* hasta el punto de manifestar que Turquía está planeando una invasión de Siria, «Turkey isn't preparing to invade Syria». *CNN*, 4.feb.16, disponible online en <http://edition.cnn.com/2016/02/04/middleeast/turkey-russia-syria-invasion-denial/index.html>, fecha de la consulta 5.feb.16.

es fundamental ser un actor de peso en Oriente Medio y el centro estratégico por el que pasan todas las opciones es Siria. En el *hub* sirio se conectan los grandes centros productores del mar Caspio, de Irán y de Irak en sus rutas hacia Europa, pero también hacia el Mediterráneo, un mar mucho más seguro que el golfo de Adén.

En los últimos años Estados Unidos se ha hecho mucho menos dependiente de la producción de petróleo y gas en el golfo pérsico, especialmente gracias a la extracción en su territorio de gas pizarra (*shale gas*), además está a punto de superar a Arabia Saudí como primer productor de crudo[9], de modo que la estabilidad que le daba a la zona a través de sus intervenciones diplomáticas y militares se irá reduciendo paulatinamente, debiendo sucederle en este liderazgo la Unión Europea, para lograr garantizar su aprovisionamiento de recursos y para mantener un control de los movimientos masivos de personas hacia la UE. Al mismo tiempo es importante profundizar en la diversificación energética impulsando las fuentes de energía alternativas al petróleo, con el objetivo de hacer a la Unión menos dependiente del suministro desde Oriente Medio y Rusia.

Las fuentes de financiación del grupo terrorista DAESH

Las fuentes de financiación de DAESH se han ido diversificando poco a poco desde el nacimiento de la organización terrorista y su gestión financiera se ha ido profesionalizando, hasta hoy en día, en que, con instrumentos propios de una organización de crimen organizado, exacción de impuestos como podría hacerlo un país moderno, cobro de rescates de secuestro y transferencias desde organizaciones afines, personas simpatizantes y gobiernos de otros países, ha logrado un crecimiento y una capacidad militar inusitadas para una organización terrorista.

Las fuentes financieras en sus orígenes son complejas, no obstante existe consenso en que al-Qaeda financió la actividad de DAESH como una célula terrorista propia[10] desde

[9] «Siria, el escollo entre el gas natural qatarí y Europa», *ABC*, 15.sep.09, disponible online en <http://www.abc.es/internacional/20130915/abci-qatar-petroleo-siria-201309142123.html>, fecha de la consulta 3.feb.16.

[10] Las vinculaciones de ISIS con Al-Qaeda son constantes, así lo reconocen las Naciones Unidas, «United Nations adopts plan to attack Islamic State´s funding», *The Guardian*, 17.dic.15, disponible en <http://www.theguardian.com/world/2015/dec/17/united-nations-plan-islamic-state-funding-terrorist-group-

un primer momento, desvinculándose poco a poco con el transcurso del tiempo. Otra posible fuente de financiación, según algunas autoridades iraquís, sirias y también según algunos analistas internacionales, habrían sido terceros países[11], con el fin de utilizar a DAESH para derrocar al gobierno sirio de Bashar el-Assad. Algunos gobiernos acusados de financiar al grupo, especialmente en los inicios, son Arabia Saudí, Kuwait y Emiratos Árabes, entre otros. En la actualidad la ayuda directa de terceros países se ha reducido, sin embargo siguen siendo una importante fuente de financiación las donaciones de personas físicas, especialmente fortunas afincadas en países árabes como, entre otros, Emiratos Árabes Unidos o Arabia Saudí[12].

Se calcula que el grupo terrorista tiene unos ingresos de unos 2-3 millones de dólares al día, lo que le sitúa a la cabeza en cuanto a financiación de todos los grupos terroristas existentes a nivel global. Sólo con la conquista de Mosul, el grupo obtuvo 429 millones de dólares tras saquear la sede del Banco Central Iraquí y algunos bancos privados. El grupo opera también varios silos de trigo en Irak y comercia con productos agrícolas, aunque los fondos provenientes de la agricultura son menores en comparación con las otras fuentes de financiación. Con todos estos fondos se afronta el reclutamiento de miles de combatientes en Oriente Medio y lo que es más importante, se puede contratar también expertos más o menos afines en Occidente, que gestionan sus finanzas y la propaganda de una manera profesional.

Al igual que otras facetas del grupo terrorista, la financiación tiene tintes sórdidos y se acepta generalizadamente que DAESH hace contrabando de sangre y órganos de seres humanos[13]. El grupo obtiene también su financiación de los secuestros y las

---

al-qaida>, fecha de la consulta, 29.ene.16.

[11] «Turquía es quien compra el petróleo del ISIS», *El Confidencial*, 17.dic.15, <http://www.elconfidencial.com/mundo/2015-12-17/turquia-es-quien-le-compra-el-petroleo-al-isis-europa-no-se-fia-de-erdogan_1121955/>, fecha de la consulta 26.dic.15.

[12] «Los bolsillos que financian el terror del ISIS», *El Mundo*, 24.jun.14, <http://www.elmundo.es/internacional/2014/06/24/53a99799e2704e13298b4584.html>, fecha de la consulta 26.dic.15.

[13] «Pétrole, taxes, trafics de humains: comment Daech se finance», *Le Figaro,* 19.nov.15, <http://www.lefigaro.fr/economie/le-scan-eco/dessous-chiffres/2015/11/19/29006-20151119ARTFIG00006-petrole-taxes-donations-trafics-d-humains-comment-daech-se-finance.php>, fecha de la consulta 26.dic.15. Esta profanación de cadáveres de seres humanos a la que se refiere el artículo, contraria a la fe religiosa musulmana, podría utilizarse para debilitar la moral entre las filas del

extorsiones. Sólo procedentes de rescates por la liberación de personas secuestradas se estima que el grupo obtuvo unos 20 millones de dólares en 2014. Sin embargo, la fuente principal de ingresos es la extracción y el comercio internacional de petróleo proveniente de los diversos pozos que el grupo controla en el norte de Irak y Siria[14].

Las cuencas del Tigris y del Éufrates, en las que se asienta el grupo, son zonas vitales para la extracción y el transporte de crudo. En diciembre de 2015 el grupo controlaba varias zonas de extracción de primer orden en el norte de Irak y Siria (al-Omar, Jafra y Jeribe en Siria y Ajil en Irak). Se estima que tiene capacidad para extraer unos 80.000 barriles de crudo al día. Sin embargo el grupo tiene dificultades para obtener repuestos y técnicos especializados, lo que hace prever que la productividad disminuirá con el transcurso del tiempo, además, DAESH se ve obligado a vender el petróleo fuera de los mercados oficiales, por lo que el precio por barril es menor, lo que reduce sus ingresos.

Evolución en el periodo de los últimos 2 años del precio del barril Brent. Fuente Expansión.

Otras fuentes de ingresos habituales son los controles en carreteras para reclamar peajes ilegales, las donaciones efectuadas por personas afines residentes en el extranjero (algo íntimamente relacionado con la gestión profesional de su comunicación a través de las redes sociales) o el contrabando de coches y de armas.

Haciendo gala de una contradicción más, aunque el grupo ha destruido importantes yacimientos arqueológicos, también excava profesionalmente otros yacimientos con el

---

EI.

[14] La logística de distribución de DAESH ha sido el objetivo prioritario en el último mes de los ataques de la coalición anti DAESH, principalmente sus caravanas de camiones cisterna. «Rusia asegura haber destruido un centenar de camiones cisterna que transportaban crudo ilegal de DAESH», *Antena 3,* disponible online en <http://www.antena3.com/noticias/mundo/rusia-asegura-haber-destruido-centenar-camiones-que-transportaban-crudo-ilegal-daesh_2015122600161.html>, fecha de la consulta 10.feb.16.

fin de vender las antigüedades así obtenidas[15], un comercio que se realiza normalmente en la frontera con Turquía a través de intermediarios especializados.

El grupo ha creado un completo catálogo de extorsiones que trata como impuestos, entre otros, tributos sobre propiedad de vehículos, impuestos indirectos sobre combustibles, tasas por escolarización, tasas por uso de cajeros automáticos, impuestos revolucionarios a empresas, confiscación de grano, confiscación de maquinaria agrícola y tasas por cruzar su teórica frontera con Irak. El principal mecanismo de obtención de ingresos de este tipo es la tasa a la retirada de efectivo del sistema bancario. Siria sigue pagando los salarios de los empleados que se encuentran en territorio controlado por DAESH, (Irak ha dejado de hacerlo el último mes) y cuando estos trabajadores retiran efectivo de cualquier banco privado, DAESH impone un tributo de aproximadamente el 10%. El grupo ha logrado implantar un esquema fiscal y financiero cuya meta es lograr una nación funcional dentro de sus territorios, a imagen de los logros de Hezbolá en Líbano, sustituyendo de facto las atribuciones del gobierno legítimo de estos territorios. Como hemos visto, debido a su gran implantación territorial, los ingresos por impuestos son abultados.

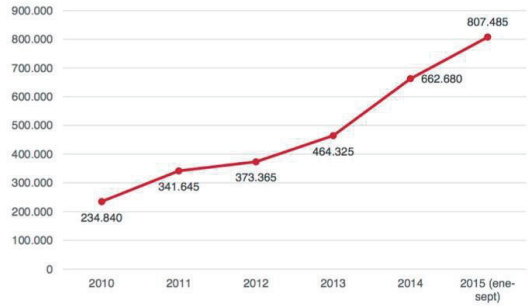
A nivel macroeconómico, las actuales estimaciones sitúan el tamaño del territorio controlado por DAESH como comparable a las economías de Ghana o de Uruguay[16], con unos 7 millones de personas. Con una economía de este calibre, el gasto en defensa del grupo se podría situar en torno a 900-3.000 millones de dólares por año, que son menores en comparación al gasto en defensa de sus vecinos, en el caso de Irak en 2014 fue de 9.500 millones de dólares, en Turquía fue de 20.000 millones de dólares y en el caso de Arabia Saudí de 80.000 millones de dólares, sin embargo, con el actual presupuesto militar del grupo, puede afrontar la adquisición de armamento pesado y abonar sueldos a un abultado ejército.

El número de peticiones de asilo en la Unión Europea durante 2015 se acercó al millón, siendo la influencia de esta crisis sobre la demanda agregada de entre el 0,2% y el

[15] «ISIS's Looting Campaign», *New Yorker*, oct.14, <http://www.newyorker.com/tech/elements/isis-looting-campaign-Irak-syria>, fecha de la consulta 26.dic.15.

[16] «Terrorism Research Initiative», *Understanding the DAESH economy*, 4.*nov*.15, <http://www.terrorismanalysts.com/pt/index.php/pot/article/view/450/html>, fecha de la consulta 27.dic.15.

0,4%, según cálculos de la Comisión Europea[17] mientras que las transferencias de fondos a Turquía para contener las migraciones ascendían en marzo de 2016 a 6.000 millones de euros[18]. Lo anterior nos da idea de la magnitud de los movimientos migratorios que estamos viviendo, de escala sólo comparable a los vividos durante la II Guerra Mundial.



Evolución reciente del número de peticionarios de asilo en la UE. Fuente EUROSTAT y Real Instituto Elcano

La resolución 2253 de la ONU para la lucha contra la financiación de DAESH

Como continuación de los contactos militares entre Estados Unidos y Rusia para coordinar las misiones aéreas sobre territorio controlado por DAESH[19], comenzados a partir de noviembre de 2015, los dos países plantean a través del Consejo de Seguridad de la ONU una resolución para la lucha contra la financiación del grupo terrorista, como medio para cortar el aprovisionamiento de material militar y los pagos de salarios a los 20.000-30.000 combatientes que mantiene el Estado Islámico.

---

[17] Comisión Europea, *A First Assesment of the macroeconomic impact of the refugee influx*, European Economic Forecast, oct.15, página número 48, disponible online en <http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/eeip/pdf/ip011_en.pdf>, fecha de la consulta 7.mar.16.

[18] «Turquía sube el precio de su colaboración, otros 3.000 millones y exención de visados», *El Mundo*, 7 de marzo de 2016, disponible online en <http://www.elmundo.es/internacional/2016/03/07/56ddb8db46163ffd4c8b467b.html>, fecha de la consulta 8.mar.16.

[19] «Militares de Rusia y Estados Unidos hablan de la coordinación de la lucha contra el Estado Islámico», *ABC*, 30.nov.15, <http://www.lavanguardia.com/vida/20151130/30500442808/militares-de-rusia-y-eeuu-hablan-sobre-la-coordinacion-de-la-lucha-contra-el-estado-islamico.html>, fecha de la consulta 26.dic.15.

El 17 de diciembre de 2015, en el primer esfuerzo común en años, tanto Rusia como Estados Unidos aprueban una resolución en el Consejo de Seguridad de la ONU, con el objetivo de evitar que el Estado Islámico ingrese, transfiera y mantenga sus fondos[20]. El Consejo de Seguridad aprueba estas sanciones para combatir la financiación a ISIS, haciendo énfasis en controlar los nexos de unión con otras organizaciones criminales como los cárteles de droga[21] de la zona.

La resolución, adoptada finalmente con el número 2253[22] y aprobada en virtud del Capítulo VII de la carta de Naciones Unidas (acción en casos de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión), establece que el Comité de Sanciones contra al-Qaeda se transformará desde la fecha de la resolución en el Comité de Sanciones contra el ISIS (DAESH) y al-Qaeda, equiparando *de iure* la importancia de DAESH a la de al-Qaeda.

La resolución insta a todos los Estados miembros a adoptar medidas, que incluirán la congelación de fondos y otros activos financieros o económicos vinculados al grupo[23] terrorista ISIS, incluso los fondos gestionados por empresas o particulares afines al grupo y la prohibición de viajes a través de los territorios de Estados miembros de la ONU a individuos vinculados a la organización terrorista. También se establece un estricto embargo de armas al grupo así como una base de datos de personas y organizaciones que financian al grupo terrorista o que le ofrecen, venden o ceden armamentos o formación militar.

---

[20] El grupo mueve sus fondos a través de agencias de cambio de divisas en Iraq, Siria, Turquía y Jordania especialmente. «How Islamic State's Secret Banking Network Prospers», *Wall Street Journal*, 24 feb.16, disponible online en <http://www.wsj.com/articles/how-islamic-states-secret-banking-network-prospers-1456332138>, fecha de la consulta 8.mar.16.

[21] En palabras del secretario general de Naciones Unidas Ban Ki Moon: «Ellos evitan los canales formales para evadir la detección, explotan nuevas técnicas y herramientas para evadir controles y forjan alianzas con el crimen organizado» en ONU, *Ministros de Finanzas evalúan en la ONU cómo cortar el financiamiento del Estado Islámico*, 17 de diciembre de 2015, <http://www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=34079#.Vn2baBFPJEQ>, fecha de la consulta 26.dic.15.

[22] El texto completo de la resolución se puede consultar en la web de Naciones Unidas, <http://www.un.org/press/en/2015/sc12168.doc.htm>, fecha de la consulta 28.dic.15.

[23] En España los principales organismos con responsabilidad en cuanto a Inteligencia Económica son CNI, CIFAS y SEPBLAC (Servicio Ejecutivo de Prevención del Blanqueo de Capitales, del Banco de España, ver <http://www.sepblac.es/espanol/home_esp.htm>, fecha de la consulta 8.feb.16.

Se prohíbe expresamente la formación en materia militar a DAESH y se insta a que los Estados miembros se proporcionen recíprocamente el máximo nivel de asistencia en lo que se refiere a los procedimientos penales relacionados con los actos de financiación del terrorismo. Hace hincapié igualmente en la importancia de que los Estados se cercioren de que cualquier residente en su territorio no ponga recursos financieros a disposición de DAESH, al Qaeda u otras personas físicas o jurídicas afines, bloqueando las transferencias internacionales con destino al grupo terrorista y atacando así la raíz del problema. La actividad legislativa del Consejo de Seguridad ha sido frenética en los últimos meses[24], consciente de que el conflicto en Siria se recrudece y que se ha convertido en un factor de inestabilidad global que es preciso neutralizar.

Votación del Consejo de Seguridad de la ONU para aprobar la resolución 2253 contra la financiación de ISIS-Daesh (17.DIC.15)
(Fuente Organización de Naciones Unidas)

Desde la promulgación de la resolución 2253, en tan sólo 2 meses, los resultados no se han hecho esperar. El grupo cada vez tiene más dificultades para financiar sus operaciones militares y los adeptos han dejado de fluir como lo hacían antes. Se ha decretado una reducción a la mitad de los salarios de los combatientes, la inflación en sus territorios se ha disparado[25], se ha visto obligado a exigir pagos en dólares ante el

[24] Las últimas resoluciones del Consejo de Seguridad se pueden consultar en la página web de la ONU, apartado de «Resoluciones del Consejo de Seguridad», disponible online en <http://www.un.org/es/sc/documents/resolutions/2015.shtml>, fecha de la consulta 9.feb.16.

[25] En algunos casos hasta el 500%, «ISIS has a cash-flow problem», *Business Insider,* disponible online en <http://www.businessinsider.com/isis-has-a-cash-flow-problem-2015-9>, fecha de la consulta 8.mar.16.

desplome de las divisas regionales y permite la liberación de detenidos mediante el pago de fianzas en euros o dólares.

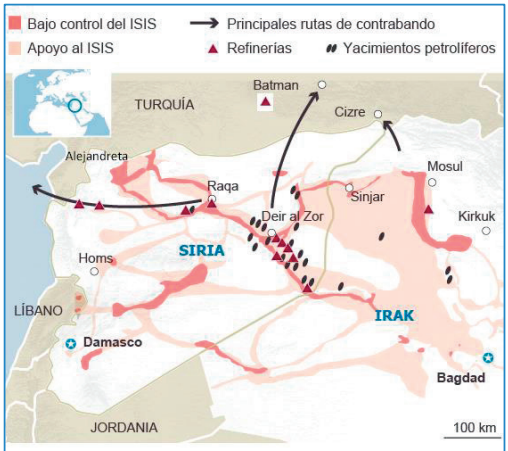
Dos F18 Super Hornet lanzados simultáneamente desde el portaaviones USS CVN 70 Carl Vinson durante la operación *Inherent Resolve* contra Daesh (OCT.14) (Fuente Armada Estados Unidos)

Por otro lado los bajos precios del petróleo, que ha pasado de 104 dólares por barril Brent en abril de 2014 a 45 dólares en febrero de 2015 y 41 dólares el 8 de marzo de 2016, merman aún más los ingresos del grupo terrorista. Específicamente con este objetivo se diseñó la operación aliada Tidal Wave II, liderada por Estados Unidos y dirigida contra los campos de extracción de crudo de DAESH, así como la logística de distribución del petróleo a través de camiones cisterna. Los ataques se han realizado en su mayoría desde aviones de ataque a tierra A-10 Thunderbolt y Lockheed AC-130, con el objetivo de reducir en dos tercios las ventas de petróleo del grupo terrorista[26], anunciándose por parte de Estados Unidos a finales de diciembre de 2015 la destrucción del 90% de la producción de petróleo del grupo.

Un segundo objetivo de la ofensiva han sido los depósitos bancarios de DAESH, donde el grupo almacena su dinero en efectivo, con ataques en Bayt al-Mal, la localización del que se podría denominar Tesoro Público del grupo, varios bancos privados en Mosul y

[26] Departamento de Estado USA, *OIR Spokesman: Coalition cripples ISIL Oil Distribution,* 18.nov.15, disponible online en <http://www.defense.gov/News-Article-View/Article/630352/oir-spokesman-coalition-cripples-isil-oil-distribution>, fecha de la consulta 8.mar.16.

la sede del Banco Central de Irak en Mosul[27]. Estas acciones han ralentizado enormemente el flujo de salarios a los combatientes del EI, han propiciado la pérdida de territorio por parte del grupo y ponen coto a las compras de armas y equipamiento en el exterior.



Principales rutas de contrabando de petroleo por parte del EI a través de camiones cisterna. (Fuentes El País, Ministerio de Defensa ruso y elaboración propia)

En la actualidad el grupo ha tornado su interés a los impuestos y las extorsiones sobre la población que todavía vive en los territorios que controla, el incremento de la presión fiscal combinado con la imposibilidad de financiar acciones de caridad[28] hacen que la imagen del grupo haya caído sustancialmente. Los impuestos pueden ser recaudados paulatinamente y en un área geográfica muy extensa, por lo que se hace más difícil atacarlos por medios militares convencionales. Tras las últimas derrotas en Siria e Irak el grupo está trasladando recursos hacia el oeste, especialmente en Libia, además está subiendo sus tributos aceleradamente, lo cual traslada una gran inseguridad jurídica a la población, incentivando el fraude fiscal.

Al mismo tiempo, la reciente decisión del gobierno iraquí de dejar de pagar los salarios de sus empleados dentro de territorios controlados por DAESH, no sólo ha reducido los

[27] Rand Corporation, *The Islamic State's Money Problems*, 5 de marzo de 2016, disponible en <http://www.rand.org/blog/2016/03/the-islamic-states-money-problems.html?utm_source=t.co&utm_medium=rand_social>, fecha de la consulta 8.mar.16.

[28] CNN Money, *ISIS cuts its fighters salaries by 50%*, 19.ene.16, disponible online en <http://money.cnn.com/2016/01/19/news/world/isis-salary-cuts/>, fecha de la consulta 8.mar.16.

ingresos por tributos exigidos a los trabajadores por parte del grupo, sino que obliga a la organización terrorista a pagar esos salarios de sus propios presupuestos para no paralizar infraestructuras críticas. Por otro lado en los dos últimos meses varias ciudades del norte de Irak y Siria han sido reconquistadas por rivales kurdos e iraquís, lo que reduce la capacidad de recaudar impuestos de DAESH, a pesar de disponer de una extensa burocracia que utiliza la violencia y las ejecuciones para intimidar a los potenciales contribuyentes[29].

Por otro lado es importante socavar la propaganda del EI para que la opinión pública que vive en los territorios controlados por el grupo y otros vecinos cada vez se oponga más a sufragar mediante impuestos y donaciones la actividad de DAESH. Vemos por tanto la importancia del control del espacio financiero como factor neutralizador de conflictos armados en cualquier parte del mundo.

Conclusiones

La lucha contra el Estado islámico y otras organizaciones criminales afincadas en Oriente Medio debe ser algo prioritario para la comunidad internacional y debe plantearse desde distintos enfoques. Las finanzas del grupo son la clave que nutre las operaciones militares, los éxitos militares permiten la propaganda y la propaganda impulsa las donaciones y de nuevo las finanzas, se podría decir que la lucha contra esta crisis debe ser multidisciplinar.

Si bien en la actualidad es difícil hablar de un estado viable financieramente, debido a la inseguridad jurídica, a sus fuentes de ingresos principalmente derivadas de recursos naturales y extorsiones, sí podemos afirmar que se trata de la organización terrorista con mejor financiación hasta la fecha.

Para DAESH y otros grupos terroristas el contrabando de petróleo es su principal fuente de ingresos, por lo que es clave denegar a la organización el acceso al mercado negro de petróleo, así como dirigir las operaciones militares contra la logística de

[29] «Islamic State's money making streams take a hit as it loses territory», *Washington Post,* disponible online en <https://www.washingtonpost.com/world/middle_east/islamic-states-money-makers-take-a-hit-as-it-loses-territory/2015/12/03/b08910aa-91f6-11e5-befa-99ceebcbb272_story.html>, fecha de la consulta 10.mar.16.

distribución del petróleo del grupo, superando intereses relacionados con el control del mercado legal del petróleo.

Paralelamente se debería aumentar el control de la emigración hacia territorios controlados por el grupo, especialmente de personal especializado que puede facilitar una gestión financiera profesional a DAESH. Otra medida importante sería asumir, a través de ciberataques, el control de sus medios de pago en el sistema financiero, denegando el funcionamiento del sistema interbancario y del sistema de compensación de pagos por transferencia. Como hemos visto, el grupo ha adoptado dimensiones económicas extraordinarias y ha seguido en los últimos años una tendencia creciente; basta ver el territorio dominado en Oriente Medio, un territorio que cuenta con los recursos petrolíferos como principal activo. Por ello es necesario coordinar la estrategia financiera y logística en Siria, donde hemos encontrado en el pasado una acción de Rusia e Irán como protector del régimen de Bashar al-Assad y por otro lado una acción de Estados Unidos y de Turquía[30], entre otros, que intentan derrocar el actual régimen.

Además es preciso controlar eficazmente los flujos de capital provenientes del sector privado, especialmente desde residentes en países religiosamente afines como Arabia Saudí, Emiratos Árabes y el resto de países sunnitas de la zona. Por otro lado, la posición de la República Popular China en el conflicto ha sido de perfil bajo, manteniéndose neutral, algo inusitado si tenemos en cuenta que se trata ya de la primera potencia económica del mundo y que su capacidad militar es enorme[31].

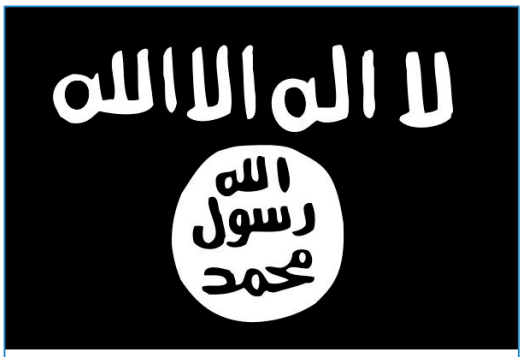
Por otro lado, tras el acuerdo en el control del desarrollo nuclear con Irán[32], cabe esperar que el país persa gane aún más influencia en la zona y por tanto que

[30] Turquía tiene la aspiración desde hace décadas de integrarse en la Unión Europea y a cambio de la contención de la emigración causada por el conflicto hacia Europa ha logrado la exención de visado para los ciudadanos turcos. «Turquía sube el precio de su colaboración, otros 3.000 millones y liberación de visados en junio», *El Mundo*, 7 de marzo de 2016, disponible online en <http://www.elmundo.es/internacional/2016/03/07/56ddb8db46163ffd4c8b467b.html>, fecha de la consulta 8.mar.16.

[31] Un resumen de los intereses económicos de China en la zona y de los riesgos a los que se enfrenta actualmente se puede consultar en ISS Voices, *Alexander Neill: Xi makes economic inroads in Middle East*, disponible online en <http://www.iiss.org/en/iiss%20voices/blogsections/iiss-voices-2016-9143/january-671d/xi-visit-to-middle-east-0a48>, fecha de la consulta 9.feb.16.

[32] Entre otras cuestiones, a partir de ahora se podrá exportar el petróleo iraní sin restricciones, por lo que podría bajar el precio y la balanza de pagos del país se equilibrará, dotando a su economía de gran estabilidad y permitiendo afrontar una mayor acción exterior. BBVA Research, *Iran: lifting of sanctions, a*

incremente sus esfuerzos para contrarrestar al grupo terrorista. Paralelamente, la Operación SOPHIA, con cuartel general en Roma, ha servido en los últimos meses para controlar la inmigración por vía marítima, sin embargo, los flujos migratorios terrestres y la concentración de refugiados en Líbano (1 millón de personas) & Jordania (635.000 personas), siguen siendo una preocupación[33] en el seno de la UE, unos retos para los que es preciso prever planes financieros de contingencia en el corto plazo.



Bandera de *Daesh*, tambien utilizada por los grupos *ISIL, al-Shabaab, al-Qaeda en la Península Arábiga, al-Qaeda en el Magreb Islámico* y *Boko Haram*. Obsérvese la estilización de los caracteres árabes, algo inédito en una organización terrorista fundamentalista, lo cuál podría indicar flexibilidad en la interpretación religiosa por parte de Daesh.
(Fuente diario The Independent UK)

Igualmente cabe citar la importancia de una mejor coordinación de la política energética a nivel global, haciendo énfasis en diversificar las fuentes energéticas hacia industrias controladas por Occidente e intensivas en tecnología, en contraposición al petróleo. Una política enfocada a estas tecnologías reduciría el tamaño de las grandes empresas petroleras occidentales, pero sin embargo aumentaría el tamaño de otras empresas competidoras en Europa y Estados Unidos, es decir, simplemente supondría un cambio tecnológico como otros muchos sucedidos en nuestra historia reciente[34]. Esto

milestone on the nuclear deal, 20.ene.16, disponible online en <https://www.bbvaresearch.com/wp-content/uploads/2016/01/Global_Hot_Topic_37_Iran-nuclear-deal.pdf>, fecha de la consulta 1.feb.16.

[33] European Union Institute for Security Studies, *Syrian refugee flows – and ebbs*, ene.16, disponible online en <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Alert_5_Refugee_flows.pdf>, fecha de la consulta 5.feb.16.

[34] Algunos ejemplos podrían ser la sustitución del transporte mediante animales por el transporte ferroviario a finales del s. XIX, la sustitución de las comunicaciones telegráficas por la telefonía móvil o la

desescalaría (al negar a grupos como DAESH la financiación que obtienen del petróleo) los variados conflictos que existen desde hace décadas en Oriente Medio, que como hemos visto cada vez son de un tamaño mayor y se han convertido en factores de inestabilidad capaces de hacer cambiar de signo las alianzas entre grandes potencias, como por ejemplo, Francia y Rusia.

Se podría decir que el deterioro de la situación general del grupo se ha acentuado enormemente desde que se aprobara en diciembre de 2015 la resolución 2253 de la Naciones Unidas contra la financiación de DAESH. Estamos ante un ejemplo paradigmático de la importancia del dominio de la esfera financiera como factor de riesgo en la seguridad internacional. Es importante coordinar las diferentes instituciones implicadas en este ámbito, que abarcan Fuerzas Armadas, bancos centrales, Tesoro Público, otros reguladores financieros como la CNMV o la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, bancos privados, *brokers* de divisas, organismos de inteligencia, y organismos de ciberseguridad, entre otros.

Por último, es importante explotar las debilidades de DAESH, especialmente sus contradicciones, como por ejemplo su interpretación radical de la religión musulmana, destruyendo monumentos y promulgando la austeridad mientras que en su comunicación social utiliza todos los mecanismos a su alcance para realzar el mensaje, editando los videos, realizando campañas de comunicación *teaser* y empleando contenidos audiovisuales al estilo de Hollywood[35]. Una vez socavada su autoridad ideológica será más sencillo poner coto a las transferencias de fondos hacia DAESH y se complicará la recaudación de impuestos en el territorio del grupo.

Gregorio Álvarez Rubial
Capitán de Intendencia
Jefe SEA-UAG-EMAD

---

robotización de grandes industrias como la automovilística.

[35] La secta salafista musulmana rechaza toda influencia occidental y toda innovación religiosa, de hecho promueve la vuelta a los orígenes del islam, incluso en cuanto a vestir igual que Mahoma. Se podría decir que ISIS hace justo lo contrario, si se logra dar difusión a esta incongruencia, el grupo perdería apoyo de sus seguidores y de esa manera se reducirían también sus ingresos, es decir, es capital explotar las contradicciones de la organización terrorista.

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

66/2016 01 de julio de 2016

*Rafael José de Espona**

Seguridad energética y guerra psicológica

Visitar la WEB Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO

Seguridad energética y guerra psicológica

Resumen:

Ante la creciente complejidad del sistema energético y el desarrollo de una nueva doctrina sobre seguridad energética en el ámbito de la Alianza Atlántica, los grandes avances experimentados en psicología y neurociencia aplicadas al campo de la guerra psicológica suponen un nuevo reto para la protección del sector energético y los intereses nacionales y aliados asociados al mismo. Por lo tanto, el potencial de afectación de la seguridad energética por la acción psicológica dirigida desde un planeamiento de índole militar –tanto en conflictos híbridos como en tiempo de paz– requiere tener presente una serie de consideraciones preventivas y reactivas apropiadas.

Abstract:

In sight of the growing complexity of the energy system and the development of a new doctrine about Energy Security in the framework of the Atlantic Alliance, the great advances experienced in Psychology and Neuroscience applied to the field of Psychological Warfare mean a new challenge for protection of energy sector and the national and allied interests related to it. Therefore, the potential affectation of the Energy Security from the psychological action addressed from a military-styled planning -in hybrid conflicts as in peacetime- implies to have in mind several preventive and reactive considerations accurate to the case.

Palabras clave:

Seguridad energética, guerra psicológica, guerra híbrida, psicología, neurociencia.

Keywords:

Energy Security, Psychological Warfare, Hybrid Warfare, Psychology, Neuroscience.

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

Introducción

La comunidad de pensamiento de seguridad y defensa de la Alianza Atlántica ha configurado doctrinalmente un moderno concepto de seguridad energética integrada, multidimensional y de orientación funcional. Conjuga elementos de seguridad, defensa, economía y relaciones internacionales, abarcando aspectos tangibles e inmateriales del sector energético, e incluyendo los ámbitos estatal y corporativo. La consideración sistémica incide en la independencia, la resiliencia, la reducción de vulnerabilidad y sensibilidad del sistema energético, ante amenazas multivectoriales. Tras ser incluida la seguridad energética en el nuevo Concepto Estratégico OTAN de 2010, la cumbre OTAN de Chicago (mayo de 2012) constató el interés en desarrollarla, para lo cual en julio de 2012 se constituyó el Centro de Excelencia de Seguridad Energética de la OTAN en Vilnius (Lituania).

La cumbre OTAN de Gales (septiembre de 2014) confirmó la importancia de la seguridad energética. En España, la asimilación de esta nueva concepción de la seguridad energética se inicia con la Estrategia de Seguridad Nacional 2013 –la cual define 12 ámbitos de seguridad nacional incluyendo la energía– y la subsiguiente Estrategia de Seguridad Energética Nacional 2015 que la enmarca en el Sistema de Seguridad Nacional, e incluye como elementos los subsistemas energéticos (eléctrico, nuclear, gasístico, petrolífero y renovable), vectores de incidencia sectorial (generación, suministro, transporte, distribución y comercialización), riesgos, amenazas y vulnerabilidades (deliberados y accidentales, multidimensionales) así como una serie de contramedidas (*i.e.* diversificación de fuentes y suministradores, disponibilidad de reservas estratégicas y protección de infraestructuras críticas). Dicho documento también define los objetivos de seguridad energética y traza unas líneas de acción estratégicas asociadas a aquellos, al tiempo que promueve la difusión de una cultura de seguridad energética en las Administraciones Públicas, el ámbito empresarial, los agentes sociales y los consumidores.

En la moderna tipología de conflictos, en los que se presenta crecientemente un perfil de guerra híbrida, la seguridad energética –dada la transversalidad de la energía– repercute directa y colateralmente en múltiples ángulos de la seguridad nacional (englobando aspectos de defensa, seguridad interior y acción exterior del Estado) así como también sobre la seguridad colectiva respecto de países aliados y dentro de los ámbitos regionales de influencia. Ello acontece de un modo intersectorial –abarcando lo

económico, industrial, social, ambiental y militar– , interdimensional –tanto física como cibernética– e interorgánico –en formato inter-agencias y público-privado– simultáneamente.

Si la «sociedad de la información» supone un contexto idóneo para la acción psicológica hostil, el sector energético y la relación de los tomadores de decisión y de la población en general con aquél lo hacen si cabe más propicio. La sociedad contemporánea, inmersa en el desarrollo de las telecomunicaciones y el proceso de integración globalizador, se estructura integrando los medios de difusión informativa social de modo que implica a la población en tiempo real. En la sociedad actual se produce una saturación informativa –con procesos sociales dinámicos y una comunicación de alcance masivo y directo– donde el valor de la atención se erige en fundamental; esto crea un contexto idóneo para que la guerra psicológica pueda desarrollarse con mayor eficacia, hasta el punto de que sus operaciones pueden prevalecer por sí solas. El principio de proporcionalidad otorga flexibilidad al empleo de la acción psicológica la cual, aún en su supuesto más agresivo, es la menos cruenta de las acciones hostiles.

La guerra psicológica es especialmente útil para subsumir los distintos tipos de amenazas, riesgos y agresiones sobre el sector energético (sean foráneos o internos, espontáneos o inducidos), los cuales pueden cursar por medio de acciones tanto bélicas –convencionales o no (*i.e.* nuclear, química, biológica, cibernética o asimétrica)– como no bélicas (*i.e.* acciones de influencia e injerencia, hostilidad corporativa, desestabilización social o alteración legislativa). La acción psicológica hostil facilita medidas de presión, coacción directa a las instituciones gubernamentales (*i.e.* generación de tensión diplomática y provocación), agresión económica contra el suministro energético, bloqueo económico, especulación financiera, espionaje industrial o conflictos corporativos[1].

Es propósito del presente estudio evaluar someramente el potencial impacto del uso de la moderna guerra psicológica, aplicable tanto a escenarios de conflicto de guerra híbrida, agresión encubierta en tiempo de paz, o acciones hostiles incardinadas en procesos de competitividad económica.

[1] Rafael José de Espona: «El moderno concepto integrado de Seguridad Energética», IEEE, Documento de Opinión 32/2013 (2 de abril de 2013).

El sistema energético y la afectación psicológica

Los elementos del sistema energético y los aspectos clave para salvaguardar la seguridad energética presentan una considerable vulnerabilidad ante la acción psicológica. Aparte de las fuentes, recursos, infraestructuras y equipamientos técnicos, se presentan en el sector energético unos factores de contexto estructural altamente sensibles a los efectos psicológicos, como son el medioambiental, el económico, el social, el sanitario y el político. Además, dado que para una comprensión precisa y ponderada del sector energético –y de los posibles impactos o crisis sobrevenidas– se requiere un conocimiento de su estructura y componentes tecnológicos, no resulta difícil la producción de malentendidos o confusión sobre aquél. A mayor abundamiento, en este campo están presentes sustancias peligrosas y contaminantes (de tipo químico o radiológico) proclives a accidentes (*i.e.* incendios, explosiones, vertidos). Así, si desde la perspectiva de la población se parte de una actitud susceptible, desconfiada y con sensación de opacidad respecto del sector energético, bajo la óptica de los tomadores de decisión –en el nivel alto de la Administración Pública y en órganos de gobierno y dirección corporativa– planea un *stress* psicológico respecto de las grandes inversiones e intereses económicos, empresariales y geopolíticos subyacentes[2]. Todo ello facilita generar intensidad emocional, sensibilidad y temor, así como la propagación del pánico.

Las amenazas, riesgos y agresiones sobre el sector energético pueden ser de distinto origen –foráneo o interno– y causalidad –espontánea o inducida– mediante varios tipos de acciones. Son objetivos potenciales de un vector hostil sobre el sector energético tanto sus elementos tangibles (*i.e.* yacimientos, infraestructuras críticas o tecnología) como los intangibles, y todos ellos pueden verse afectados por la acción psicológica (*i.e.* pánico social que obliga a parar un reactor nuclear) lo cual repercute en la seguridad energética en su conjunto.

El marco actual de los conflictos, especialmente en los países desarrollados y con gran demanda energética, presenta una serie de transformaciones en la dinámica de la guerra y acciones agresivas –procedentes de entes estatales, paraestatales o

[2] Richards J. Heuer, jr.: *Psychology of Intelligence Analysis*, CIA Center for the Study of Intelligence, Washington DC, 1999.

privados– las cuales, además de la consolidada revolución en asuntos militares (RAM), han devenido en un formato híbrido donde se ataca sin destruir y se destruye sin combatir convencionalmente, generándose efectos que desplazan los vectores de predominio de Estados y corporaciones, frecuentemente de manera soterrada. La expresión «guerra híbrida» apareció tras la segunda guerra del Líbano en 2006, con las lecciones aprendidas del combate asimétrico sostenido entre el *Tsahal* israelí y las milicias de *Hizbullah*. Así, la guerra híbrida se conforma por aspectos del combate asimétrico, el trasfondo de actores estatales más o menos encubiertos y un marco de conflicto formalmente no bélico, donde se presentan elementos de injerencia foránea y presión coercitiva que superan la mera influencia pero no alcanzan a calificarse plenamente –ni material ni jurídicamente– como estado de guerra. Cursa por ámbitos diversos y frecuentemente conjugados como la desestabilización social inducida, la promoción de la insurgencia, la subversión separatista y el apoyo a grupos terroristas o milicianos irregulares (principalmente con apoyo de inteligencia y operaciones de información y psicológicas, recursos, logística, medios C4ISR, armamento e incluso acciones directas ejecutadas por unidades militares encubiertas)[3]. El profundo vínculo que existe entre el plano de la guerra híbrida y el sector energético ha sido recientemente destacado por Rühle y Grubliauskas, siendo la energía susceptible de emplearse activamente como herramienta de agresión, al tiempo que pasivamente deviene en ámbito de especial vulnerabilidad frente a este tipo de acciones agresivas, desestabilizadoras o coactivas que se empleen[4], destacando entre ellas las psicológicas.

El sector energético conforma un escenario especialmente propicio para la guerra psicológica, con una alta exposición al impacto psicológico y efectos visibles (*i.e.* carestía o falta de luz, calefacción, transporte o servicios vitales) que generan rápidamente alarma social. Ante la complejidad de intereses sectoriales subyacentes –en confluencia de factores materiales e inmateriales, competencias públicas y atribuciones privadas– los tomadores de decisión no siempre tienen gran margen de

[3] Julio Miranda CAlha: «Hybrid Warfare: NATO´s new strategic challenge?», NATO Parliamentary Assembly, Defence and Security Committee, Draft General Report, 051 DSC 15 E (7 april 2015). Eve Hunter, y Piret Pernik, «The Challenges of Hybrid Warfare», *RKK ICDS Analysis*, (april 2015).

[4] Michael Rühle, Julijus Grubliauskas: «Energy as a tool of Hybrid Warfare», NATO Defense College, *Research Paper* nº 113 (april 2015).

maniobra. Para la prevención de efectos psicosociales en condiciones de normalidad energética, así como para una adecuada gestión de crisis que altere el marco de la seguridad energética, contrarrestar eficazmente la acción psicológica enemiga requiere primero conocer sus técnicas.

La guerra psicológica según la *Lex Artis* militar contemporánea

Los medios y técnicas de la guerra psicológica contemporánea cuentan con notables avances médicos y tecnológicos en las disciplinas de psicología y neurociencia. Entendida como una forma de influencia o presión aplicable al conflicto –en situación de combate o no– desde 1945 superó la mera propaganda para configurar la llamada *PsyWar* que se desarrolló a lo largo de la Guerra Fría (1945-1990), entendida más bien como un apoyo potenciador de la fuerza. Con mayor sofisticación, dio paso a la actual *MindWar* (perfilada desde 1985), de carácter autárquico, sustitutivo de la fuerza y capaz de un *combate* autónomo.

Mediante la guerra de información se desarrollan operaciones (INFOOPS) contra el adversario para ganar el dominio de la información, de tal forma que a este se le niega el acceso a la información necesaria o se distorsiona su correcta interpretación y, al mismo tiempo, se protege la propia información. Las INFOOPS constituyen una función de coordinación para desarrollar otras operaciones, actúan contra el proceso de toma de decisiones del adversario y modifican tendencias de comportamiento y reacción ante el tipo de información que este pueda conseguir. INFOOPS es un concepto amplio con el cual se aglutinan las operaciones psicológicas (PSYOPS), esencialmente ligadas. Las dos condicionan el proceso cognitivo y el comportamiento, emplean métodos de comunicación dirigidos a audiencias predeterminadas como objetivo y canalizan un flujo de información[5]. Las primeras afectan directamente a la comprensión, conocimiento, razonamiento intelectivo y proceso decisorio, mientras que las segundas inciden sobre emociones, percepciones sensitivas, actitudes y reacciones somáticas. Como en toda estrategia, en la guerra psicológica la cuestión clave es qué efecto se desea generar para lograr una situación final deseada. Para la planificación de la acción psicológica se requieren apoyo directo de Inteligencia y medios C4I, comenzando con el análisis de la audiencia-objetivo para orientar a este grupo la

[5] NATO STANDARTIZATION OFFICE, *Allied Joint Doctrine for Psychological Operations*, Edition B Version 1, 2014.

presentación del *input* de información, sus contenidos y cauces de estimulación (resulta esencial que el mando comprenda cómo la audiencia-objetivo entiende e interpreta los contenidos de la acción psicológica bajo su propia idiosincrasia, puesto que el significado profundo y sus connotaciones pueden ser muy distintos). Sus técnicas son útiles fuera del ámbito estrictamente militar o del teatro de operaciones de combate, y la difusión social de tecnologías de telecomunicación, disponibilidad individual masiva de sistemas de comunicaciones e integración en redes virtuales –así como las avanzadas capacidades en neurociencia y ciencias sociales aplicadas– incrementan su efectividad[6]. Son sus limitaciones: el extenso tiempo de preparación, altos requerimientos de Inteligencia, coordinación precisa y ajustes en tiempo real –por interferencias, reacciones adversas inesperadas o cambio fortuito del entorno (que pueden trastocar o subvertir la acción)– , cualificación del personal, vacío legal e inaccesibilidad a la audiencia-objetivo cuando no es masiva o popular.

Entre los teóricos de la guerra y polemólogos siempre ha planeado implícita e intuitivamente la acción psicológica, pero frecuentemente sin una alusión concreta; así, ni en los textos clásicos de Von Clausewitz ni de otros autores se encuentra una referencia concreta. Sin embargo, todos los jefes militares de la historia la han empleado, de alguna u otra manera, pues es inherente al ser humano (cuando pretende persuadir o disuadir, animar o coaccionar), si bien en su forma básica y sin sistematización científica de apoyo. En el siglo XX, con la Segunda Guerra Mundial surge la organización sistematizada de las unidades de acción psicológica con una doctrina estructurada a tal fin, y el desarrollo tecnológico permite configurar herramientas para su empleo sofisticado, a gran escala y de amplio espectro.

Tras la Segunda Guerra Mundial, varios programas de agencias de Inteligencia estudiaron la efectividad de la acción psicológica en la masa social (*i.e.* acreditada por las simples técnicas de propaganda del Dr. Goebbels en radio), las fuerzas combatientes y los tomadores de decisión, una vez que se sistematizó y depuró la técnica empleada, potenciada por las entonces incipientes tecnologías de comunicación. Fue en los años 80 cuando el salto devino exponencial, fruto de la experiencia operativa en la Guerra de Vietnam (tanto en el campo de batalla como en territorio propio, habida cuenta la desestabilización social en EE.UU. –disturbios

[6] Randall G. Bowdish: «Information-Age Psychological Operations», *Military Review*, december 1998-february 1999.

raciales y juveniles– paralela a los movimientos de revuelta estudiantil europea con epicentro en el Mayo de 1968 de París) e impulsado por el desarrollo tecnológico en computación y transmisiones derivado de la carrera espacial, así como por el factor competitivo de la Guerra Fría ante la supuesta ventaja de la URSS en técnica de «lavado cerebral» (o «candidato manchú»)[7].

Entre los primeros documentos de difusión abierta de la época final de la Guerra Fría en los que se apunta al cambio de paradigma en la guerra psicológica, surge el término *MindWar* para referir al nuevo concepto que pone a la acción psicológica como protagonista y vector bélico o de poder autónomo y autárquico, frente a la precedente subordinación a acciones cinéticas y de guerra convencional (como mero apoyo o multiplicador de efectos de la fuerza y frecuentemente entendido de manera reduccionista como simple propaganda)[8]. También se introdujo el término «psicotrónica» para aludir a la interacción entre mente y materia en tanto que susceptible de conformar nuevas armas controladas cerebralmente, relacionándolo con controvertidos fenómenos de telepatía y paranormalidad aplicables al nivel táctico militar (campo que se creía entonces bajo liderazgo investigador de los soviéticos)[9].

Definida la *MindWar* como superadora de la acción psicológica básica de apoyo, es con los últimos avances consolidados en los campos de la neurociencia, ciencias sociales y TICs (tecnologías de información y comunicaciones) –integrados transdisciplinarmente– y la profusión de un denso entorno de difusión informativa y comunicación social, cuando se ha propiciado la aparición de una nueva generación de armas psicológicas, de modo que diversos autores perfilan el término «neuroarmas», susceptibles de emplearse en una guerra psicológica autónoma, entendida no ya como una herramienta subordinada de apoyo a la fuerza sino como un medio de resolver el conflicto plenamente independiente, pues no se trataría de una mera influencia sino de

[7] Alusivo a los prisioneros norteamericanos en la guerra de Corea, caso similar al del cardenal Mindszenty en Hungría. Al parecer, según documentos desclasificados hace años, el Dr. Gottlieb director del programa MK-ULTRA de la CIA –relacionado con el Dr. Sargant del MI6– investigó sobre los posibles tratamientos, tecnología y *know-how* que habrían sido aplicados a estos casos.

[8] Paul E. Valley, Michael A. Aquino: «From PSYOP to MindWar: The Psychology of Victory», Headquarters, 7th Psychological Operations Group, US Army Reserve, Presidio of San Francisco, California, 1980.

[9] John B. Alexander: «The new mental battlefield: beam me up, Spock», *Military Review*, nº 12, Vol. LX (december 1980), págs. 47-54.

un control pleno de las mentes. Esta idea ahora se considera totalmente factible y, aunque con ello se reduce el recurso al combate cinético, la destrucción y la muerte[10], plantea sin embargo cuestiones sobre la ética de su empleo y el problema de su proliferación.

Las últimas aplicaciones de neurociencia en el ámbito militar (conocidas) se agrupan en dos bloques, según generen mejoras o degradación de las capacidades operativas y de combate, respecto de las fuerzas propias o enemigas. Entre las mejoras se encuentran los neurofármacos de nueva generación nanotecnológica (como el «Modafinil», concebido para tratar la narcolepsia) que aumentan el grado de alerta y destreza –en vez de reducir el cansancio, como hacían antes– , reducen la exposición al *stress* y la vulnerabilidad al síndrome post-traumático; la electro-estimulación cerebral (magnética transcraneal o de pulso ultrasónico) que activan áreas cerebrales específicas y potencian la concentración y el razonamiento al tiempo que reducen el sufrimiento por heridas[11]; la interconexión cerebro-máquina (Brain-Computer Interface) que permite el control humano directo de la máquina (*i.e.* sistema de armas) y la transferencia de información desde esta a su mente. Son degradadores el armamento no letal bioquímico, combinable con tecnologías de otro tipo, graduable y temporizable; la energía dirigida (Directed Energy Weapons) como microondas y el Active Denial System (ADS) el cual, mediante ondas de 95 GHz que provocan sensación de quemadura dérmica con un alcance de al menos 300 metros, permite aplicaciones que provocan crisis epilépticas o propician estados depresivos, desánimo o euforia irracional, entre otros estados; dispositivos sónicos como el Long Range Acoustic Device (LRAD) que provoca –con largo alcance– un ruido ensordecedor intolerable para el oído humano, y otros cuya frecuencia puede provocar alteraciones nerviosas; armas lumínicas con haz estroboscópico («efecto Bucha») que inducen desorientación y mareos; y ondas de radio con similares efectos. Todo ello pude canalizarse en espacios abiertos, cerrados o a través de sistemas informáticos (*i.e.* una acción de

[10] Jonathan Moreno: *Mind Wars: Brain Science and the Military in the 21st Century*, Bellevue Literary Press, New York, 2012, págs. 30-32. James Giordano, Rachel Wurzman, «Neurotechnologies as Weapons in National Security and Defense – An Overview», *Synesis*, 2011, T: 59. Richard Szafranski, «Neurocortical Warfare: The Acme of Skill» en David Ronfelt & John Arquilla, *Athena´s Camp: Warfare in the Information Age*, Santa Mónica Rand, 1997, pág. 397.

[11] Gary E. Marchant, Lyn M. Gaudet: «Neuroscience, National Security, and the Reverse Dual-Use Dilemma» en James Giordano, *Neurotechnology in National Security and Defense*, CRC Press, Boca Ratón FL, 2014, pág. 172.

cracking informático puede incidir sobre el usuario de un monitor o computador con mensajes subliminales o alteraciones de la luz de pantalla que generan efectos psicológicos). El proyecto «Narrative Networks» de la agencia de defensa norteamericana DARPA plantea cómo relacionar contenidos semánticos con el proceso cognitivo humano, lo cual se puede combinar con los medios antes mencionados. Con carácter más progresivo y sutil, la pérdida de sensibilidad y empatía –generada por factores estresantes del entorno repetidos hasta la cronificación (*i.e.* violencia extrema y constante en contenidos audiovisuales de ocio)– y del principio de autoridad y prestigio de la madurez (*i.e.* infantilización del adulto y comicidad sobre el cliché paterno) debilitan vínculos socio-familiares y, a largo plazo, diluyen la capacidad de sacrificio, disciplina, jerarquía y voluntad de combate de la población –e incluso la propia conciencia de identidad nacional– por lo que supone un efecto (lento pero insidioso) sobre la capacidad de defensa nacional.

Todas estas novedosas herramientas coadyuvantes de la acción psicológica para la guerra o el conflicto en general –o simplemente para prevalecer con medios impropios de un estado paz– llevan también a ajustar el enfoque debido respecto del problema de la detección o demostración de la acción psicológica hostil, lo que requiere avanzadas técnicas neuroforenses para poder demostrar la atribución del hecho (que podría llegar a ser un *casus belli*), lo que recuerda a la problemática similar a la Ciberguerra, también respecto de la disuasión[12]. Se transforma así la *Lex Artis* de la guerra[13].

Por otra parte, la visión filosófica sobre la dimensión cultural social condiciona mucho la guerra psicológica, en cuanto a su forma de planificarla y respecto de su efectividad. De los estudios de los integrantes de la Escuela de Frankfurt se desprende una mejor comprensión de los vectores de configuración social que pueden inducirse desde las artes (así, en el campo de la teoría musical, ADORNO alude a una cultura musical de masas que propicia el control social masivo[14]). El programa de Guerra Cultural de la CIA durante la Guerra Fría demostró los efectos de psicología social y los

[12] Martin C. Libicki: *Cyberdetrrence and Cyberwar*. RAND Project Air Force. Santa Monica (California), 2009, págs. 41, 91-93.

[13] Armin Krishnan: «From Psyops to Neurowar: What Are the Dangers?», ISAC-ISSS Conference in Austin, 14-16 november 2014.

[14] Theodor W. Adorno: *Disonancias. Introducción a la Sociología de la Música*, Ediciones Akal, Madrid, 2009.

condicionantes de orientación política en la dinámica de grupos a partir de las manifestaciones estéticas y del entorno artístico[15]. Kamelman destaca la influencia del sector privado en la generación de conocimiento y tecnología militar, al igual que acontece en el ámbito de la neurociencia aplicada a la seguridad y la defensa[16]. Dado que en toda estrategia de acción psicológica, para lanzar contenidos y generar acciones bien estructuradas y contextualizadas, es necesaria una correcta y amplia apreciación de la audiencia-objetivo y su entorno; en la medida en que la construcción de un sistema de generalizaciones sea abstracta y se centre en una única disciplina, se enturbiará la comprensión de la trascendencia y connotaciones culturales e históricas de los acontecimientos propios de una sociedad (de ahí que se requiera un enfoque desde la complejidad multidimensional). La llamada «sociedad de la información» interrelaciona canales de comunicación y trasvase informativo colectivo, al tiempo que potencia el ámbito de las fuentes abiertas de información, presentando nuevas oportunidades para la acción psicológica a través de la integración telemática global (Internet), la capilaridad de las terminales de comunicación y la difusión de *software* orientado a la interconexión de la población a través de redes sociales[17], la cual cada vez actúa más impulsivamente con ansiedad por lograr sus objetivos o apetencias a corto plazo. Todo ello ha configurado una dimensión virtual que ha generado nuevos parámetros[18] y esferas del comportamiento social, en dinámica retroalimentativa. Ya que la emoción precede a la razón, la primera respuesta cerebral es automática y las decisiones tempranas son intuitivas –sin tiempo para la reflexión (neurofisiológicamente, predomina la vía tálamo-cortical sobre el proceso cognitivo racional)– y los reflejos, hábitos y preconcepciones estereotipadas desencadenan la respuesta, que no necesariamente será adecuada a la situación real sino a la percibida. Y es precisamente en la percepción de la realidad virtual, cortoplacista e irreflexiva,

[15] Francis Stonor Saunders: *La CIA y la Guerra Fría cultural*, ed. Debate, Barcelona, 2013, págs. 374-375.

[16] Mario Kamelman: *Democracia Cerebral*, ed. Círculo Militar, Buenos Aires, 2012, pág. 305.

[17] Nicholas A. Christakis y James H. Fowler: *Conectados*, Ed.Taurus. Madrid, 2010, págs. 29, 30, 233. Angela Maria Lungu: *War.com: the Internet and psychological operations*, Naval War Collage, Newport, R.I. 2001.

[18] John Arquilla y David Ronsfeldt: *Redes y guerras en red*, Alianza Editorial, Madrid, 2003, págs. 36-37.

donde la maleabilidad de la misma aumenta, lo cual es aprovechable por las acciones psicológicas hostiles.

La doctrina OTAN sobre guerra psicológica está asentada sobre el liderazgo mundial en los campos de neurociencia de las potencias aliadas occidentales y, por las características de sus sistemas jurídico-políticos, contempla limitaciones éticas sustanciales[19]. No obstante, otros países de distinta cultura estratégica y alineamiento geopolítico también prestan especial atención al tema (y, sobre algunos de ellos, planea la opacidad del largo periodo de investigación secreta sin restricciones de ningún tipo llevada a cabo en tiempos de Guerra Fría), pero su doctrina de empleo está rodeada de menos condicionantes morales, de modo que la guerra psicológica y de Información en general es considerada como plenamente aplicable en tiempo de paz[20].

Escenarios y vectores de guerra psicológica en el sector energético

De todos los escenarios posibles y variantes de guerra psicológica sobre el sector energético, se plantean unos vectores esenciales sobre los 3 centros de gravedad genéricos –gobierno (en este caso, abarcando el estatal y el corporativo), mando de las Fuerzas Armadas y población– en un marco tanto de conflicto patente como soterrado. A partir de entonces, existe una amplia tipología de líneas de acción y medios de implementación que relacionan el «arma» psicológica y el elemento energético, entendido este último como campo de acción y como herramienta coadyuvante también (*i.e.* el injustificado corte de suministro energético por parte de un proveedor estatal foráneo a un país consumidor, por un día, de por sí no es lesivo pero genera un significativo efecto psicológico). Fundamentalmente, como toda tarea de planificación estratégica, para un empleo adecuado del arma psicológica es fundamental definir los efectos que se buscan para una situación final deseada, en este caso afectando a la seguridad energética.

Las estrategias para la acción psicológica en el sector energético, para trazar las PSYOPS y ajustar el empleo del arma psicológica, requieren ciertas actuaciones previas de análisis de factores: el estudio de la población propia (su composición, ideología e idiosincrasia), desglosado en segmentos, grupos y subgrupos sociales; el

[19] US Joint Chiefs of Staff, *Psychological Operations*, Joint Publication 3-13.2, 2010.

[20] Ulrik Frankle: «War by non-military means. Understanding Russian information warfare», FOI Report 4065-SE (march 2015), pág. 51.

análisis de los medios de comunicación de masas (propietarios, gestores y comunicadores, contenidos y medios tecnológicos); la comprensión del enemigo, tanto interno (subversión, criminalidad) como externo (fuerzas enemigas, población) y la descripción de la situación (realidad socio-política, contexto internacional). Una vez hecho esto, identificados los centros de gravedad específicos, cabe asignar las líneas de acción psicológica (según objetivos, sistema general de fuerzas y medios disponibles) con sus periodos de vigencia, intensidad y frecuencia. También procede definir las acciones complementarias no psicológicas (civiles, como maniobras empresariales, y militares en su caso). Las técnicas básicas de acción psicológica se agrupan básicamente en aquéllas que generan el reforzamiento, debilitamiento de actitudes o cambio de actitudes. Estas técnicas se ajustarán y graduarán en intensidad tomando en consideración los mecanismos de defensa subjetiva del destinatario, la susceptibilidad del mismo para el cambio de actitudes y los efectos previstos de consonancia/disonancia cognitiva conforme a los componentes para la formación de la actitud del sujeto: el cognoscitivo, que es el más objetivo y se proyecta sobre hechos, información y creencias respecto de la energía (*i.e.* temor a un tipo de tecnología); el sentimental, integrado por los afectos y emociones (*i.e.* especial sensibilidad al ecosistema); y el reactivo, entendido como la predisposición a actuar según el grado volitivo y de motivación del sujeto (*i.e.* activismo social frente a la instalación de una planta industrial energética)[21].

Entre otros efectos específicos de la acción psicológica hostil sobre el sector energético, cabe resaltar –inclusive mediante una influencia de baja intensidad sin mediar conflicto– la estigmatización o idealización de fuentes o tecnologías energéticas, así como la afectación reputacional de la imagen y responsabilidad social corporativa de los operadores energéticos. De esto se derivan graves dependencias geopolíticas o industriales, la ineficiencia del sistema y el lastre del coste energético a la economía, todo lo cual proyecta inercialmente sus consecuencias durante largo tiempo.

[21] Alfredo Gosálbez Celdrán: *Estrategias para la acción psicológica*, Servicio de Publicaciones del EME, Madrid, 1986, págs. 89-99.
Alfredo Gosálbez Celdrán: *La estrategia psicológica y sus técnicas*, monografía inédita, Madrid, 2006, págs. 143-145.

En el caso particular de la crisis inducida sobre el sector energético –generando problemas de seguridad energética con finalidad estabilizadora social, económica o política– se plantea también el uso doméstico de la acción psicológica. La inducción de crisis artificiales o manipuladas artificialmente, solapadamente contenidas y bajo control, instrumentaliza la tensión social como técnica de influencia. En este sentido, un efecto psicológico asociado es la falsa percepción de una fenomenología de crisis espontánea. La consideración de la crisis como fenómeno de cohesión social, intensa y rápida (incidiendo en la empatía por sentimiento de humanidad y agrupación para la autoprotección) ha llevado a algunos regímenes a la inducción artificial de crisis como recurso de estabilización interna gestionado mediante PSYOPS; estas operaciones pueden ser específicas, con carácter completo y único, o bien conjugadas con otras (*i.e.* exageración de contaminación atmosférica por un escape radioactivo, previo sabotaje físico de una infraestructura). Dado el alto grado de sofisticación, riesgos y la mayor responsabilidad moral en una PSYOPS diseñada para una crisis inducida, los efectos deseados en este caso estarán pretendidamente orientados a altos objetivos de Seguridad Nacional (tales como neutralizar o dividir grupos subversivos, enfocar la atención social para facilitar otras operaciones de influencia o cohesionar positivamente el sentimiento grupal patriótico).

Las particularidades de la audiencia-objetivo de élite en el sector energético condicionan la configuración de la acción psicológica. En dicho sector, la población es susceptible de asumir las consecuencias del conflicto o crisis de modo tal que la inestabilidad transitoria que genera puede constituir, no obstante, un vector de proyección de estabilidad a largo plazo. Por el contrario, las crisis no pueden ser canalizadas por el escalón de élite de igual modo, especialmente cuando las amenazas no son evidentes para la sociedad. La dinámica del campo energético, desde una perspectiva estratégica, se basa en la articulación de vectores entre dos clases de actores, estatales y corporativos, en distintos planos de relación y con intereses generalmente disímiles aunque coincidentes en varios aspectos. En el supuesto de la acción psicológica dirigida hacia las élites decisoras, se está seleccionando un grupo social selecto, cuantitativamente reducido y minoritario; este sujeto destinatario de las PSYOPS se auto-considera informado y con disponibilidad de los medios de poder, y es consciente de las transformaciones político-económicas que se proyectan a partir de

un simple cambio en el sistema energético (*i.e.* regulatorio, tecnológico o financiero)[22]. Ha de tenerse presente que los órganos de apoyo a la toma de decisiones que generan producción de Inteligencia –en departamentos de Inteligencia Corporativa o desde la Comunidad de Inteligencia estatal– no son invulnerables a la acción psicológica[23]. Dado que las PSYOPS se rigen por los principios de verosimilitud, oportunidad y coordinación, los temas sobre los que se plantean los efectos psicológicos sobre el sector energético han de ser verosímiles y atraer la atención de la audiencia-objetivo, de modo acorde con su idiosincrasia e intereses para que sean asumidos como ciertos. Hacia los tomadores de decisión, la emoción-objetivo es el *stress*, dada la mayor intolerancia a la disonancia cognitiva que bloquea el proceso ejecutivo de estos subgrupos rectores (que carecen de la opción de repercutir en otro estrato la presión recibida, a diferencia de la población que puede derivar en disturbios). La obstaculización de la percepción y la generación de disonancia cognitiva sobre la élite son clave para que la acción psicológica sobre esta le aboque a actuaciones erróneas[24]. Conforme a esta situación, por los conocimientos sectoriales necesarios, el gestor de PSYOPS estará ligado a órganos de Inteligencia sobre el sector energético. También cabe recordar que, habida cuenta el entramado societario y el escalonamiento de grupos accionariales en las grandes corporaciones energéticas, una acción psicológica eficiente habrá de dirigirse a las verdaderas instancias rectoras y ostentadoras del poder permanente, obviando el escalón visible de la élite aparente. En el ámbito de los centros tecnológicos, uno de los cauces de las PSYOPS dirigidas específicamente a las élites cursa a través del suministro informativo sesgado en actividades de investigación y formación científica[25].

---

[22] Rafael José de Espona: «Acción psicológica en las élites y percepción de la amenaza», Grupo de Investigación Conde de Floridablanca (UNED), nº 3 (2012).

[23] Lucía Halty Barrutieta: «Influencia de la emoción en la toma de decisión: implicaciones en la producción de inteligencia». *Revista Inteligencia y Seguridad*, nº 10 (julio-diciembre 2011), págs.103-122. José María Martínez-Selva, J. P. Sánchez-Navarro, A. Bechara, F. Román: «Mecanismos cerebrales de la toma de decisiones», *Revista de Neurología*, nº 42 (7) (2006), págs. 411-418.

[24] Rubén Herrero de Castro: *La realidad inventada. Percepciones y proceso de toma de decisiones en Política Exterior.* ed. Plaza y Valdés, México, 2006, págs. 179-180.

[25] Richard F. THOMPSON: *Fundamentos de psicología fisiológica*, ed. Trillas, México, 1980, pág. 673.

La gestión del impacto psicológico de un evento físico en el sistema energético (*i.e.* accidente industrial, OPA hostil, cancelación de acuerdo de suministro) puede canalizar una acción psicológica de mayor escala en torno a la cuestión de la atribución. Como es sabido, la evidenciación de una amenaza o agresión genera los indicadores (o señales) que sirven al sujeto receptor como marcadores de reacción; cuando la amenaza cursa solapadamente mediante la ocultación o medios sutiles, la baja intensidad del indicador de alerta dificulta su percepción. La sociedad –la población y su élite– perciben la realidad de manera disímil, puesto que la clase rectora maneja una información completa y anticipada que le permite filtrarla o racionarla conforme a las necesidades del buen gobierno. Confirmada la percepción efectiva de la amenaza o agresión en el campo de la energía, se plantea de inmediato el problema de la atribución de la misma, en virtud de la cual el destinatario de la amenaza asigna esta a un determinado agente activo, bien porque se encuentra definido explícitamente o porque se le identifica aunque se encuentre oculto. En este segundo caso, esto se produce con frecuencia con un relativo grado de incertidumbre que, en ocasiones, genera divisiones internas en los estamentos rectores reacios a reconocer una amenaza real o su atribución. Esta siempre habrá de verificarse para evitar la confusión de una acción de «bandera falsa» o de decepción. El problema de la atribución reviste particulares caracteres en el entorno del sector energético, pues la complejidad técnica de los conocimientos requeridos restringe el grupo de individuos capaces de comprender si realmente se está produciendo una amenaza o agresión o, por el contrario, se trata de un hecho fortuito o desvinculado de cualquier agente promotor. Este proceso, durante el cual la comunicación pública en gestión de crisis es crucial, si no es bien manejado facilita la confusión y propagación del pánico en la población.

Conclusiones y prospectiva

A modo de conclusión sobre lo expuesto hasta ahora, cabe sintetizar que la seguridad energética presenta una creciente vulnerabilidad ante la acción psicológica hostil –lesiva o influenciadora– la cual es susceptible de ser empleada con finalidad militar o civil –como injerencia foránea o acción endógena– de manera previa o independiente de un conflicto.

La guerra psicológica contemporánea cursa con medios de gran sofisticación derivados de la aplicación de los modernos logros de la neurociencia, ciencias sociales y

psicología, en un contexto social de profusión difusora de información e interconexión telemática de la población en tiempo real. Surge así la *MindWar* como forma autárquica de la acción psicológica hostil avanzada. De esta forma, los escenarios y vectores de la guerra psicológica en el sector energético contemplan varios tipos de efectos sobre las élites y la población, con los particulares problemas de las crisis inducidas y la atribución de impactos producidos sobre el sistema energético.

Como posibles vías de prevención y soluciones reactivas ante las acciones psicológicas enemigas sobre el sector energético, se destaca la utilidad de la coordinación público-privada en materia de Inteligencia y también de gestión de crisis –en el marco de las sinergias producidas entre el ámbito estatal y el empresarial propias de la Seguridad Nacional entendida como proyecto compartido– la cooperación cívico-militar (CIMIC) y la promoción de la cultura de seguridad energética enfocada a la estabilización y resiliencia del estado de opinión social y equilibrio psicológico de los centros tomadores de decisión.

Para una prognosis ponderada, en clave prospectiva cabe inferir el incremento de intensidad de la afectación psicológica del sector energético, a medida que aumente la sofisticación de la guerra psicológica por los futuros avances en neurociencia y tecnologías aplicadas. Todo ello contará además con una mayor exposición de la población a los canales de difusión informativa e integración telemática –en una dinámica incrementada– por el progresivo arraigo de la llamada «sociedad abierta»[26] –que incluye a los poderes públicos dadas las crecientes tendencias de *Open Parlament, Open Government* y ciberactivismo[27]– todo lo cual confirmará las condiciones de un escenario proclive al empleo de acciones psicológicas, cuya hostilidad se derive –en su caso– de un conflicto del tipo guerra híbrida o convencional.

*Rafael José de Espona**
Consejero Instituto RRII y Ciencia Política TSPMI,
Universidad de Vilnius

[26] Karl Popper: *The Open Society and Its Enemies,* ed. Routledge, Londres, 1945.

[27] Rafael RUBIO NÚÑEZ (coord.): *Parlamentos abiertos. Tecnología y redes para la democracia*, Cuadernos del Congreso de los Diputados, Madrid, 2014. Angela Maria Lungu: *War.com: the Internet and psychological operations*. Naval War Collage. Newport, R.I. 2001.

Bibliografía

ADORNO, Theodor W. *Disonancias. Introducción a la Sociología de la Música*, Ediciones Akal, Madrid, 2009.

ALEXANDER, John B. «The new mental battlefield: beam me up, Spock», *Military Review*, nº 12, Vol. LX (december 1980), págs. 47-54.

ARQUILLA, John y RONSFELDT, David. *Redes y guerras en red*, Alianza Editorial, Madrid, 2003.

BOWDISH, Randall G. «Information-Age Psychological Operations», *Military Review*, december 1998-february 1999.

CHRISTAKIS, Nicholas A. y FOWLER, James H. *Conectados*, ed. Taurus, Madrid, 2010.

ESPONA, Rafael José de. «Acción psicológica en las élites y percepción de la amenaza», Grupo de Investigación Conde de Floridablanca (UNED), nº 3 (2012).

ESPONA, Rafael José de. «El moderno concepto integrado de Seguridad Energética», IEEE, Documento de Opinión 32/2013 (2 de abril de 2013).

FRANKLE, Ulrik. «War by non-military means. Understanding Russian information warfare», FOI Report 4065-SE (march 2015).

GIORDANO, James, WURZMAN, Rachel. «Neurotechnologies as Weapons in National Security and Defense – An Overview», *Synesis*, 2011, T:59.

GOSÁLBEZ CELDRÁN, Alfredo. *Estrategias para la acción psicológica*, Servicio de Publicaciones del EME, Madrid, 1986.

GOSÁLBEZ CELDRÁN, Alfredo. *La estrategia psicológica y sus técnicas*, monografía inédita, Madrid, 2006.

HALTY BARRUTIETA, Lucía. «Influencia de la emoción en la toma de decisión: implicaciones en la producción de inteligencia». *Revista Inteligencia y Seguridad*, nº 10 (julio-diciembre 2011), págs.103-122.

HERRERO DE CASTRO, Rubén. *La realidad inventada. Percepciones y proceso de toma de decisiones en Política Exterior,* Ed. Plaza y Valdés, México, 2006.

HEUER, Richards J. jr. *Psychology of Intelligence Analysis*, CIA Center for the Study of Intelligence, Washington DC, 1999.

HUNTER, Eve, y PERNIK, Piret. «The Challenges of Hybrid Warfare», *RKK ICDS Analysis*, (april 2015).

KAMELMAN, Mario. *Democracia Cerebral*, ed. Círculo Militar, Buenos Aires, 2012.

KRISHNAN, Armin. «From Psyops to Neurowar: What Are the Dangers?», ISAC-ISSS Conference in Austin, 14-16 november 2014.

LIBICKI, Martin C. *Cyberdetrrence and Cyberwar*, RAND Project Air Force, Santa Monica (California), 2009.

LUNGU, Angela Maria. *War.com: the Internet and psychological operations*. Naval War Collage. Newport, R.I. 2001.

MARCHANT, Gary E., GAUDET, Lyn M. «Neuroscience, National Security, and the Reverse Dual-Use Dilemma» en James Giordano, *Neurotechnology in National Security and Defense*, CRC Press, Boca Ratón FL, 2014.

MARTÍNEZ-SELVA, José María, SÁNCHEZ-NAVARRO, J. P., BECHARA, A., ROMÁN, F. «Mecanismos cerebrales de la toma de decisiones», *Revista de Neurología*, nº 42 (7) (2006), págs. 411-418.

MIRANDA CALHA, Julio. «Hybrid Warfare: NATO´s new strategic challenge?», NATO Parliamentary Assembly, Defence and Security Committee, Draft General Report, 051 DSC 15 E (7 april 2015).

MORENO, Jonathan. *Mind Wars: Brain Science and the Military in the 21st Century*, Bellevue Literary Press, New York, 2012.

NATO STANDARTIZATION OFFICE. *Allied Joint Doctrine for Psychological Operations*, Edition B Version 1, 2014.

POPPER, Karl. *The Open Society and Its Enemies,* ed. Routledge, Londres, 1945.

RUBIO NÚÑEZ, Rafael (coord.). *Parlamentos abiertos. Tecnología y redes para la democracia*, Cuadernos del Congreso de los Diputados, Madrid, 2014.

RÜHLE, Michael, GRUBLIAUSKAS, Julijus.«Energy as a tool of Hybrid Warfare», NATO Defense College, Research Paper nº 113 (april 2015).

SAUNDERS, Francis Stonor. *La CIA y la Guerra Fría cultural*, ed. Debate, Barcelona, 2013.

SZAFRANSKI, Richard. «Neurocortical Warfare: The Acme of Skill» en David Ronfelt & John Arquilla, *Athena´s Camp: Warfare in the Information Age*, Rand, Santa Mónica, 1997.

THOMPSON, Richard F. *Fundamentos de psicología fisiológica*, ed. Trillas, Méjico, 1980.

US JOINT CHIEFS OF STAFF, *Psychological Operations*, Joint Publication 3-13.2, 2010.

VALLEY, Paul E., AQUINO, Michael A. «From PSYOP to MindWar: The Psychology of Victory», Headquarters, 7th Psychological Operations Group, US Army Reserve, Presidio of San Francisco, California, 1980.

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

67/2016 04 de julio de 2016

*Agnese Carlini**

Ciberseguridad: un nuevo desafío para la comunidad internacional

Visitar la WEB Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO

Ciberseguridad: un nuevo desafío para la comunidad internacional

Resumen:

Los ataques en el ámbito cibernético de los últimos años contra los intereses nacionales y privados han incrementado el interés de los Estados en esta área. Como resultado, los Estados están aunando esfuerzos en la defensa de los activos de información más críticos. Las estrategias de ciberseguridad se perciben como mecanismos esenciales para prevenir las conflagraciones cibernéticas que podrían tener repercusiones dramáticas comparables a la confrontación militar tradicional. Las ciberamenazas podrían, potencialmente, poner en peligro a los civiles, el medioambiente o paralizar las actividades gubernamentales y la economía de un Estado. Sin embargo, la mayor preocupación se atribuye al hecho de que pueda poner en peligro la estabilidad doméstica. Hay muchos objetivos contra los cuales los terroristas y los hackers pueden llevar a cabo ciberataques de manera interconectada creando un efecto dominó. Por lo tanto, para los países, es una prioridad el conseguir alcanzar una resiliencia cibernética y promover una cooperación efectiva entre los interesados en la ciberseguridad, entidades tanto públicas como privadas, autoridades gubernamentales y organizaciones internacionales.
El presente artículo propone un análisis a las posibles respuestas que la comunidad internacional podría adoptar contra las amenazas cibernéticas.

Abstract:

Attacks against national and private interests, over the past years, within the cyber domain have aroused States' interest in strengthening international effort to defend critical information assets. Cyber-security strategies are perceived as essential mechanisms to prevent cyber conflagrations which could have dramatic repercussions as those resulting from traditional military confrontations. Cyber threats could potentially endanger civilians, the environment or paralyse governments' activities and states' economies but the major concern is that of attribution- who can jeopardize one's domestic stability. There are many targets against which terrorists and hackers can conduct cyberattacks and are all interconnected to each other, creating a domino effect. It is therefore a priority for countries to achieve cyber resilience and

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.

promote effective cooperation among private/public cybersecurity stakeholders, governmental authorities and International Organizations.
The present article proposes an analysis on the possible responses the International Community might adopt against cyber threats.

Palabras clave:

Ciberataques, ciberterrorismo, ciberseguridad, *Jus ad Bellum.*

Keywords:

Cyberattacks, cyberterrorism, cybersecurity, Jus ad Bellum.

Introducción

El advenimiento de Internet y su expansión han demostrado ser una de las revoluciones tecnológicas más importantes de la historia contemporánea. En 21 años ha habido un crecimiento enorme en el número de usuarios de Internet, en 1993 se estima que había catorce millones y en julio 2014 rondaba los 2.900 millones.

Hoy en día, las sociedades occidentales dependen profundamente de los sistemas informáticos para los procesos industriales, las fábricas, los bancos, las instalaciones de energía, etc. que además están interrelacionados. El surgimiento del quinto dominio planteó preguntas sobre la evolución de las medidas de seguridad y de la ley para hacer frente a las nuevas amenazas en el ciberespacio.

A pesar de que las operaciones cibernéticas no hayan jugado un papel muy importante en los conflictos, el enfoque de la comunidad internacional sobre este asunto ha aumentado considerablemente a finales de los años noventa y aún más, después de los atentados del 9/11, de Estonia 2007, Stuxnet 2010 y los acontecimientos más recientes, en febrero 2015, con *Charlie Hebdo*. El marco jurídico internacional existente para enfrentarse a este nuevo desafío parece bastante embrionario y todavía no ha habido un debate sobre la interpretación e implementación de las reglas existentes. Esto se debe también al hecho de que la era digital ha puesto a prueba el criterio tradicional de las fronteras nacionales, aumentando las dificultades de aplicarlas a la jurisdicción nacional.

Por lo tanto, la guerra moderna de la información lleva consigo muchas preocupaciones jurídicas: qué leyes existentes son relevantes para este nuevo modelo de guerra y cómo se pueden implementar para poder limitar los ataques cibernéticos y el ciberterrorismo. El espacio cibernético es un dominio artificial que se diferencia de los otros cuatros dominios de guerra (tierra, aire, mar y espacio); aunque se haya formalizado recientemente, el ciberespacio puede afectar a las actividades en los otros dominios y viceversa. El ciberespacio no está aislado sino profundamente vinculado y apoyado por medios físicos, como por ejemplo las redes eléctricas. Por lo tanto esta

interconexión tendrá repercusiones graves sobre las estrategias de seguridad nacionales e internacionales[1].

Ciberterrorismo

> «Tomorrow's terrorist may be able to do more damage with a keyboard than with a bomb»[2]. *National Research Council.*

Los términos «guerra cibernética» y «terrorismo cibernético» se han usado ampliamente en informes oficiales gubernamentales, por los medios de comunicación social y entre académicos. El ciberterrorismo sigue siendo un concepto algo controvertido, expertos y académicos no se ponen de acuerdo sobre su definición. El debate intelectual se enfoca sobre todo en el ámbito, la motivación, los métodos, y los objetivos del ciberterrorismo, tratando de averiguar la medida en la que podría solaparse con guerra cibernética o terrorismo común[3].

«El terrorismo cibernético se puede definir como el uso intencional del ordenador, de las redes, y el intento político de causar destrucción y causar daño para objetivos personales»[4]. Si el ciberterrorismo se trata como terrorismo tradicional, entonces la única variante a la que nos enfrentamos es el uso de la tecnología para causar la destrucción física de las personas y de las infraestructuras. Los ataques cibernéticos que se han sufrido hasta ahora no se pueden definir como accidentes de ciberterrorismo, a menos que la intención no fuera la de causar terror entre la población.

Una definición más amplia de ciberterrorismo ha sido concedida por el Technolytics Institute: «El uso premeditado de actividades peligrosas, o la amenaza, contra ordenadores o redes, con la intención de causar daño o fomentar objetivos sociales, ideológicos, religiosos o políticos. O para intimidar a las personas con miras a alcanzar

---

[1] «Introduction to cyberspace operations», november 2011: <https://doctrine.af.mil/download.jsp?filename=3-12-D01-CYBER-Introduction.pdf>.

[2] «Los terroristas de mañana serán capaces de hacer más daño con un teclado que con una bomba."

[3] Victoria Baranetsky: «What is cyberterrorism? Even experts can't agree». Harvard Law Record, november 2009. <http://web.archive.org/web/20091112093639/http://www.hlrecord.org/news/what-is-cyberterrorism-even-experts-can-t-agree-1.861186>.

[4] Matusitz Jonathan: «Cyberterrorism», , april 2005. American Foreign Policy Interests, págs.137-147.

los propósitos»[5]. Con el colapso de la URSS, el mundo se dio cuenta de la importancia de la tecnología en el contexto de la seguridad nacional e internacional. Esta dependencia creciente por parte de los Estados ha aumentado el miedo a que los sistemas de información se pudieran utilizar como armas o fueran objeto de ataques. En principio, EE.UU. creía que los enemigos, incapaces de derrotar a las tropas americanas utilizarían métodos alternativos para dañarle[6].

El ciberterrorismo se considera un gran desafío para nuestra economía, en cuanto al hecho de que podría poner en peligro todo el sistema económico. Más aún, la expansión continua de Internet causa una fuerte dependencia por parte de la población y el terrorismo en el ciberespacio podría ser uno de los diez eventos que lleve a la extinción de la raza humana[7]. Aunque destaquen problemas como la contratación y gestión del talento, los terroristas tienen muchas ventajas para usar el ciberespacio, respecto a los «viejos» ataques físicos ya que son, por ejemplo, más asequibles, necesitando una inversión menor en armas y personas a la vez que pudiéndose realizar de forma remota. El resultado podría ser un colapso de la economía, insertar virus en las infraestructuras de red, e incluso peor: suprimir las redes energéticas[8].

Después de los ataques terroristas del 11S, el ciberterrorismo es uno de los temas principales en las agendas políticas y de seguridad de muchos países. Aunque el desafío del ciberterrorismo podría ser manipulado por otros intereses, su amenaza a la sociedad no puede ser ignorada. Con la creciente interdependencia en Internet es probable que la amenaza aumente[9].

---

[5] «Cyber operations and Cyber-terrorism, Handbook Number 1.02» <http://oai.dtic.mil/oai/oai?&verb=getRecord&metadataPrefix=html&identifier=ADA439217>.

[6] Pollard, N. A. (2004): «Indications and warning of infrastructure attack», in Nicander, L. and Ranstorp, M. (eds) *Terrorism in the Information Age: New Frontiers?* Stockholm: National Defence College, págs. 41-57.

[7] «Top ten events that might end the human race», *Business Times*, december 2010 <http://www.businesstimes.co.tz/index.php?option=com_content&view=article&id=586:top-ten-events-that-may-end-the-human-race&catid=37:column&Itemid=60>.

[8] Arquilla J.: *The great cyberwar of 2002,* (1998) <http://www.wired.com/wired/archive/6.02/cyberwar.html>.

[9] Gabriel Weimann: «Special Report, United States Institute of Peace». *Cyberterrorism, How real is the threat?,* may 2004 <http://www.usip.org/publications/cyberterrorism-how-real-the-threat>.

Motivaciones para el uso del ciberespacio

Como los ataques cibernéticos por parte de *hackers* u otras entidades, el ciberterrorismo representa una alternativa interesante para los terroristas contemporáneos por varias razones:

- Un ataque cibernético será siempre más barato que un ataque tradicional. Lo único que se necesita es un ordenador y una conexión a Internet, eliminando el gasto en armas o explosivos.
- Se puede disfrutar del anonimato llevando a cabo ataques remotos. La ventaja es un entrenamiento físico menor y la posibilidad de atacar en cualquier parte del globo sin tener que viajar.
- Un elevado número de objetivos gubernamentales, privados, multinacionales, etc. Varios estudios han demostrado la vulnerabilidad de las infraestructuras esenciales y la amenaza que un ataque de ciberterrorismo representaría para su funcionalidad.
- La cobertura mediática sería muy elevada, causando una grave preocupación entre la población y las autoridades políticas y militares.
- Un ataque simultáneo en el espacio físico así como en el ciberespacio podría llevar la amenaza terrorista a un nivel mucho más avanzado y difícil de contener. Recientemente, Keith Lourdeau, subdirector adjunto de la división cibernética del FBI, ha declarado que la amenaza terrorista en EE.UU. se está expandiendo rápidamente y que «los grupos terroristas podrían desarrollar o contratar a *hackers*, sobre todo con el objetivo de cumplir ataques físicos más grandes con la ayuda del ciberespacio»[10].

La amenaza representada por el ciberterrorismo ha llamado la atención de los responsables políticos, las agencias de seguridad, las empresas privadas y la población. A pesar de las sombrías predicciones todavía no se ha sufrido ningún accidente. Aun así, el hecho de que los terroristas puedan utilizar la red para infligir daños causa preocupación entre la Comunidad Internacional y, por lo tanto, la necesidad de buscar medidas o adaptar las existentes para protegerse.

[10] D. Verton: «CIA to publish cyberterror intelligence estimate», *ComupterWeekly.com*. 2004.

Medidas existentes

Con el paso del tiempo aumenta la frecuencia de los ataques cibernéticos y, por lo tanto, evoluciona el consenso general para poder aplicar las leyes internacionales existentes a este nuevo modelo de guerra. En 1996, la Corte Internacional de Justicia, en la Opinión Consultiva sobre las Armas Nucleares, declaró que las disposiciones existentes en la Carta de las Naciones Unidas sobre el uso de la fuerza son aplicables independientemente de las armas utilizadas[11]. En este sentido es importante recalcar la denominada «cláusula Martens», en cuanto se refiere a esos casos que no se mencionan en la Carta de las NN.UU. Dicha cláusula resulta ser muy efectiva en el momento en que la tecnología militar está experimentando una evolución significativa[12].

El problema con el Derecho Internacional depende de las diferencias clave entre el dominio cibernético y los otros cuatro dominios. En primer lugar, un ataque cibernético no siempre conlleva una destrucción física. En segundo lugar, la Carta de las Naciones Unidas cuenta con la atribución de la responsabilidad del Estado durante dichos ataques, pero resulta mucho más difícil cuando se trata del contexto cibernético. Sin embargo, estos límites podrían llevar, en un futuro próximo, a la firma de un nuevo tratado para entender y enfrentarse mejor con este nuevo concepto de guerra[13].

La naturaleza de los ataques cibernéticos ha evolucionado con el paso del tiempo; los programas maliciosos existen desde los años 70 y se dispersaron manualmente hasta el día en el que Internet empezó a jugar un papel importante en la vida diaria. Los ataques más recientes han sido contra páginas webs privadas y públicas con el objetivo de causar caos en un determinado Estado y contra industrias para retrasar proyectos importantes. Se ha observado la dificultad en localizar el origen de estos ataques y, según ha dicho Y. Dinstein –profesor emérito de Derecho Internacional en la Universidad de Tel Aviv– solo los ataques lanzados o patrocinados por los Estados son los únicos que pueden ser juzgados por las normas de Derecho Internacional[14].

---

[11] «Legality of the threat or use of nuclear weapons, Advisory Opinion», *I.C.J Reports* 1996.

[12] *Op. cit.*

[13] Scott Hackelford: «From Nuclear War to Net War: analogizing Cyber attacks in International Law», *27 Berkeley Journal of International Law*, 2009.

[14] Yoram Dinstein: *Computer Network Attacks and Self-Defense*, US Naval War College International law Studies, 2002.

Jus ad Bellum

La fuente principal moderna del *Jus ad Bellum* deriva de la Carta de las Naciones Unidas, en concreto el artículo 2(4)- «Los Miembros de la Organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los Propósitos de las Naciones Unidas»[15] y el artículo 51- «Ninguna disposición de esta Carta menoscabará el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado contra un miembro de las Naciones Unidas, hasta que el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacional. Las medidas tomadas por los miembros en ejercicio del derecho de legítima defensa serán comunicadas inmediatamente al Consejo de Seguridad, y no afectarán en manera alguna la autoridad y responsabilidad del Consejo conforme a la presente Carta para ejercer en cualquier momento la acción que estime necesaria con el fin de mantener o restablecer la paz y la seguridad internacional»[16].

En primer lugar, los ataques cibernéticos patrocinados por los Estados se califican como «uso de la fuerza» contra otro Estado, violando el artículo 2(4) de la Carta de las Naciones Unidas y provocando un conflicto armado internacional.

En segundo lugar, en caso de operaciones cibernéticas como «ataques armados», el Estado atacado tiene el derecho de legítima defensa, de otra manera prohibido por la Carta de las Naciones Unidas. Por último, los ataques cibernéticos resultan como «actos de agresión y amenaza a la paz», por lo tanto es mandato del Consejo de Seguridad restablecer la seguridad y la paz internacional bajo el respeto de los artículos 2(4) y 51.

Para entender mejor los ataques cibernéticos como «uso de la fuerza» debería tomarse en consideración el instrumento, el objetivo y un enfoque basado en los efectos. El más relevante parece ser este último, analizado sobre todo por el Grupo de Expertos del Manual de Tallin, el cual dijo que «los actos que lesionan o matan personas, que dañan o destruyen objetos son inequívocamente uso de la fuerza» y que «ataques

[15] UN Charter: <http://www.un.org/es/sections/un-charter/chapter-i/index.html>.

[16] *Op. cit.*

cibernéticos no destructivos cuya finalidad es perjudicar la estabilidad económica y gubernativa de un Estado no se califica como «uso de la fuerza»[17]. El manual enumera ocho factores –propuestos anteriormente por Michael N. Schmitt en 1999– esenciales para determinar si una operación cibernética puede o no ser clasificada como «uso de la fuerza». Estos factores consisten en: invasividad, severidad, carácter militar, inmediatez, participación estatal, cuantificación de los efectos, presunta legalidad y franqueza[18]. Según el grupo de expertos, una operación cibernética cuenta como «uso de la fuerza» cuando produce el mismo nivel de daño físico a objetos y personas que las *Kinetic Operations*[19] [20]. Sin embargo, Michael N. Schmitt ha recalcado que el enfoque del Manual de Tallin es demasiado ambiguo.

Por su parte, el artículo 2(4) de la Carta ONU se refiere explícitamente a los Estados[21] y prohíbe el uso de la fuerza en lo que se refiere al reconocimiento internacional de la soberanía. Esto significa que el uso de la fuerza debe imputarse a un Estado concreto, incluso cuando estas acciones estén realizadas por personas o agentes del Estado que es responsable internacionalmente por sus conductas. Esas personas o entidades, cuyo vínculo con un Estado no es lo suficientemente claro y que hace imposible empezar un proceso internacional sobre la responsabilidad estatal, se califican como «actores no estatales». Las acciones cibernéticas realizadas por los actores no estatales o *hackers* privados se consideran bajo el Derecho Humanitario Internacional y el Derecho Penal Internacional, excediendo del ámbito del artículo 2(4) de la Carta ONU[22]. De todas formas, no se puede excluir el riesgo que representan los ataques cibernéticos perpetrados por estas entidades respeto al hecho de que siguen siendo una amenaza para la seguridad y la paz internacional. Sin embargo, antes de tomar en consideración una intervención del Consejo de Seguridad, para preservar la paz y la

---

[17] Michael N. Schmitt (ed): «Tallin Manual on the International Law Applicable to Cyber Warfare», Cambridge University Ress 2013, pág. 45.

[18] Michael N. Schmitt: *Computer Network Attack and the Use of Force in International Law,* pág.19.

[19] *Kinetic Operations* es un eufemismo para las medidas militares que implique la fuerza letal.

[20] Noah Timothy: «Birth of a Washington Word», november 20, 2002.

[21] Article 4 of the UN Charter declares that only states can be «members» of the UN, therefore the prohibition of the use of force concerns States.

[22] Albrecht Randelshofer: «Article 2(4)», Bruno Simma (ed), *The Charter of the United Nations: A Commentary,* vol. 1, 2002; Lassa Oppenheim, *Internationale Law: A Treatise*, vol. 2, 1921; Alfred Verdross and Bruno Simma, *Universelles Völkerrecht: Theirue und Praxis,* 1984.

seguridad, es necesario que los Estados afectados respondan mediante su Derecho Penal Nacional[23].

La prohibición del uso de la fuerza no está preservada solo por la Carta de las Naciones Unidas sino que constituye costumbre internacional[24]. El problema de aplicar normas consuetudinarias a los ataques cibernéticos es la discrepancia entre la Carta de la ONU y las normas consuetudinarias internacionales[25] debido a la adaptabilidad de los cambios. Por lo tanto, la norma consuetudinaria adoptará la prohibición del uso de la fuerza a nuevas armas localizadas dentro de la esfera de las Fuerzas Armadas. Aun así, para que los ataques cibernéticos lleguen a ese nivel deben ser similares, si no más graves, como lesiones a humanos y destrucción física de las propiedades[26].

Hasta ahora los ataques cibernéticos están sujetos a confusión. A menos que la comunidad internacional esté dispuesta a aportar unos cambios radicales, las respuestas de los Estados a esta nueva amenaza serán diferentes, resultando en reacciones ilícitas. Para comprender si una nueva tecnología se ha convertido en una forma de guerra es necesario ver «si la técnica está más o menos asociada a las fuerzas armadas de un Estado y que la utilicen»[27]. Numerosos Estados han incluido la tecnología cibernética en sus doctrinas militares; expertos de formación cibernética sugieren que los programas maliciosos, gusanos informáticos, etcétera «son simplemente otros sistemas de armas, más baratos y más rápidos que un misil, potencialmente más encubiertos pero no menos dañinos». Se ha observado que: «no es ni el diseño de un dispositivo ni su funcionamiento normal lo que lo hace un arma sino la intención con la que se usa y sus efectos. El uso de cualquier dispositivo, o diferentes dispositivos, que conlleven en un número considerable de muertes y/o gran destrucción deben considerarse ataques armados»[28]. El Consejo de Seguridad ha respaldado esta declaración para reafirmar el derecho de legítima defensa después de

[23] Nils Melzer: *Cyberwarfare and International Law*, 2011.

[24] «Statute of the International Court of Justice», june 26, 1945, art. 38 1(b), 832 U.S.T.S 993, 1978 Y.B.U.N 1197.

[25] *Op. cit.*

[26] Micharl N. Schmitt, *Computer Network Attack and the use of force in International Law: thoughts on a normative framework*, pág. 18.

[27] D. B. Silver: *Computer Network attack as a use of force under Article 2(4) of the UN Charter.*

[28] Karl Zemanek: «Armed Attack», Rüdiger Wolfrum (ed.), *Max Planc Encyclopedia of Public International Law*, 2010.

los ataques del 11S, donde se utilizaron aviones civiles secuestrados por terroristas[29]. La problemática principal en la determinación de si los ataques cibernéticos se pueden considerar armamentos, y por lo tanto representan una amenaza a la paz y seguridad internacional, está más allá de la que estipula la Carta de las Naciones Unidas. En el momento en que se promulgó, los ataques cibernéticos no eran ninguna amenaza y por lo tanto no se tomaron en consideración. De todos modos, la Carta sigue siendo indispensable en el contexto internacional, aunque podría ser más maleable a los cambios y a las complejas relaciones internacionales[30].

Estrategias contra la amenaza cibernética

Oponerse al cibercrimen requiere de diferentes tácticas comúnmente utilizadas para los demás crímenes. En el espacio cibernético los criminales no tienen que estar físicamente en la escena del crimen, además de que pueden cometer más de una acción simultáneamente. Según el principio de soberanía territorial, los Estados no pueden entrometerse en las infraestructuras cibernéticas con base en otros Estados. Por otra parte, debido a la incertidumbre de los orígenes resulta difícil atribuir los ataques cibernéticos a un determinado Estado.

La falta de seguridad en el ciberespacio deteriora gravemente la confianza entre la comunidad TIC (tecnologías de la información y la comunicación) que está sufriendo una de las revoluciones más importantes en la historia de la humanidad. La seguridad y la prosperidad de cualquier país está conectada a la protección de las redes TIC, a través de las cuales la población puede ejercer sus libertades fundamentales de expresión, asociación e información. Se necesita una atención excepcional para evitar que el ciberespacio se transforme en una plataforma peligrosa para los Estados y las poblaciones. Aunque el ciberespacio es empleado principalmente por el sector privado y va más allá de las fronteras nacionales, los Estados tienen la responsabilidad última de proteger las infraestructuras TIC con sede en su territorio, siendo el deber de cualquier gobierno el de garantizar el cumplimiento de las libertades individuales en el ciberespacio.

[29] S/RES/1368 (2001) 09/12/2001 and S/RES/1373 (2001) 09/28/2001.

[30] *Op. cit.,* 26, pág.16.

La interdependencia de las redes reclama un enfoque holístico para poder garantizar un nivel satisfactorio de seguridad en el ciberespacio. Razón por la cual los responsables políticos y los expertos creen en la importancia de la cooperación entre naciones, logrando, como objetivo último, la capacidad de prevenir el ataque, enfrentarse mientras está ocurriendo, responder activamente, reducir al máximo posible sus efectos, encontrar su origen y restablecer la función original.

En un entorno tan evolutivo, los Estados y las organizaciones internacionales como la OTAN, o las organizaciones policiales como la INTERPOL o la EUROPOL, siguen desarrollando sus estrategias respectivas en el quinto dominio. Los Estados miembros de la EU están trabajando para asegurar un acceso seguro y libre a Internet, desarrollando, entretanto, estrategias cibernéticas más sofisticadas para impedir nuevas amenazas.

Los ataques cibernéticos pueden ser muy lucrativos ya que las informaciones robadas podrían ser vendidas a otros adquirentes debilitando así, no solo la economía, sino también la seguridad de un país. Para que todos los países puedan beneficiarse de un espacio cibernético seguro, es importante un esfuerzo de conjunto, por parte de todas las partes interesadas, a nivel nacional. Entre las medidas más importantes de las estrategias de ciberseguridad presentadas por diferentes países están:

- La mejora de las capacidades técnicas, operativas y analíticas de las instituciones involucradas en la seguridad cibernética, aumentando la capacidad estatal en el análisis, la mitigación, la prevención y la capacidad de reacción a cualquier ataque cibernético.
- Asistir en la colaboración entre el sector privado y el público para alentar la protección de la propiedad intelectual nacional.
- Promover una cultura de seguridad entre la población y las instituciones, informando sobre las amenazas en el ciberespacio.
- Aumentar las capacidades de los Estados en la protección de las infraestructuras críticas y estratégicas de los ataques cibernéticos.
- Apoyar de manera incondicional la cooperación internacional en la ciberseguridad, sobre todo esas iniciativas que ya se están debatiendo dentro de las organizaciones internacionales.

- Preparar a las Fuerzas Armadas para las nuevas amenazas, estipulando nuevas alianzas en el quinto dominio.
- Alentar la gobernabilidad de Internet para favorecer la innovación de la web; esta medida está patrocinada sobre todo por EE.UU., refiriéndose a esos países que imponen restricciones sobre la información para prevenir o reprimir a la oposición.

Cuando se habla de medidas eficaces contra las amenazas cibernéticas entre los problemas principales se encuentra la falta de definición común del término ciberseguridad. La definición dada por algunas autoridades es diferente a las aceptadas por la mayoría de la comunidad internacional, por lo tanto una cooperación en el ámbito cibernético resulta no solo difícil sino casi imposible. La seguridad en el ciberespacio es de interés común, no solo de un único Estado sino también de toda la comunidad internacional.

Pese a los esfuerzos, países como EE.UU., China o Rusia tienen un enfoque diferente en todo lo que se refiere al espacio cibernético, las actividades en su interior y las respuestas a las diferentes amenazas. La declaración del ciberespacio como un nuevo dominio de guerra ha suscitado unas cuantas preocupaciones para la administración china que interpretó esta decisión como «una amenaza a la paz mundial que podría causar una carrera armamentista[31] en el ciberespacio y un conflicto militar, con consecuencias desastrosas para toda la humanidad»[32]. A pesar de sus temores, China, por su parte, ha optado por una política de más transparencia en temas de ciberseguridad. Según el presidente Xi Jinping, las relaciones que se han ido desarrollando entre China y EE.UU., son de confianza no fiable, pero esto no quiere decir que «aquellos que buscan un terreno común mientras mantienen sus diferencias no puedan ser socios. Podemos tener desacuerdos, aun así, no deberíamos tenerlos en temas para la comunicación. Podemos tener argumentos pero no debemos abandonar la confianza […] Deberíamos ver que la cooperación entre China y Estados Unidos trae beneficios a ambos así como a otros países, mientras que un

[31] Amy Chang: *Warring State- China's Cybersecurity Strategy*, december 2014, pág. 27.

[32] Zhong Sheng: «The United States bears primary responsibility for stopping Cyber War», by Michael D. Swaine *Chinese Views on Cybersecurity in Foreign Relations.*

enfrentamiento puede dañar a los dos o incluso al mundo entero»[33]. Finalmente, las diferentes percepciones de ciberseguridad tienen un impacto directo en las relaciones cibernéticas entre China y EE.UU. La percepción china de la superioridad occidental en Internet hace difícil que la República Popular China pueda cooperar internacionalmente en el ámbito cibernético. Mientras que las futuras cumbres verán el intento de China de promover su teoría de una «ciber-hegemonía occidental» a países afines, EE.UU. y Occidente deberían comprometerse a desarrollar un mayor conocimiento de la mentalidad china en el ciberespacio y disminuir cuanto sea posible los malentendidos entre las autoridades políticas y militares chinas.

Por su parte, la mayor preocupación para Rusia igual que para China es la de la «soberanía de Internet» que asegura la capacidad del Estado de controlar el espacio de la información. La ciberseguridad está percibida de forma distintiva por Rusia y Occidente; los oficiales rusos creen en la necesidad de las fronteras nacionales, mientras que los países occidentales subrayan la importancia de la libre circulación de la información. Aunque Rusia esté colaborando con Occidente, la definición poco clara de espacio de información dificulta el desarrollo de nuevas negociaciones. El Gobierno ruso, como la contraparte china, suelen declarar que la actividad cibernética realizada es exclusivamente frente a las amenazas externas. A nivel internacional, la Federación Rusa coopera con otros países en ámbitos económico, político y militar para mejorar la seguridad de la información.

Después del ataque cibernético a Estonia en 2007, la OTAN ha decidido expandir su autoridad. En respuesta a la cada vez más amenazadora naturaleza de los ataques cibernéticos, la OTAN ha decidido adoptar una nueva política apoyada por los aliados en la cumbre de Gales[34], en septiembre de 2014. La prioridad principal es la de proteger el sistema de comunicaciones de la Alianza. Además, los aliados han decidido aumentar el intercambio de información y asistencia mutua a través de la cooperación entre la OTAN y las autoridades nacionales para garantizar un nivel apropiado de los sistemas de comunicaciones e información de ciberseguridad. Debido al hecho de que

[33] Lu Wei: *China-US should cooperate in cyberspace governance,* december 2014, China-US Focus. <http://www.chinausfocus.com/peace-security/china-us-should-cooperate-in-cyberspace-governance/>.

[34] <http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_informativos/2014/DIEEEI13-2014_Ciberseguridad_CumbreGales_DRM.pdf>.

las amenazas cibernéticas no conocen las fronteras nacionales, la OTAN colabora estrechamente con los países y las organizaciones para aumentar la seguridad internacional; sobre todo con la UE, las NN.UU., la OSCE para evitar la duplicación de trabajos.

En la estrategia de ciberseguridad de la UE se reiteran los derechos presentados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, sin los cuales las personas no podrían navegar por la red[35]. Un acceso limitado a Internet significaría una restricción de las actividades diarias, inaceptable en el siglo XXI. Aunque la ciberserguridad es un asunto de los Estados miembros, la estrategia de la UE presenta cinco prioridades importantes: alcanzar la *cyber resilience*[36]; reducir el crimen cibernético; desarrollar una política de defensa cibernética conectada a la Política Común de Seguridad y Defensa; promover los recursos industriales y tecnológicos para la ciberseguridad y finalmente establecer una política internacional en el ciberespacio para la UE y promover sus valores fundamentales. La estrategia europea de ciberseguridad ha puesto la base para una política futura, donde instrumentos comunes de comunicaciones entre los miembros deberían ser usados activamente para asegurar la integridad del espacio cibernético. La estrategia actual destaca la importancia de la colaboración entre el sector público y privado. Dicha colaboración se ha desarrollado como medio adecuado para tratar las amenazas tradicionales y no tradicionales a la seguridad pero cuando se habla de seguridad nacional cibernética este convenio resulta problemático. Por lo tanto, una intervención por parte de las agencias de seguridad de la UE es necesaria para tener políticas compartidas e instrumentos para reforzar las estrategias nacionales existentes.

---

[35] JOINT COMMUNICATION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS Cybersecurity Strategy of the European Union: An Open, Safe and Secure Cyberspace. <http://eeas.europa.eu/policies/eu-cyber-security/cybsec_comm_en.pdf>.

[36] Resiliencia cibernética: se trata de la gestión y no la eliminación de riesgos.

Conclusión

Los ataques cibernéticos, independientemente de su matriz, representan una amenaza para la comunidad internacional. Las fronteras desaparecen, creando una interconexión entre los Estados, las personas y el sector público/privado. Todos los actores, incluso los CERTs y las NIS[37], así como las otras partes interesadas, deben asumir las responsabilidades a nivel nacional e internacional para incrementar la ciberseguridad.

El intercambio de información entre el sector público y privado, a nivel nacional, es necesario para tener una visión completa de cuáles podrían ser las posibles y diferentes amenazas, y así desarrollar tecnologías para responder rápidamente a las amenazas cibernéticas sin sufrir daños importantes.

La coordinación y la colaboración están siendo fomentadas tanto a nivel regional como internacional, estableciendo una estructura de cooperación efectiva donde cada agencia preserva sus peculiaridades y actúa según los valores fundamentales de la Unión Europea, promoviendo un uso pacífico, trasparente y abierto de la web.

En la era digital, todos los actores deben cooperar estrechamente para preservar la libertad y la integridad de Internet. Esta colaboración entre las agencias estatales, las compañías privadas, organizaciones sin ánimo de lucro, organizaciones regionales e internacionales requiere nuevas políticas.

Lamentablemente, un acuerdo formal de cooperación no se ha firmado aún y los países cuentan con medios informales y bilaterales para investigar los crímenes cibernéticos. Es indispensable que participen el mayor número de países en la estipulación de acuerdos, estableciendo conexiones sólidas para preservar la ciberseguridad y organizar acuerdos formales. No será un proceso fácil, dado que cada país tratará de imponer sus prioridades y estrategias, pero sigue siendo de extrema importancia.[38i]

*Agnese Carlini**
Investigadora
Doctora en Relaciones Internacionales

[37] *Network and Information Security.*

[38] James Andrew Lewis (ed.): *"Cyber Security: Turning National Solutions into International Cooperation"*, Chapter 1 "International Cyber-Security Cooperation" Michael Vatis.

*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.

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

68/2016 7 de julio de 2016

*Alberto Caballero Díez**

Combatientes extranjeros jordanos en Siria e Irak: cómo se radicalizaron y cómo se pueden «desradicalizar»

Visitar la WEB Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO

Combatientes extranjeros jordanos en Siria e Irak: cómo se radicalizaron y cómo se pueden «desradicalizar»

Resumen:

Este análisis trata de responder brevemente a las preguntas de cómo los combatientes extranjeros jordanos se radicalizaron, es decir, qué procesos atravesaron antes de interactuar con reclutadores, y cómo se pueden «desradicalizar» o, en otras palabras, qué programas pueden moderar su ideología, corregir sus comportamiento y re-integrarles en la sociedad. Por un lado, se argumenta que la mayoría de los combatientes fueron principalmente motivados por gente cercana a ellos tales como familiares y amigos que consideraron que hacer la Yihad en Siria era un deber para todos los musulmanes. Por otro lado, los programas de «desradicalización» se deben enfocar tanto en la ideología como en el comportamiento de los individuos más jóvenes desde un acercamiento multilateral en el que las figuras clave de la sociedad jordana les ayuden a volver a formar parte de ella.

Abstract:

This analysis tries to shortly answer the questions of how Jordanian fighters became radicalized, i.e. what process they went through before interacting with recruiters, and how they can be de-radicalized, i.e. what programs may moderate their ideology, correct their behaviour and re-integrate them into society. On the one hand, it is argued that most of the fighters were primarily motivated by people close to them such as relatives and friends who considered that waging Jihad in Syria was a duty for all Muslims. On the other, de-radicalization programs should focus both on the ideology and behaviour of the youngest individuals from a multi-lateral approach where the key players of the Jordanian society help them to become again part of it.

Palabras clave: Combatientes extranjeros, «desradicalización», retornados, salafi-yihadista, Daesh.

Keywords: Foreign fighters, deradicalization, returnees, Salafi-jihadist, Daesh.

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.

Alberto Caballero Díez

Introducción

El asunto de los combatientes extranjeros en Siria e Irak no sólo le incumbe al Gobierno jordano porque Jordania es el segundo país en el mundo (al igual que Arabia Saudí) con el mayor número de ciudadanos luchando en la guerra siria, sino también porque el país tiene la proporción más alta de combatientes per cápita[1]. El problema empeora al considerar que la proximidad de Jordania con Siria facilita el movimiento de combatientes entre ambos países: cuanto menor es el número de países que tienen que cruzar y transportes que usar, menores son las posibilidades de que se les arreste. Las últimas estimaciones señalan que alrededor de 2.500 jordanos han viajado a Siria, unos 500 han muerto y otros 500 retornado, lo que aparentemente deja un total de 1.500 todavía en el extranjero [ver figura 1 para comparar Jordania con otros países][2]. Sin embargo, el Gobierno apenas proporciona datos oficiales, por lo que es probable que los números reales sean mayores que los previamente mencionados. Al inicio del conflicto los jordanos solían unirse a Jabhat al-Nusra. La primera oleada de combatientes llegó a Siria en 2012 cuando el grupo terrorista empezó a ser más eficiente que cualquier otra fuerza insurgente en el terreno de combate[3]. En 2013, algunos combatientes probablemente viajaron a Siria después de que teólogos como Yusuf al-Qaradawi, que es uno de los clérigos suníes con más influencia en el mundo, llamasen a luchar contra el régimen de Assad. Hoy en día, la mayoría de los jordanos pertenecen a Daesh. Otra oleada de combatientes (más pequeña que la anterior debido a las medidas tomadas) probablemente llegó después de que Daesh capturara la segunda ciudad más grande de Irak, Mosul, y se proclamase así misma un «califato» en junio de 2014. En Jordania se criticó que el Gobierno le pidiera a Assad que resignara y que también permitiese el flujo de combatientes a Siria durante las primeras fases del conflicto[4]. En cualquier caso, el Gobierno finalmente cerró la frontera y parece

[1] Mercy Corps (2015): «From Jordan to Jihad: The Lure of Syria's Violent Extremist Groups».

[2] The Soufan Group (2015): «Foreign Fighters: An Updated Assessment of the Flow of Foreign Fighters into Syria and Iraq».

[3] Kirk Sowell (2015): «Jordanian Salafism and the Jihad in Syria». *Hudson Institute.*

[4] Suha Philip Ma'ayeh (2013): «Jordanian Jihadists Active in Syria». *CTC Sentinel.*

que sólo una minoría (16%) del número total de combatientes jordanos viajó a Siria después de que Daesh se proclamase califato.

PAÍS	COMBATIENTES	POR MILLÓN	RETORNADOS
Túnez	7.000	280	625
Jordania	2.500	315	500
Arabia Saudí	2.500	107	-
Rusia	2.400	12	-
Turquía	2.200	6	600
Francia	1.700	18	250
Marruecos	1.500	-	-
Egipto	1.000	4	-
Bélgica	470	46	118

Figura 1 – Países por el número de combatientes extranjeros y retornados

¿Cómo se radicalizaron?

Zarqa, cuya población es mayoritariamente musulmana, es la principal región de la que provienen los combatientes (un tercio), seguida de Ma'an y Salt[5]. Un estudio reciente llevado a cabo por MercyCorps señala que el perfil socio-económico de los combatientes es diverso y que la pobreza o falta de empleo no fueron las razones por las que viajaron a Siria[6]. En efecto, la cantidad más baja de desempleo en Jordania fue registrada en la gobernación de Zarqa en 2013, 2014 y 2015 según el departamento de estadística. Sin embargo, el hecho de que el mayor número de combatientes sea de Zarqa no es coincidencia. Mustafa Abdul Latif, de Zarqa, estaba a cargo de la región sur en Jabhat al-Nusra a partir de 2012 y jugó un papel clave en atraer además de reclutar combatientes para la organización[7]. Dicho esto, es necesario poner de relieve que las razones más importantes por las que la mayoría de los combatientes se

[5] Huffington Post (2015): «Jordan Has a Huge Foreign Fighter Problem».

[6] Mercy Corps (2015): «From Jordan to Jihad: The Lure of Syria's Violent Extremist Groups».

[7] Suha Philip Ma'ayeh (2013): «Jordanian Jihadists Active in Syria». *CTC Sentinel.*

unieron a la insurgencia en Siria fueron para hacer una Yihad «obligatoria» y «legítima» por el bien de la «justicia», para encontrar un sentimiento de significado, pertenencia o identidad, o bien una combinación de ambas metas. Por un lado, muchos combatientes querían defender la comunidad suní del régimen alauí de Bashar al-Assad. La mayoría de los combatientes de la primera oleada ya habían luchado en las guerras de Irak o Afganistán, por lo que participar en el conflicto sirio no fue una decisión difícil para ellos. Este patrón de comportamiento puede explicarse a través de la Teoría de la Identidad Transnacional según la cual los combatientes extranjeros son atraídos por los conflictos civiles debido a un sentimiento de pertenencia a una única comunidad musulmana[8]. Por otro lado, algunos combatientes se sintieron frustrados, poco valorados o perdidos en la vida y pensaron que unirse a una organización terrorista les haría más importantes o sería el lugar idóneo para ellos. En ambos casos los combatientes probablemente se acercaron a los reclutadores después de ser alentados por familiares o amigos que estaban a favor de la Yihad, ya fueron a luchar, o debido a la efectividad de la propaganda de medios de comunicación tal y como 'al-Minara al-Bayda', producido por al-Nusra. A mayores, un reducido número de combatientes pudo ser directamente reclutado a través de pequeños grupos disfrazados de clubs normales o asociaciones dentro de sus comunidades, universidades o incluso en prisiones.

Los campos de refugiados también se están convirtiendo en áreas de cultivo para la radicalización. Jordania es el país con el segundo mayor número de refugiados sirios en el mundo, aunque los números son probablemente mayores al contar aquellos refugiados que no se registraron y, lo que es más preocupante, alrededor del 86% vive en condiciones de pobreza[9]. Los jóvenes sirios son especialmente susceptibles de ser reclutados por las organizaciones terroristas que operan en su país, grupos que están formados por sirios en su mayor parte. Más de la mitad de los refugiados son menores, sólo alrededor de la mitad están acudiendo a la escuela en los campos, y el 45% es económicamente activo[10]. A pesar de que parece que la mayoría de los niños y adolescentes están estudiando o trabajando, el hecho de que a los refugiados sirios no

[8] David Malet (2009): «Why Foreign Fighters? Historical Perspectives and Solutions». *Orbis Journal of Foreign Affair'.*

[9] David Schenker (2016): «Jordan Reaches the Refugee Saturation Point». *The Washington Institute.*

[10] Svein Erik Stave (2015): «Impact of Syrian refugees on the Jordanian labour market».

se les permite trabajar en el mercado formal junto con las duras condiciones de los campos puede llevar a algunos de ellos a sentirse discriminados o maltratados. Además, los refugiados que han perdido todo, es decir, familia, amigos y hogar, son los más tendentes a deprimirse fácilmente e incluso sufrir trastorno de estrés post-traumático. Todos estos problemas no ayudan precisamente a prevenir que se radicalicen. Efectivamente, en 2013, la ONU estimó que cada semana alrededor de 100 menores refugiados del campo de Zaatari volvieron a Siria con el objetivo de luchar allí, la mayoría de ellos para la FSA (Ejército Libre Sirio)[11]. Este grupo no es terrorista, pero es probable que miles de sus combatientes se hayan estado uniendo a al-Nusra y Daesh desde que la guerra empezó. Esos combatientes de la FSA probablemente tenían la mayoría de los factores de riesgo que el experto en terrorismo John Horgan establece para la radicalización: tener una vulnerabilidad emocional, desafección o desilusión, victimización personal y convicción de que la violencia es legítima junto con la búsqueda de recompensas además de vínculos con otros detractores, siendo estos dos últimos las razones por las que juraron lealtad a grupos terroristas[12]. Así pues, la línea roja entre resistencia militar y terrorismo es delgada, especialmente para los más jóvenes.

Los combatientes extranjeros, como el resto de los yihadistas en general, normalmente experimentan un proceso de radicalización antes de unirse a un grupo terrorista. Un modelo presentado por el experto en terrorismo Quintan Wiktorowicz es usado aquí para explicar cómo un jordano de 20 años llamado Jihad Ghaban, que es uno de los casos mejor documentados, se radicalizó. Wiktorowicz argumenta que el proceso de radicalización consiste de cuatro fases que no son necesariamente consecutivas, pueden solaparse o saltarse: apertura cognitiva, búsqueda religiosa, alineación ideológica y socialización[13]. En primer lugar, el combatiente en potencia atraviesa una apertura cognitiva según la cual él o ella empiezan a ver la realidad desde perspectivas diferentes. Ghaban pertenecía a Herak, la organización de jóvenes activistas más larga

[11] Tone Sommerfelt (2015): «The big dilemma of small soldiers: recruiting children to the war in Syria». *Norwegian Peacebuilding Resource Centre.*

[12] John Horgan (2008): «From Profiles to Pathways and Roots to Routes: Perspectives from Psychology on Radicalization into Terrorism». *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*.

[13] Quintan Wiktorowicz (2004): «Joining the cause».

en Jordania, y solía participar en manifestaciones[14]. Consideró unirse a los Hermanos Musulmanes y partidos de izquierdas pero, en algún momento, se desilusionó y creyó que el movimiento salafi-yihadista era el que debía seguir. En segundo lugar, el potencial combatiente inicia una búsqueda religiosa de significado para encontrar una solución al descontento previamente mencionado. Ghaban solía acudir a una mezquita salafi-yihadista, lo que significa que empezó a interpretar el Corán, incluido el concepto de Yihad, de una manera literal[15]. En tercer lugar, la alineación ideológica conlleva interesarse en la organización terrorista tras estar de acuerdo con su propaganda. El combatiente jordano discutió con sus amigos sobre las posibles opciones de ayudar en Siria y seriamente pensó acerca de viajar allí con el objetivo de luchar con al-Nusra. Finalmente, los individuos experimentan socialización al aprender sobre la ideología del grupo terrorista y esto, a su vez, les hace más susceptibles de adoptar dicha ideología. En la misma línea, Ghaban fue de peregrinaje con su mezquita, después probablemente tomó la decisión de unirse a al-Nusra y volvió a Jordania para a continuación viajar a Siria.

Una vez que un combatiente cualquiera se integra en un grupo terrorista, es probable que se radicalice más. Este fenómeno puede explicarse por la Teoría de la Asociación Diferencial según la cual las técnicas y motivos del comportamiento criminal se aprenden interactuando con otras personas en grupos personales e íntimos[16]. Algunos de los combatientes que desertan, los menos radicales o sugestionables, normalmente no toleran los crímenes de guerra y dejan la organización, mientras que otros, los más extremistas o fácilmente influenciables, tienden a permanecer e interiorizar un comportamiento criminal. Además, aquellos que se unen a Daesh en vez de a al-Nusra se vuelven más agresivos tras participar en episodios de extrema violencia tales como ejecuciones en masa, decapitaciones, torturas y violaciones. A los nuevos miembros frecuentemente se les ordena ver los crímenes como parte del adoctrinamiento o manera de intimidarles. En efecto, el grupo terrorista asesinó a 116 combatientes

[14] The New Arab (2014): «Young Jordanians find purpose fighting in Syria».

[15] The Atlantic (2015): «The Boy Named Jihad: From the Ashes of the Arab Spring to the Battlefields of Syria».

[16] Mark Lanier (2014): «Essential Criminology». *Westview Press.*

extranjeros entre noviembre y diciembre de 2014 por tratar de volver a casa[17]. Es importante subrayar que la violencia, cuanto más grave, repetitiva, recompensada o no castigada y experimentada a una edad temprana, peores son las consecuencias para la persona. Se cree que alrededor del 60% de los combatientes jordanos todavía está luchando en Siria o Irak y un mayor tiempo dentro del grupo también implica una radicalización más profunda. Aquellos que permanecen allí después de varios años combatiendo probablemente no tienen la intención de volver, si no de vivir bajo la estricta aplicación de su ley islámica, convertirse en mártires o viajar a otra región en donde el grupo también opere. Por desgracia, Daesh les ha lavado con éxito el cerebro con las ideas de defender el «califato» que crearon y expandir su control a otros países. A estas alturas del proceso de radicalización, no hay vuelta atrás en la mayoría de los casos.

¿Cómo se les puede «desradicalizar» o evitar que se radicalicen?

Centrándonos ahora en las medidas preventivas puestas en marcha por el Gobierno jordano, éstas se dirigen especialmente a combatir la ideología yihadista. El Ministerio de Asuntos Religiosos está llevando a cabo talleres para promover el islam moderado en ciudades como Zarqa, pero el propio ministro ha reconocido que se necesitan alrededor de 70 millones de dólares para financiar programas de anti-radicalización efectivos[18]. La solución ideal podría ser establecer una línea telefónica directa y un programa de asesoramiento que permitan a las familias de los potenciales combatientes avisar a las autoridades y recibir consejo, algo que sólo funcionaría si a los familiares se les garantizase que no se presentarán cargos contra sus hijos y que un mentor se les asignará en su lugar. Otra medida que ha tomado el Gobierno es parar la construcción de mezquitas ilegales y asignar oradores a aquellas ya construidas como una manera de evitar discursos radicales y condenar el extremismo[19]. Esta medida no sólo parece difícil de llevar a cabo, si no también

[17] Al Jazeera (2014): «ISIL killed foreign fighters in its ranks.».

[18] «Jordan Plans Crackdown on Unauthorized Mosques to Combat Radical Islam». *The Wall Street Journal* (2014).

[19] Alrababa'h Ala (2014): «Fighting Fire with Fire: Jordan's Risky Strategy Against the Islamic State». *Carnegie Endowment for International Peace.*

ineficiente porque la mayoría de los combatientes no se radicalizan o reclutan en mezquitas. Además, los servicios de seguridad jordanos han arrestado a líderes salafistas e imanes que estaban apoyando a grupos terroristas activos en Siria. A diferencia de la anterior medida, esta parece ir en la dirección correcta porque a pesar del hecho de que el salafismo no está ampliamente extendido en Jordania, un tercio está formado por salafi-yihadistas[20]. De hecho, un estudio reciente ha demostrado que alrededor del 40% de la población jordana cree que al-Nusra no es un grupo terrorista [ver figura 2][21]. Adicionalmente a todas las medidas mencionadas, el Gobierno ha puesto en libertad a los clérigos radicales Abu Qatada al-Filistini y Abu Muhammad al-Maqdisi con la condición de que tienen que criticar públicamente a Daesh[22]. Dejando a un lado su radicalismo, el problema es que estos dos clérigos han estado apoyando a al-Nusra durante años, y usarles como medio para minar la popularidad de Daesh podría volverse contraproducente a largo plazo.

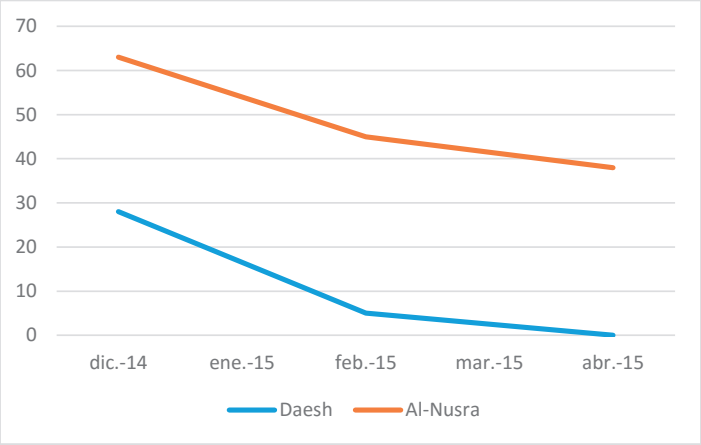


Fig. 2: Ciudadanos que consideran que Daesh y Al-Nusra no son grupos terroristas (%)

Durante los últimos años, la corriente salafi-yihadista en Jordania se ha caracterizado por estar en un tira y afloja con el Gobierno. El fundador y líder de dicho movimiento es

[20] Mona Alami, (2014): «The New Generation of Jordanian Jihadi Fighters». *Carnegie Endowment for International Peace.*

[21] The Atlantic (2015): «The Boy Named Jihad: From the Ashes of the Arab Spring to the Battlefields of Syria».

[22] Kirk Sowell (2015): «Jordanian Salafism and the Jihad in Syria». *Hudson Institute.*

el palestino de nacimiento al-Maqdisi, un defensor de Al Qaeda que fue el mentor de Abu Musab al-Zarqawi al final de los 90 y que ha estado en prisión varias veces[23]. Ambos finalmente se separaron y decidieron tomar caminos diferentes: Zarqawi creó Jama'at al-Tawhid wal-Jihad, dirigió Al Qaeda en Irak y llevó a cabo ataques como los atentados de Amán de 2005, mientras que Maqdisi prefirió emplear medios pacíficos para su causa. La única razón por la que no se han producido más ataques en Jordania es porque Maqdisi y sus sucesores decidieron apoyar la Yihad únicamente en el extranjero. Después de que Maqdisi fuera arrestado en 2010 por reclutar para los Talibanes, salafistas como Abu Qatada, que fue el guía espiritual de Al Qaeda en Europa, y sobre todo Abu Sayyaf, el salafista más prominente en Ma'an, siguieron la línea de Maqdisi y retomaron el liderazgo del salafismo yihadista en Jordania[24]. A pesar de que al inicio del conflicto los salafistas sólo demandaron un gobierno regido por la Ley Islámica y la puesta en libertad de prisioneros dentro del contexto de la Primavera Árabe, la mayoría de los líderes empezaron después a apoyar sutilmente a al-Nusra a través de declaraciones que estaban al borde de la legalidad. Ese apoyo comenzó a ser más directo a medida que el grupo terrorista ganaba poder en Siria. Además, tan solo el hecho de que salafi-yihadistas como Maqdisi, Qatada y Sayyaf estaban de lado de al-Nusra probablemente ayudó a muchos jordanos en su decisión de viajar a Siria y unirse a la organización. Algunos individuos cuyas familias o amigos habían ido al país en guerra o simplemente fueron captados por al-Nusra podrían haber encontrado en esas «autoridades» el sentimiento de legitimidad que estaban esperando.

Independientemente de la causa por la que los combatientes van a Siria, la política adoptada por el Gobierno jordano para tratar con los retornados es represiva. El código penal castiga a los jordanos por unirse o tratar de unirse a grupos terroristas fuera o dentro del país, recibir entrenamiento militar por dichos grupos, y reclutarles o apoyarles[25]. Como consecuencia, la mayoría de los combatientes que regresan son arrestados y sentenciados a penas de prisión. La cuestión reside en el hecho de que las sentencias son excesivamente altas en términos de «desradicalización» de los

[23] Ibíd.

[24] Murad Batal Al-Shishani (2011): «Jordan's Abu Sayyaf: The Key Islamist Actor in Ma'an». *The Jamestown Foundation.*

[25] US Department of State (2015): «Country Reports 2014: Middle East and North Africa Overview».

prisioneros y su re-integración en la sociedad. Dejando a un lado que las modificaciones de la Ley Antiterrorista de 2006 aprobadas en 2014 contemplan la pena de muerte por actos que no hace falta que causen ni una sola muerte, la renovación de la ley también estipula una sentencia de al menos diez años en prisión por actos tales como usar medios de comunicación para apoyar grupos terroristas[26]. En comparación, por el mismo crimen, el Acuerdo Anti-yihadista de 2015 firmado en España extendió la misma sentencia a 3 años de prisión. Es necesario señalar que los prisioneros que pasan más de 14 años en la cárcel normalmente se vuelven incapaces de re-integrarse en la sociedad cuando son puestos en libertad. A mayores, la modificación de la ley jordana amplió la definición de terrorismo para incluir actos tales como perturbar el orden público o causar daño a propiedades, formar un grupo con la intención de realizar un robo, y dañar la relación del Estado con otros países[27]. Todas estas acciones son efectivamente de una naturaleza seria pero frecuentemente asociadas a manifestaciones o delitos que no tienen nada que ver con el terrorismo. Por lo tanto, su consideración como actos terroristas lleva a sentencias injustas y a la estigmatización de los presos, con las consecuencias negativas que esto conlleva.

Algunos de los combatientes finalmente regresan tras darse cuenta de que lo que ven en Siria no tiene nada que ver con sus expectativas iniciales cuando salieron de Jordania. En muchos casos están desilusionados con el hecho de que sus respectivos grupos terroristas están luchando entre ellos, contra otras organizaciones o simplemente atacando civiles en vez de tratar de derrotar al régimen de Assad. Sin embargo, abstenerse de la violencia y dejar el grupo no implica necesariamente «desradicalizarse». El problema es que los retornados son normalmente condenados a cinco años de prisión por unirse a grupos yihadistas, mientras que aquellos que no logran unirse reciben la misma sentencia y ni cometieron un atentado ni experimentaron una violencia que les radicalizara más. En cualquier caso, a los retornados menos peligrosos se les ofrece participar en un programa de «desradicalización» dentro de prisión[28]. El programa se lleva a cabo en una instalación

[26] Jordanian Government (2014): «Law number () for the year 2014 - Law Amendment to the Anti-Terrorism Law as Approved by the Parliament».

[27] Ibíd.

[28] The Counter Extremism Project (2016): «Jordan: Extremism & Counter-Extremism».

llamada el «Centro Comunitario de la Paz» en donde clérigos designados por el Gobierno rechazan la ideología salafi-yihadista y la retórica de los grupos a los que los retornados pertenecían. Para ello es importante usar voces creíbles y dialogar. En 2008 las autoridades jordanas enviaron académicos a prisiones con el objetivo de enseñar a los yihadistas, pero estos les consideraron como meros instrumentos del Gobierno, querían tener un debate en vez de escuchar un discurso y, por lo tanto, rechazaron asistir a las sesiones[29]. Con todo, un programa efectivo de «desradicalización» no sólo debe moderar las creencias de los individuos y ayudarles a desarrollar una nueva identidad, sino también tratar la relación que tienen con sus familias y a continuación proporcionarles oportunidades laborales. Una vez que están completamente integrados en la sociedad, la probabilidad de reincidencia es baja.

Conclusiones

Es necesario recordar que la mayoría de los combatientes viajaron a Siria pensando que la Yihad era obligatoria además de legítima y el Gobierno está tratando de erradicar esta ideología, pero tratar el comportamiento de esos individuos no debe dejarse a un lado. Algunos combatientes obtuvieron el sentimiento de legitimidad para unirse a al-Nusra cuando los líderes del movimiento salafi-yihadista en Jordania de alguna manera se alinearon con el grupo terrorista. Sin embargo, la mayoría de los yihadistas fueron probablemente alentados a unirse a la insurgencia por familiares o amigos que eran defensores de la Yihad o ya habían ido a Siria. De una manera similar, los combatientes que inicialmente se unieron a la FSA podrían haberse cambiado a al-Nusra o Daesh después de estar en contacto con los miembros más radicales de su grupo o de simplemente sentirse atraídos por el poder. Ambas situaciones pueden afectar especialmente a la gente joven, ya que son más fácilmente persuasibles que los adultos. Por esta razón, el enfoque del Gobierno sobre el asunto de los retornados debería ser más flexible y examinar individualmente cada caso teniendo en cuenta si el arrestado se unió o no a un grupo terrorista y qué edad tiene. Otros aspectos tales como conocer la organización y la duración de su pertenencia a ella son también relevantes porque luchar con Daesh durante un periodo de tiempo

[29] Hamed El-Said (2012): «De-Radicalising Islamists: Programmes and their Impact in Muslim Majority States». *ICSR, King's College London.*

prolongado incrementa la probabilidad de radicalizarse aún más, aunque los arrestados pueden mentir sobre ello. En cualquier caso, Jordania no dispone de un programa de «desradicalización» fuera de las prisiones y para aquellos individuos que no lograron unirse a un grupo, estar en prisión disminuye sus posibilidades de «desradicalizarse». Parece por lo tanto que las medidas tales como confiscar pasaportes y ofrecer la asistencia a un programa de «desradicalización» como alternativa a cumplir una sentencia podrían ser las mejores opciones para los individuos más jóvenes que no se unieron a ninguna organización terrorista. El programa para «desradicalizarles» e incluso evitar que otros se radicalicen podría llevarse a cabo a través de la participación de la comunidad, es decir, las autoridades locales y la policía trabajando junto con las familias, mezquitas, colegios y servicios sociales en aquellas áreas con los niveles más altos de individuos que viajan a Siria.

*Alberto Caballero Díez**
Investigador visitante CESEDEN

BIBLIOGRAFÍA

ALAMI, Mona (2014). «The New Generation of Jordanian Jihadi Fighters». *Carnegie Endowment for International Peace.* Disponible en: <http://carnegieendowment.org/sada/?fa=54553>.

AL JAZEERA (2014): «ISIL killed foreign fighters in its ranks». Disponible en: <http://www.aljazeera.com/news/middleeast/2014/12/isil-killed-foreign-fighters-ranks-201412281619577 4477.html>.

ALRABABA'H ALA (2014). «Fighting Fire with Fire: Jordan's Risky Strategy Against the Islamic State». *Carnegie Endowment for International Peace.* Disponible en: <http://carnegieendowment.org/syriaincrisis/?fa=57486>.

AL-SHISHANI, Murad Batal (2011). «Jordan's Abu Sayyaf: The Key Islamist Actor in Ma'an». *The Jamestown Foundation.* Disponible en: <http://mlm.jamestown.org/single/?tx_ttnews%5Btt_news%5D=38721&tx_ttnews%5BbackPid%5D=551#.Vt3ZMPnhDIX>.

DAVID MALET (2009). «Why Foreign Fighters?: Historical Perspectives and Solutions». *Orbis Journal of Foreign Affairs.*

EL-SAID, Hamed (2012). «De-Radicalising Islamists: Programmes and their Impact in Muslim Majority States». *ICSR, King's College London.* Disponible en: <http://icsr.info/wp-content/uploads/2012/10/1328200569ElSaidDeradicalisation1.pdf>.

ERIK STAVE, Svein (2015). «Impact of Syrian refugees on the Jordanian labour market». *International Labour Organization.* Disponible en: <http://www.ilo.org/beirut/media-centre/news/WCMS_369592/lang--en/index.htm>.

HORGAN, John (2008). «From Profiles to Pathways and Roots to Routes: Perspectives from Psychology on Radicalization into Terrorism». *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*.

HUFFINGTON POST (2015). «Jordan Has a Huge Foreign Fighter Problem». Disponible en: <http://www.huffingtonpost.com/2015/02/04/jordan-foreign-fighters_n_6613248.html>.

JORDANIAN GOVERNMENT (2014). «Law number () for the year 2014 - Law Amendment to the Anti-Terrorism Law as Approved by the Parliament». Disponible en: <https://www.scribd.com/fullscreen/221134040?access_key=key-1l4j25hlvpk5pvhut3v0&allow_share=true&escape=false&view_mode=scroll>.

LANIER, Mark (2014). «Essential Criminology». *Westview Press.*

MERCY CORPS (2015). «From Jordan to Jihad: The Lure of Syria's Violent Extremist Groups». Disponible en: <https://www.mercycorps.org/sites/default/files/From%20Jordan%20to%20Jihad_0.pdf>

PHILIP MA'AYEH, Suha (2013). «Jordanian Jihadists Active in Syria». *CTC Sentinel.* Disponible en: <https://www.ctc.usma.edu/posts/jordanian-jihadists-active-in-syria>.

QUINTAN WIKTOROWICZ (2004). «Joining the cause». Disponible en: <http://insct.syr.edu/wp-content/uploads/2013/03/Wiktorowicz.Joining-the-Cause.pdf>.

SCHENKER, David (2016). «Jordan Reaches the Refugee Saturation Point». *The Washington Institute.* Disponible en*:* <http://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/jordan-reaches-the-refugee-saturation-point>.

SOMMERFELT, Tone (2015). «The big dilemma of small soldiers: recruiting children to the war in Syria». *Norwegian Peacebuilding Resource Centre.* Disponible en:

<http://www.peacebuilding.no/var/ezflow_site/storage/original/application/f2c1eef2efb2c782b9a9dab621ceaf75.pdf>.

SOWELL, Kirk (2015). «Jordanian Salafism and the Jihad in Syria». *Hudson Institute.* Disponible en: <http://www.hudson.org/research/11131-jordanian-salafism-and-the-jihad-in-syria>.

THE ATLANTIC (2015): «The Boy Named Jihad: From the Ashes of the Arab Spring to the Battlefields of Syria». Disponible en: <http://www.theatlantic.com/international/archive/2015/06/jihad-jordan-syria-isis/396041/>.

THE COUNTER EXTREMISM PROJECT (2016): «Jordan: Extremism & Counter-Extremism». Disponible en: <http://www.counterextremism.com/countries/jordan>.

THE SOUFAN GROUP (2015). «Foreign Fighters: An Updated Assessment of the Flow of Foreign Fighters into Syria and Iraq». Disponible en: <http://soufangroup.com/wp-content/uploads/2015/12/TSG_ForeignFightersUpdate3.pdf>.

THE NEW ARAB (2014): «Young Jordanians find purpose fighting in Syria». Disponible en: <https://www.alaraby.co.uk/english/comment/2014/11/4/young-jordanians-find-purpose-fighting-in-syria>.

THE WALL STREET JOURNAL (2014). «Jordan Plans Crackdown on Unauthorized Mosques to Combat Radical Islam». Disponible en: <http://www.wsj.com/articles/jordan-plans-crackdown-on-unauthorized-mosques-to-combat-radical-islam-1411157776>.

US DEPARTMENT OF STATE (2015). «Country Reports 2014: Middle East and North Africa Overview» Disponible en: <http://www.state.gov/j/ct/rls/crt/2014/239407.htm>.

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

69/2016 8 de julio de 2016

*Diego Cánovas Cánovas**

La Estrategia Nacional de Seguridad Marítima de Francia: breve análisis y comentarios

Visitar la WEB Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO

La Estrategia Nacional de Seguridad Marítima de Francia: breve análisis y comentarios

Resumen:

En un ámbito marítimo caracterizado por una complejidad creciente, donde la diversidad de las amenazas ha hecho que la seguridad marítima ya no se considere principalmente desde el prisma de la protección de rutas comerciales, se hace necesaria la definición de estrategias conducentes a la salvaguarda de los intereses nacionales. Con la Estrategia Nacional de Seguridad Marítima de 2015, Francia traza el camino a seguir, aunando acciones y medios, para preservar la seguridad en sus espacios marítimos, considerando de forma precisa las amenazas y enfatizando factores esenciales como la «maritimización» de la economía o la conservación y defensa de los recursos del entorno marino. Además, Francia resuelve la naturaleza diversa de las instituciones y organismos implicados en la seguridad marítima por medio de la función guardacostas y la figura del prefecto marítimo, que se conserva tras dos siglos de existencia.

Abstract:

In a more and more complex maritime environment, where the diversity of threats has changed the meaning of the maritime security, leaving behind old concepts centered mainly on the protection of trading routes, it has become necessary to define strategies leading to safeguard the national interests. The French National Maritime Security Strategy 2015 sets the course, actions and means, to protect its maritime spaces, defines precisely the existing threats and puts an emphasis on essential factors like the maritime dimension of the economy or the sustainability and defense of maritime resources. In addition, France resolves the diverse nature of bodies and agencies involved in maritime security by means of the coast guard function and the "préfect maritime", a figure that has been present in the French coastal departments for more than two centuries.

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

Palabras clave:

Francia, seguridad nacional, seguridad marítima, estrategia, entorno marino.

Keywords:

France, national security, maritime security, strategy, maritime environment.

Introducción

Siguiendo aguas al Libro Azul, Estrategia Nacional para la Mar y los Océanos 2009[1], al Libro Blanco sobre la Defensa y la Seguridad Nacional de 2013[2] del presidente Hollande, y a la Estrategia de Seguridad Marítima de la Unión Europea de 2014, Francia aprobó su Estrategia Nacional de Seguridad Marítima (en adelante, ENSM), y la adoptó en la Comisión Interministerial del Mar del 22 de octubre de 2015[3]. Supone una extensión del Libro Blanco, complementa a la Estrategia de Seguridad Marítima de la UE y materializa un paso esencial en el desarrollo de la salvaguarda de los espacios marítimos franceses.

Tras el fin de la Guerra Fría y el inicio de un escenario de mayor inestabilidad, comienza a utilizarse la expresión seguridad marítima con otro significado, que refleja la enorme complejidad que reviste, y a la par surge también la necesidad de definir estrategias conducentes a proteger los intereses nacionales en el ámbito marino. La importancia de este ámbito reside no solo en la superficie que ocupa del globo terrestre, sino en que el 90% del comercio mundial se transporta por mar, o en el peso que tiene en la economía. Hoy se habla de la «maritimización» de la economía o la economía azul.

Estas estrategias de seguridad marítima necesariamente han de contemplar acciones y medios, así como el camino a seguir para la consecución de objetivos previamente fijados, que no son otros que proteger los intereses nacionales.

La ENSM francesa trata de responder a esta necesidad haciendo frente a un eje de amenaza multidireccional, y reflejando nítidamente el vínculo entre estrategia y geografía que queda patente habida cuenta de que la Francia marítima se extiende por los mares y océanos del mundo. Además, resulta de gran importancia para España como país limítrofe y aliado, y para la Unión Europea, a la que Francia aporta un matiz

---

[1] Disponible en francés en <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/104000028.pdf>. Fecha de la consulta 25.02.2016.

[2] Disponible en francés e inglés en <http://www.livreblancdefenseetsecurite.gouv.fr/>. Fecha de la consulta 25.02.2016.

[3] Disponible en francés en <http://www.gouvernement.fr/sites/default/files/contenu/piece-jointe/2015/11/strategie_nationale_de_surete_des_espaces_maritimes.pdf>. Fecha de la consulta 24.02.2016.

geoestratégico con espacios marítimos jurisdiccionales más allá del continente europeo.

El objeto de este trabajo es analizar y comentar brevemente la ENSM de Francia desde el prisma de la definición de seguridad marítima, las amenazas, los medios y las acciones que contempla.

Seguridad marítima. Definición y controversia semántica

Los desafíos y riesgos en el ámbito de la seguridad marítima se han venido incrementando y agudizando a lo largo de los últimos años, principalmente en regiones como el Cuerno de África, el Golfo de Guinea, el Sureste Asiático o el Mediterráneo, mientras que en el Caribe cada vez se observan más eventos de inseguridad marítima.

Esto ha tenido como consecuencia una nueva dimensión del concepto de seguridad marítima, que va mucho más allá de la protección de rutas marítimas comerciales[4], y, sobre todo, la necesidad de articular estrategias nacionales y regionales en este ámbito. Éstas no deben tener otro fin que aunar medios y acciones para la salvaguarda de los espacios marítimos, y, por consiguiente, contribuir a preservar la seguridad nacional y los intereses de los Estados ribereños, contribuyendo, al mismo tiempo a la seguridad mundial. La superficie del planeta que ocupan los mares y océanos, la actividad económica que se genera en el ámbito marítimo o los recursos naturales del medio y el subsuelo marino, son algunos aspectos que refuerzan la necesidad de contar con estrategias de seguridad marítimas eficaces.

Aunque no encontramos una definición universal de seguridad marítima[5], un gran número de los organismos del ámbito internacional, y nacional, la definen enumerando una serie de amenazas englobadas en el propio concepto, o intereses nacionales en su dimensión de seguridad marítima, como es el caso de la Estrategia de Seguridad

[4] Daniel Moran: «Geography Strategy», en John Baylis, (Coord.) *et al*, *Strategy in the contemporary world*, Oxford, OXFORD University Press, 2007, págs. 129-132.

[5] Christian Bueger: «What is maritime security?», *Marine Policy, nº 53*, 2015, págs. 159-164. <http://dx.doi.org/10.1016/j.marpol.2014.12.005>. Fecha de la consulta 25.02.2016.

Marítima Nacional española[6] o la Unión Europea[7], o mencionando la gestión y supresión de dichas amenazas, como es el caso británico[8]. En todos estos casos, la seguridad marítima se relaciona directamente con los intereses nacionales.

En cualquier caso, a nuestro juicio, la seguridad marítima engloba aspectos y amenazas diversas que a menudo se interrelacionan entre sí (fig. 1). Entre éstas se incluyen la economía, la seguridad nacional y la seguridad humana, o la piratería, los accidentes, la contaminación del entorno marino, el tráfico de seres humanos, los actos terroristas, la proliferación de armas o las disputas entre Estados, por citar algunos de los más relevantes.

Fig. 1: Matriz de seguridad marítima
Fuente: Elaboración propia

[6] Estrategia de Seguridad Marítima Nacional española, 2013, pág. 14. Disponible en <http://www.dsn.gob.es/es/estrategias-publicaciones/estrategias/estrategia-seguridad-mar%C3%ADtima-nacional>. Fecha de la consulta 20.02.2016. Véase también la Estrategia de Seguridad Nacional española, 2013, pág. 50. Disponible en <http://www.lamoncloa.gob.es/documents/seguridad_1406connavegacionfinalaccesiblebpdf.pdf>. Fecha de la consulta 20.02.2016.

[7] Estrategia de Seguridad Marítima de la Unión Europea, 2014, pág. 3. Disponible en <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=ES&f=ST%2011205%202014%20INIT>. Fecha de la consulta 20.02.2016.

[8] *UK National Strategy for Maritime Security 2014*, pág. 15. Disponible en inglés en <https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/310323/National_Strategy_for_Maritime_Security_2014.pdf>. Fecha de la consulta 29.02.2106.

Por consiguiente, la realidad observable en las definiciones de seguridad marítima que se encuentran en las estrategias de seguridad marítima podría sugerir una superación de controversias semánticas derivadas de la traducción entre diferentes idiomas. Por ejemplo, *security/safety* o *sûreté*/*sécurité*, que se traducen al español como «seguridad» en ambos casos, aunque en la traducción española del código internacional para la protección de buques e instalaciones portuarias (en inglés, *International Ship and Port Facility Security Code*) ha optado, quizás con buen criterio[9], por traducir *security* por «protección».

No obstante, no encontramos este mismo enfoque de superación de dichas controversias en la *Strategie nationale de sûreté des espaces maritime*s 2015, objeto de este trabajo.

Efectivamente, la ENSM francesa aclara las diferencias semánticas incluyendo sendas definiciones precisas de *sûreté maritime* y de *sécurité maritime* en su página 2. En la primera, se refiere a la prevención y la lucha contra todas las actividades hostiles a los intereses de Francia, con carácter intencional, y se define en relación a las amenazas consideradas, como el terrorismo, los tráficos ilícitos, la piratería, el expolio de recursos o bienes o la contaminación intencionada. En la segunda, la definición se centra principalmente en la conformidad con el derecho internacional en lo concerniente a la seguridad de la navegación, de los buques, de las personas y de los bienes, y de manera más general a la seguridad de los Estados.

Esta cuestión ha de tenerse en cuenta por un investigador de este campo, sobre todo a la hora de analizar contenidos y conceptos en idiomas diferentes del suyo. En el caso de la ENSM francesa objeto de este trabajo, el matiz de diferencias semánticas es esencial. Por un lado, dos significantes en francés, *sûreté* y *sécurité*, tienen significados diferentes, mientras que en el idioma español se cuenta con un solo significante, y sus diferencias en el significado se desprenden del contexto. Y, por otro lado, podría conllevar la existencia de diferentes normativas, o estrategias, separadas en el idioma extranjero.

[9] Un simple ejercicio de descomposición en semas de ambos términos, en inglés y en castellano, y la comparación de sus resultados, refuerza el buen criterio de esta traducción.

Un intento de soslayar la controversia semántica por nuestra parte nos ha llevado a la elección de la traducción al español de *Strategie nationale de sûreté des espaces maritimes* como Estrategia Nacional de Seguridad Marítima, atendiendo al referente, en el sentido lingüístico, y su correspondiente en España, obviando de este modo el tránsito por un idioma intermedio, el inglés, aunque el gobierno francés también ofrece una versión de su ENSM en este idioma.

Finalmente, en cuanto a su contenido, en general, la ENSM francesa de 2015 sigue la línea de las estrategias citadas anteriormente, como no podía ser de otro modo, habida cuenta de su papel en el impulso, haciendo causa común con España, de la Estrategia de Seguridad Marítima de la Unión Europea de 2014. De hecho, en la misma carta de presentación de la ENSM francesa, el primer ministro declara el carácter de complementariedad de esta con respecto a la Estrategia de Seguridad Marítima de la UE, y así subyace en el documento francés, puesto que ambas estrategias comparten principios rectores: enfoque intersectorial, respeto a las normas y principios y multilateralidad marítima. Al mismo tiempo, Francia reafirma su autonomía en la decisión y la existencia de intereses propios, lo que se alinea con el cuarto principio rector de la Estrategia de Seguridad Marítima de la Unión Europea, la integridad funcional.

Francia en los mares y océanos

Lejos de la noción de la idea de Francia como potencia continental y eminentemente terrestre que probablemente anida en una parte significativa del imaginario colectivo español, quizás por su excesivo reflejo en los libros de historia, la Estrategia Nacional de Seguridad Marítima 2015 de Francia hace hincapié en la presencia de la república francesa en todos los mares y océanos del globo (fig. 2). Podríamos añadir que los espacios marítimos de jurisdicción franceses, junto con los del Reino Unido, suponen un impacto considerable para la Unión Europea, desde un punto de vista geoestratégico y geopolítico.

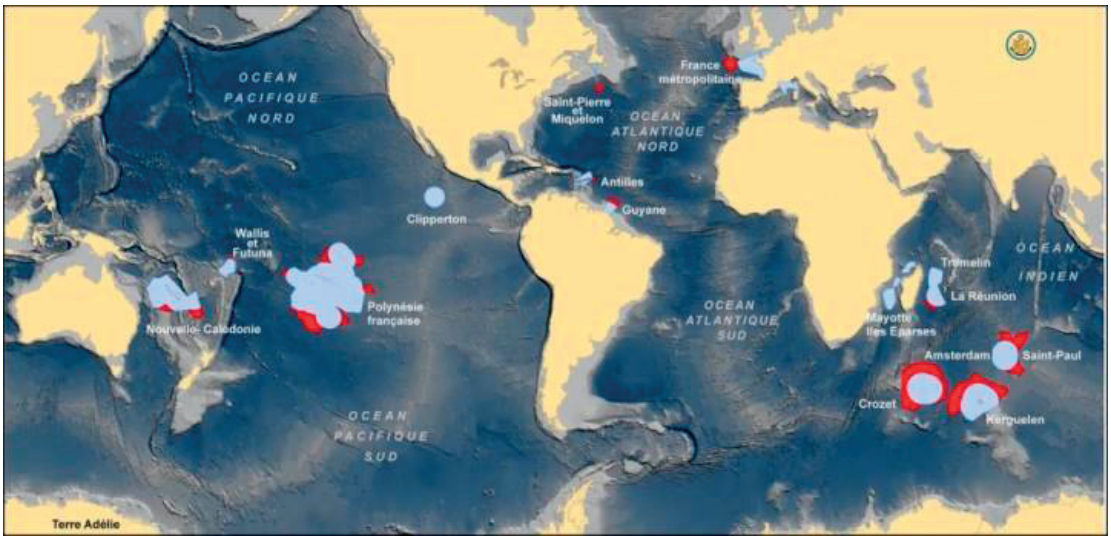


Fig. 2: Carta de los espacios marítimos de jurisdicción francesa con las demandas de ampliación (en rojo) de la plataforma continental[10]
Fuente: Secrétariat Générale de la Mer (SGMer)[11]

La presencia de Francia en todos los océanos y en la mayoría de los continentes, debido a sus territorios de ultramar, es un hecho al que se alude literalmente en el Libro Blanco para la Defensa y la Seguridad Nacional 2013 del presidente François Hollande[12].

Esta presencia se refleja en un ámbito marítimo delimitado por cerca de 18.500 km de costa y una superficie aproximada de 11 millones de kilómetros cuadrados, que contienen recursos marinos a los que la ENSM atribuye el papel de motor potencial de crecimiento y empleo. El aspecto patrimonial, Francia también asume la importancia económica del sector marítimo en relación con su flota mercante de abanderamiento, o bajo pabellón extranjero bajo control de intereses franceses, su flota pesquera, la

[10] En la actualidad, existe además un litigio entre España y Francia por la declaración unilateral de Zona Económica Exclusiva en el Mediterráneo por parte de este país el 12 de octubre de 2013. Esta controversia se reconoce en la Estrategia Nacional de Seguridad Marítima 2015 francesa.

[11] Disponible en <http://www.gouvernement.fr/pour-aller-plus-loin-sgmer>. Fecha de acceso 02.03.2016.

[12] Libro Blanco sobre la defensa y la seguridad nacional 2013 de la presidencia de la República de Francia, pág. 13. Disponible en francés en <http://www.livreblancdefenseetsecurite.gouv.fr/pdf/le_livre_blanc_de_la_defense_2013.pdf>. Fecha de la consulta 25.02.2016.

importancia de algunos de sus puertos, como Marsella o Le Havre o la construcción naval.

El marco institucional concerniente al ámbito y las políticas marítimas en Francia tiene su cabeza en el más alto nivel de gobierno.

El comité interministerial del mar[13] (CMER, por sus siglas en francés) es el órgano superior encargado de deliberar sobre la política del gobierno respecto a la mar, tanto en sus aspectos nacionales como internacionales, así como de determinar las orientaciones gubernamentales en todos los ámbitos de la actividad marítima, en particular en materia de utilización de los espacios marinos, la protección del entorno marino, la gestión sostenible de los recursos marinos, del suelo, del subsuelo y del litoral.

El CMER está presidido por el primer ministro, quien además nombra al secretario general del mar (SGMER, por sus siglas en francés), que se sitúa bajo su autoridad directa, y entre sus responsabilidades se encuentran actuar como escalón central en la coordinación de las acciones del Estado en la mar. La SGMER cuenta con un secretario general adjunto, que es un oficial general de la Armada francesa, nombrado por medio de una orden del primer ministro, a propuesta del ministro de Defensa.

¿Por qué una Estrategia Nacional de Seguridad Marítima francesa?

La respuesta que ofrece la ENSM, con una prospección a diez años y revisable cada cinco años, a dicha presencia e intereses se sitúa en el marco de una política marítima integrada. Por medio de la ENSM, y esto configura su objetivo último, «Francia pretende hacer valer sus derechos y asumir sus obligaciones para garantizar mediante acciones coherentes y coordinadas un uso libre, seguro y sostenible de los mares, afirmando así su posición de gran potencia marítima y su voluntad de desarrollo económico por medio del mar».

[13] La composición y funciones de la CMER y de la Secretaría General del Mar están recogidas en el Decreto núm. 95-1232 de 22 de noviembre de 1995 sobre el comité interministerial del mar y la secretaría general del mar, modificado por el Decreto núm. 2010-834 de 22 de julio de 2010. Disponible en francés en <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=3A42EF00CD3D4ED34EF98D7F398C0213.tpdjo15v_1?cidTexte=LEGITEXT000005619885&dateTexte=20140916>. Fecha de la consulta 07.03.2016.

En la raíz de dicho propósito subyace el entorno complejo con multiplicidad de amenazas y riesgos, que requiere coherencia y coordinación en las acciones, y la capacidad de acción de Francia de forma autónoma, en tanto que potencia marítima, para alcanzar el objetivo de la libertad, la seguridad y la sostenibilidad en el uso de los mares.

Por otra parte, los ejes estratégicos que establece la ENSM se extienden por todo el mundo y son de doble sentido. Esto encuentra su correspondencia en la consideración de los espacios marinos como prolongaciones y aproximaciones del territorio nacional, en las modalidades jurisdiccionales establecidas en la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982 (CONVEMAR). La ENSM también indica los días de navegación necesarios para alcanzar zonas de interés, y entre departamentos-regiones y colectividades de ultramar[14] (DROM-COM, por sus siglas en francés).

El doble sentido de los ejes estratégicos y la consideración de los espacios marinos como aproximación o prolongación del territorio nacional, según se mire, evoca, por un lado, un comienzo y un final en la Francia metropolitana, y, por el otro lado, refuerza la idea del continuum entre seguridad interior y seguridad exterior, entre tierra y mar, y entre la seguridad y la defensa; la seguridad de los espacios marítimos constituye la primera línea de defensa.

En definitiva, la necesidad de una Estrategia Nacional de Seguridad Marítima francesa queda sólidamente argumentada, y, además, supone una contribución geoestratégica a la Unión Europea.

Otra estrategia y documentos estratégicos regionales

La Estrategia Nacional para la Mar y el Litoral[15] constituye la referencia para la protección del entorno marino, la valorización de los recursos marinos y la gestión

[14] Los departamentos-regiones de ultramar son la Guayana Francesa, Martinica, Guadalupe, Reunión y Mayotte, mientras que las colectividades de ultramar son San Martín, San Bartolomé, San Pedro y Miquelón, la Polinesia Francesa, Nueva Caledonia, Wallis y Futuna y la Isla de Clipperton. Los primeros se rigen por el artículo 72 de la Constitución francesa, son parte de la Unión Europea y en ellos se aplica la legislación francesa, adaptada si es preciso a las circunstancias locales. Las colectividades se rigen por el artículo 73 y tienen autonomía en distinto grado, salvo la Isla de Clipperton, inhabitada, que depende directamente del gobierno francés.

[15] Disponible en francés en <http://www.developpement-durable.gouv.fr/La-strategie-nationale-pour-la-mer.html>. Fecha de la consulta 07.03.2016.

integrada y concertada de las actividades asociadas a la mar y al litoral, a excepción de aquellas que tienen como único objeto la defensa y la seguridad nacional.

La que está actualmente en vigor fue aprobada en 2013, tras su elaboración por el Consejo Nacional de la Mar y los Litorales y su validación por el Comité Interministerial de la Mar (CIMER, por sus siglas en francés).

Esta Estrategia para la Mar y el Litoral se ve completada con otros documentos estratégicos regionales.

Aunque se centra en ámbitos económicos, medioambientales y de los recursos de medio marino, el enfoque integral de la seguridad impone un solape con la ENSM, que se ve reflejado en ésta.

En resumen, Francia se ve a sí misma como una gran potencia marítima consciente de la importancia esencial del ámbito marítimo, en todas sus facetas. Esto se ve reflejado institucionalmente, con el primer ministro como cabeza principal en la definición y ejecución de las políticas marítimas, y en su ENSM, junto con la Estrategia Nacional para la Mar y el Litoral y sus documentos estratégicos regionales.

Acciones, amenazas, seguridad y defensa de los intereses económicos franceses

La ENSM francesa enumera las acciones para el logro de su objetivo, al tiempo que refuerza la asociación entre la protección activa[16] frente a las amenazas en el ámbito marítimo y la defensa de los intereses económicos, y, sin duda, denota la importancia que tiene el mar para el Estado francés; la «maritimización» de la economía y la repercusión de las actividades criminales sobre ésta. Al mismo tiempo, supone un reflejo de un enfoque integral en la seguridad marítima, a partir de un concepto de seguridad amplio, dentro de lo que podemos denominar una polisemia de la seguridad: seguridad económica, seguridad energética, seguridad humana, etc.

[16] Entendemos que la perspectiva de acción se refuerza con el uso de los verbos en infinitivo cuando la Estrategia de Seguridad Marítima francesa se refiere a las amenazas: luchar contra la piratería, luchar contra los tráficos ilícitos en la mar…

Piratería, robos en la mar, terrorismo marítimo y ciberamenazas

Efectivamente, para Francia, proteger a sus nacionales y sus buques en el ámbito marítimo pasa por luchar contra la piratería y los robos en la mar[17], prevenir el terrorismo marítimo y anticiparse a las ciberamenazas.

En esta parte, destacan medidas que abarcan el sector privado, la Armada con sistemas de control naval voluntario[18] en el Golfo de Guinea, el norte del océano Índico o el Sudeste Asiático, la coordinación con organismos regionales y el fomento de las capacidades locales, partiendo de un enfoque integral.

La necesidad de intercambiar información con organismos extranjeros e internacionales, así como la aplicación del código internacional para la protección de buques e instalaciones portuarias[19] (ISPS, por sus siglas en inglés) se consideran medidas comunes para la lucha contra la piratería y el terrorismo internacional.

Las ciberamenazas suponen un riesgo cierto y así se consideran, habida cuenta de la vulnerabilidad de los sistemas de información, omnipresentes en todos los sectores de actividad económica. La ENSM pone de relieve el posible uso con propósito de engaño, o con fines ilícitos, del AIS[20], o la vulnerabilidad de los sistemas de visualización de cartas náuticas electrónicas (ECDIS, por sus siglas en inglés).

---

[17] La piratería es un delito internacional que se produce fuera del mar territorial, que se encuentra definido en el artículo 101 de la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982 (CONVEMAR).

[18] El control naval voluntario está regulado en Francia por la *Instruction Interministérielle nº. 1094/SDGN relative au côntrole naval volontaire*, de 27 de junio de 2001. En España se ha mantenido su denominación en inglés, cuyo acrónimo es NCAGS (*Naval Coordination and Guidance for Shipping*). Se trata de un sistema por medio del cual los buques civiles participantes proporcionan su posición regularmente a la Armada y reciben avisos de peligros que se produzcan en la zona en la que el sistema está implementado, o consejos sobre rutas seguras que eviten esos peligros.

[19] El Código ISPS se elaboró como consecuencia de los atentados terroristas del World Trade Center, e implica la adopción de medidas de protección acordes con tres niveles de seguridad. Es de aplicación a buques y a instalaciones portuarias.

[20] *Automatic Identification System*. Es un sistema de transmisión de datos propios del buque, obligatorio para buques de 300 o más toneladas de registro bruto que hagan tránsitos internacionales, o de 500 toneladas en todos los casos, y todos los buques de pasajeros. Aunque su finalidad está relacionada con la seguridad en la navegación principalmente como sistema anticolisión, su uso en seguridad marítima está muy extendido, por ejemplo, para afianzar el conocimiento del entorno marítimo y las pautas de comportamiento en la mar.

Tráficos ilícitos en la mar

La lucha contra el tráfico se centra en la adaptación del ordenamiento jurídico y los modos de acción a la evolución de la amenaza, el refuerzo de la cooperación diplomática y operativa[21] con los socios extranjeros, la concentración de los esfuerzos sobre las rutas marítimas principales con repercusión sobre los intereses franceses y europeos, así como el mantenimiento de la prioridad en cuanto a la focalización/inteligencia, en relación con los medios de interceptación.

Para combatir el tráfico de armas y de bienes que contribuyen a la proliferación, las líneas que se consideran son el desarrollo de la cooperación con los principales aliados y socios europeos, fomentar la universalización del Tratado sobre Comercio de Armas y la promoción de buenas prácticas con el sector privado.

La trata de seres humanos y la inmigración ilegal por mar es una amenaza cuya intensidad aumenta día tras día. En este sentido, Francia se ve afectada no solo en sus accesos marítimos inmediatos, como el Mediterráneo, sino también en Mayotte. Por este motivo, la ENSM 2015 fija el refuerzo del dispositivo marítimo para la lucha contra la inmigración clandestina en este Departamento de ultramar como línea a seguir, junto con el intercambio de información sobre buques sospechosos, el mantenimiento del nivel de contribución a FRONTEX de medios de patrulla marítima, el mantenimiento de la capacidad de vigilancia e intervención, sobre todo, en el Mediterráneo y la detección de nuevas rutas marítimas, principalmente en ultramar.

La defensa de los intereses económicos

La ENSM sitúa el reto de la «maritimización» de la economía en la promoción del desarrollo de Francia preservando al mismo tiempo los recursos marinos, sus intereses y el entorno marino.

La supresión de la amenaza a la seguridad energética de Francia apunta a garantizar los aprovisionamientos estratégicos. El petróleo y el gas natural arriban al territorio francés en gran medida por mar, así como también gran parte de los intercambios

[21] A este respecto, cabe reseñar la operación francesa «Levrier», en la que colabora España.

comerciales. La ENSM pone de relieve que el 72% de las importaciones y exportaciones francesas se producen por vía marítima. Esto sirve de fundamento para fijar como líneas de acción el análisis de la evolución de los flujos estratégicos, junto con los actores privados, y la adaptación a las nuevas amenazas sobre las rutas actuales o futuras.

Ciertamente, no nos llama la atención la asociación entre las consecuencias del cambio climático, la idea de preservar el medioambiente marino y los recursos. La protección de los recursos pesqueros preocupa a Francia, no solo por la gran superficie que supone la Zona Económica Exclusiva (ZEE) de sus territorios, sino por la actividad de su flota pesquera, también fuera de dicha ZEE.

La pesca ilegal, no declarada y no reglamentada es, pues, una amenaza considerada como tal, y así se contempla en la ENSM, que señala las zonas geográficas donde esta amenaza se materializa. Sin embargo, no se incluye ninguna mención a la zona del océano Índico occidental (Somalia), donde faenan pesqueros franceses, principalmente atuneros de la metrópoli y de la Isla Reunión[22]. Además, en esta zona existen indicios que sugieren una conexión entre la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada con otra amenaza para la seguridad marítima como es la piratería, según el informe de Securing Somali Fisheries[23].

La protección de los recursos energéticos y minerales de los espacios marítimos de jurisdicción son objeto de especial mención, y se considera primordial la capacidad de Francia para afirmar su soberanía en dichos espacios, por medio de patrullas regulares o concesiones de derechos económicos, entre otras medidas. A este respecto, cabe señalar que la ENSM sitúa un área potencial de yacimientos de hidrocarburos en la zona declarada por Francia en el Mediterráneo, y que representa un litigio con España.

La observación cotidiana nos permite confirmar el esfuerzo que Francia realiza en este sentido con la programación de patrullas marítimas en dicha zona de litigio.

---

[22] La Comisión de Túnidos del Océano Índico lista un total de 1.408 pesqueros autorizados para la pesca en esa zona desde 2003 hasta la fecha. Datos accesibles en <http://www.iotc.org/vessels/date>. Fecha de la consulta 03.03.2016.

[23] Accesible en inglés en <http://securefisheries.org/sites/default/files/SecuringSomaliFisheries-FullReport.pdf>. Fecha de la consulta 03.03.2016.

En definitiva, se establece un vínculo entre las amenazas a la seguridad marítima y el desarrollo económico. En los espacios marítimos de jurisdicción no solo se verifica un continuum entre seguridad interior y seguridad exterior, entre tierra y mar, y entre la seguridad y la defensa, sino que además la «maritimización» de la economía es esencial y supone uno de los pilares básicos de la ENSM de Francia.

Acción del Estado en la mar y autoridad única

No cabe duda de que el entorno complejo que configura los espacios marítimos, y la seguridad marítima, que conlleva la participación de organismos diversos en medios y naturaleza, requiere un enfoque integral en la consideración de las amenazas y factores causales e integrado respecto a la diversidad de organismos en el ámbito de la organización administrativa y operativa. De otro modo, la seguridad marítima se vería mermada causando así un impacto negativo sustancial sobre los intereses de un Estado ribereño.

La ENSM francesa pone de relieve la acción del Estado en la mar como su auténtica espina dorsal, bajo los principios de integración, complementariedad, polivalencia de medios navales y aéreos, coordinación y la figura del prefecto marítimo como representante del Estado y autoridad administrativa única en la metrópoli. En los departamentos y colectividades de ultramar, la autoridad para la acción del Estado en la mar recae en un delegado del gobierno asistido por el comandante de zona marítima de ultramar. El Estado ejerce la policía en la mar por medio de un tribunal competente en cada zona marítima.

La función guardacostas y la prefectura marítima como pilar fundamental aglutinante de medios y acciones

En ausencia de un cuerpo único, a semejanza de guardias costeras de otros países como los Estados Unidos de Norteamérica, que sirva de herramienta exclusiva para afrontar las amenazas de seguridad marítima, Francia adopta las misiones guardacostas como una función, que implica a varias instituciones y organismos con medios de intervención en la mar, y tiene naturaleza estatal.

Efectivamente, la función guardacostas está formada por la Armada (incluyendo la Gendarmería Marítima), la Agencia Aduanera, Asuntos Marítimos, la Gendarmería Nacional, Seguridad Civil y la Policía Nacional. Sus medios se ponen a disposición del representante del Estado en la mar, el prefecto marítimo, que los coordina.

El liderazgo y la coordinación de los representantes del Estado en la mar y de las instituciones de la función guardacostas están aseguradas por la SEGMER, en nombre del primer ministro.

El prefecto marítimo juega un papel fundamental en la seguridad marítima francesa y así lo reconoce, y mantiene, la estrategia objeto de este análisis y comentario, sin que el proceso de descentralización política iniciado por el gobierno francés haya supuesto mella alguna en dicho papel.

Los antecedentes de esta figura se remontan a 1689, cuando el secretario de Estado de la Armada Jean-Baptiste Colbert creó el puesto de *intendants de marine* ocupado por civiles para la administración de los astilleros y bases navales, dejando la operación de los buques de guerra a los oficiales de la Armada. En 1800, Napoleón Bonaparte nombró los primeros prefectos marítimos aunando las responsabilidades civiles y las militares[24] en la figura de un oficial general de la Armada, y se ha mantenido hasta hoy adaptándose al carácter cambiante de la seguridad marítima.

En resumen, la existencia del prefecto marítimo permite la coordinación eficaz de los medios y el liderazgo necesario para asegurar la protección frente a las amenazas que se ciernen sobre el entorno marino. El hecho de que el puesto sea ocupado por un oficial general de la Armada permite, además, aprovechar la indudable mayor experiencia de esta institución en dicho entorno.

Por otra parte, con la figura del prefecto marítimo y sus atribuciones como autoridad única se atajan los problemas de coordinación que cabría esperar, habida cuenta de la variedad de instituciones implicadas en la seguridad marítima, que además reviste una complejidad creciente en cuanto a las amenazas y sus repercusiones en diferentes aspectos de la seguridad.

[24] *Préfect Maritime de la Manche et de la mer du Nord*. *Historique*, accesible en francés en <www.premar-manche.gouv.fr/historique.html>. Fecha de la consulta 30.03.2016.

Conclusiones

La presencia de la República Francesa en todos los mares y océanos del mundo hacen de la ENSM, que la comisión interministerial del Gobierno francés aprobó el 22 de octubre del pasado año, sea un documento de vital importancia, no solo para Francia, sino también para España, en tanto que nación vecina y aliada, y para la Unión Europea.

La ENSM define las amenazas y las considera más allá de los espacios marítimos franceses de jurisdicción, y sostiene la acción del Estado en la mar como auténtica espina dorsal en la defensa de los intereses nacionales de Francia en el ámbito marino.

En este sentido, la auténtica relevancia de la consideración de las amenazas más allá de los límites de los espacios marítimos de jurisdicción, y la necesidad de su supresión también fuera de esos límites, es el hecho de que la seguridad marítima se fundamenta en factores geográficos. Esto refuerza el enfoque geoestratégico que tiene la seguridad marítima, no solo para Francia, sino para cualquier país.

En este sentido, la ESNM francesa responde a los retos que presenta la seguridad de los espacios marítimos, con una complejidad creciente, y considerando estos espacios como una extensión de la Francia terrestre.

El vínculo entre las amenazas a la seguridad marítima y el desarrollo económico, el continuum entre seguridad interior y seguridad exterior, entre tierra y mar, y entre la seguridad y la defensa, subyace en toda la extensión de la ESNM. Así mismo, el carácter esencial de la «maritimización» de la economía queda definido como uno de sus pilares básicos.

Por otra parte, se define la complementariedad y la polivalencia de los medios aéreos y navales de las instituciones y organismos implicados en la seguridad marítima.

La complejidad que supone la integración de dichas instituciones y organismos, por su naturaleza diversa, se resuelve por medio de la función guardacostas y, sobre todo, con el mantenimiento de la figura del prefecto marítimo, de larga tradición en Francia.

El prefecto marítimo supone la piedra angular como autoridad única operativa y de coordinación, su dependencia del gobierno francés y de carácter territorial supone un valor fundamental en la eficacia en el ámbito de la seguridad marítima, que se mantiene, aunque Francia haya iniciado un proceso de descentralización política. El hecho de que este puesto se cubra con un oficial general de la Armada supone, a nuestro juicio, un valor esencial habida cuenta de que esta institución posee la mayor experiencia en el ámbito marítimo, y también se le supone una sólida capacidad de liderazgo en los tres niveles: estratégico, operacional y táctico.

En definitiva, la amplitud del ámbito geográfico de aplicación, la definición precisa de las amenazas, las acciones, en los planos operativo, administrativo y normativo, y los medios, polivalentes y complementarios, de las instituciones que forman parte de la función guardacostas, junto con la coordinación y liderazgo del prefecto marítimo, hacen de esta Estrategia de Seguridad Marítima una herramienta fundamental para proteger los intereses nacionales de Francia en la mar. Además, viene a reforzar la importancia de los factores geográficos en la definición de estrategias y políticas conducentes a preservar los intereses nacionales.

*Diego Cánovas Cánovas**
Teniente de navío
Máster oficial «Paz, Seguridad y Defensa»

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

70/2016 11 de julio de 2016

*Lucas F. Martín Serrano**

DAESH vs Al Qaeda. La lucha por la supremacía a las puertas de Europa

Visitar la WEB Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO

DAESH vs Al Qaeda. La lucha por la supremacía a las puertas de Europa

Resumen:

Dentro del movimiento yihadista existe una pugna entre Al Qaeda y el DAESH por lograr la hegemonía que está teniendo especial relevancia en la zona del Sahel. La escalada en esta pugna comienza a tener efectos en la zona, y puede suponer un factor de inestabilidad en los países del norte de África que inexorablemente afectará a Europa y especialmente a los países del sur de la UE, principalmente a España.

Abstract:

In the yihadist movement there is an increasing competition between Al Qaeda and DAESH in order to gain the leadership of the radical islamist organizations. This competition has a clear strategic battlefield which is the Sahel and West Africa. If the fight continues and increases it can destabilize North Africa countries and this situation is a clear risk to south european countries, mainly for Spain.

Palabras clave:

Yihadismo, DAESH, Al Qaeda, Sahel, Boko Haram, España, Marruecos, Túnez, Mauritania, AQMI

Keywords:

Yihadism, DAESH, Al Qaeda, Sahel, West Africa, Spain, Morocco, Tunisia AQIM.

Introducción

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.

Los países del Sahel y del oeste de África se enfrentan a nuevos peligros y desafíos. Numerosos y consistentes indicios sugieren que la zona se está transformando en el escenario de la cada vez más agresiva confrontación entre las dos organizaciones terroristas más prominentes del escenario internacional, con todo lo que ello significa en términos de amenaza para la paz y la seguridad en la región y por ende en Europa, especialmente en España.

La aparición del llamado Estado Islámico, en adelante DAESH, su rápida expansión en Siria e Irak y la proclamación de un califato que trasciende las fronteras internacionales establecidas, ha creado las condiciones para un intenso enfrentamiento dentro del movimiento yihadista. El tradicional escenario en el que nos movíamos, con una amenaza yihadista de corte suní, ha cambiado de tal modo que lo que ahora nos acecha es una pugna entre dos grupos, Al Qaeda y el DAESH, que compiten el uno contra el otro por lograr la hegemonía en el citado movimiento islamista radical.

La rivalidad entre ambas organizaciones ha permanecido latente y, hasta cierto punto, se ha mantenido oculta, desarrollándose en terreno neutral y normalmente no mediante confrontaciones directas entre los dos grupos, como sí sucedió en Siria entre el DAESH y el frente Al Nusra. Pero la realidad es que ambos grupos estaban y están preparados para el enfrentamiento «cara a cara» definitivo, cuyo momento parece haber llegado. El conflicto está a punto de transformarse en un violento choque que será sangriento y puede tener efectos devastadores para la estabilidad de la región primero, y para los países del sur de Europa después.

Historia de una ruptura

La pugna dentro del movimiento yihadista se remonta a hace más de una década.

Después de varios meses de negociaciones entre AQC y Abu Musab al-Zarqawi como líder del grupo Jama'at al-Tawihid wal Jihad (JTWJ), este declaró su lealtad a Osama Bin Laden y cambió el nombre de su grupo, pasando a denominarse AQ en La Tierra de los dos Ríos, o AQ en Irak.

Desde ese momento, sus esfuerzos y recursos se centraron, no sólo en atacar a la coalición y otros objetivos occidentales en Irak, sino en llevar a cabo una limpieza de

musulmanes no suníes. AQC vio esta estrategia, basada en un arraigado sectarismo y ataques indiscriminados, contraria a sus objetivos y aspiraciones globales.

Las acciones de al-Zarqawi recibieron la desaprobación pública de AQ mediante cartas y comunicados.

A pesar de ello, AQI hizo oídos sordos y continuó con su dinámica, si bien cumplió con otras instrucciones, como preparar el terreno para la proclamación y establecimiento de un Estado Islámico en Irak, el cual fue anunciado en 2006.

Tras la muerte de Al Zarqawi, su sucesor prestó juramento de lealtad o *bay'a* al líder del Estado Islámico en Irak, Abu Omar al-Baghdadi, y al hacerlo anuló *de facto* la declaración de lealtad previa hacia Bin Laden[1]. Del mismo modo, cuando a su muerte Abu Bakr al-Baghdadi asumió el liderazgo del Estado Islámico en Irak, nunca manifestó su fidelidad a AQ, dejando la relación entre ambos grupos indefinida[2].

Ya en 2013, cuando se inició la expansión hacia Siria y se creó el Estado Islámico de Irak y Levante, Baghdadi trató de recuperar el apoyo de Jabhat al-Nusra, pero su líder, Abu Mohammad al-Golani, rechazó el ofrecimiento y volvió a declarar su lealtad a AQ y al-Zawahiri.

Esto derivó en una violenta ofensiva por parte del DAESH contra los grupos de la oposición siria, llegando a asesinar al mediador enviado por al-Zawahiri. La situación desembocó en una ofensiva coordinada por todos los grupos rebeldes sirios contra el DAESH a lo largo del norte y este de Siria.

AQ se desvinculó de cualquier relación con Baghdadi y el DAESH.

Cuando en el momento de mayor éxito del DAESH en Irak, en junio de 2014, se proclamó el califato bajo el liderazgo de al-Baghdadi y este se autoproclamó Califa, la credibilidad de AQ dentro del mundo islámico radical se vio seriamente amenazada.

El DAESH, con todas las dudas sobre su sostenibilidad y viabilidad real como «Estado», había sido capaz de controlar un territorio de 670 km^2 a lo largo de dos países[3]. A ello había que añadir la incorporación de grupos afines que prestaban

[1] Muharib al-Jubouri, «Al-Il´an qiyyam Dawlt al-Islamiyya». October 2006 <https://archive.org/download/Dwla Nokhba/mjdawl.com>.

[2] Jihadology Aaron Y. Zelin (blog), 2 May 2014 <www.jihadology.net>.

[3] Charles Lister: «ISIS: What will the militant group do next?», *BBC News*, 27 June 2014.

lealtad en Egipto y Nigeria, así como la fragmentación de los grupos leales a AQ en Yemen, Argelia, Afganistán, Pakistán y el Cáucaso, lo cual removió los cimientos del movimiento yihadista en todo el mundo.

La evolución de Al Qaeda: sembrar para recoger

Tras la invasión de Irak y la aparición del movimiento insurgente, AQ atisbó la oportunidad de conseguir una presencia significativa en el país y al-Zarqawi y su grupo, transformado en AQI, se convirtió en el primer afiliado a AQ, iniciando así la expansión mundial de la franquicia terrorista. A partir de ese momento, AQ comenzó a estrechar los lazos con otras redes yihadistas a lo largo del mundo, y así, en 2009, AQ contaba con dos grupos afiliados más, AQMI (Al Qaeda en el Magreb Islámico), desde 2007 y AQPA (Al Qaeda en la Península Arábiga) en 2009.

Declarando la *bay'a* o lealtad a Bin Laden, los nuevos afiliados a Al Qaeda se comprometían a adoptar sus objetivos globales, lo cual significaba continuar luchando contra los gobiernos apóstatas apoyados por potencias occidentales dentro del mundo islámico, y destinar recursos y esfuerzos para golpear a Occidente en su conjunto y especialmente a EE.UU.

En febrero de 2012, al-Shabab, el grupo terrorista somalí se unió a la red de AQ. Este fue uno de los primeros movimientos del sucesor de Bin Laden, al-Zawahiri, el cual admitió la inclusión de al-Shabab a pesar de sus numerosos problemas internos, motivo por el que Bin Laden siempre se resistió a ello[4].

Durante más de una década, AQ se expandió eligiendo cuidadosamente a sus nuevos socios, pero demostrando una mínima capacidad para coordinar e implementar su estrategia antioccidental.

Las presiones de las medidas antiterroristas transformaron una organización centralizada y con claras estructuras de mando y control en un grupo formado por franquicias semiautónomas que marcaban sus propios objetivos, pero que mantenían su devoción y lealtad hacia el liderazgo de AQ.

<http://www.bbc.com/news/world/-middle-east-28053489>.

[4] Aaron Y. Zelin: «The Islamic State´s Model», Monkey Cage (blog), *Washington Post*, 28 January 2015.

En lo que parecía ser su momento de mayor debilidad, una estrategia mucho más madura comenzó a tomar forma en el seno de AQ. Las diferentes franquicias iniciaron una transformación hacia un tipo de insurgencia más arraigada socialmente, capaz de combatir en el terreno convencional al tiempo que de establecer un control más duradero sobre el territorio y la población.

Lo que se puede considerar la experiencia piloto de esta nueva forma de proceder se llevó a cabo en Yemen, donde AQPA pasó a denominarse Ansar al-Sharia. El cambio de nombre no es algo baladí, pues dentro de la dialéctica yihadista hay una clara diferencia entre el termino *ansar*, que hace referencia a los miembros o combatiente locales y el término *muhajireen*, con el que se denomina a los combatientes foráneos.

Para lograr un control efectivo sobre su territorio, Ansar al-Sharia, a la vez que trataba de combatir al estado, ofrecía una estructura de gobierno creíble y eficaz a toda la población desilusionada y vulnerable. Les proporcionaba una alternativa, una esperanza.

Poco después, los acontecimientos sucedidos en Mali en 2012 proporcionaron una oportunidad para AQMI.

Cooperando con Ansar al-Din, uno de los grupos que junto con los tuareg del MNLA (Movimiento Nacional para la Liberación de Azawad) se había lanzado contra el gobierno de Bamako, AQMI estableció una base de operaciones en Tombuctú, al tiempo que otro grupo, fruto de una escisión, el MUJAO (Movimiento por la Unidad y la Yihad en África Occidental), hacía lo propio en la ciudad de Gao.

Pero en lugar de intentar atraerse a la población, tanto AQMI como MUJAO se dieron prisa en proclamar el Estado Islámico de Azawad, poniendo especial énfasis en implantar la sharia. Esta estrategia no era la más adecuada en un país donde la mayoría de la población disfrutaba de un modo de vida que se podría considerar bastante liberal, y provocó la reacción de Abdelmalek Droukdel, que reprendió a sus subordinados. Bajo su punto de vista, la proclamación del Estado Islámico de Azawad había sido muy precipitada. Su visión pasaba por ir avanzando poco a poco, ganándose la confianza de la población e ir introduciendo gradualmente sus postulados[5].

[5] Pascale Combelles Siegel: «AQIM´S Playbook in Mali», *CTC Sentinel*, 27 marzo 2013.

La reacción de Droukdel era la evidencia de que algo estaba cambiando en la estrategia global de Al Qaeda.

Simultáneamente, Jabhat al-Nusra había comenzado a materializarla en Siria, especialmente tras su regreso a la disciplina de AQ en abril de 2013. Como colofón, el mismo al-Zawahiri estableció en sus directrices, difundidas en 2013, la importancia vital que tiene la autodisciplina y la contención, ordenando a sus seguidores a difundir esa concienciación y a actuar con prudencia. Así mismo, y en clara contraposición al DAESH, llamó a los grupos afines a evitar la confrontación con otras corrientes religiosas del islam, así como con los cristianos e hindúes que viven en zonas musulmanas, llegando a expresar su deseo de convivir con ellos de manera pacífica[6].

DAESH, expansión sin concesiones

El DAESH ha sufrido una apreciable evolución desde la proclamación del califato en junio de 2014. Su objetivo ha sido desde ese momento explotar su red de contactos y relaciones dentro del mundo yihadista para lograr la cooperación de diferentes facciones armadas, y lo que es más importante, de células hasta el momento afiliadas a AQ.

La proclamación del califato forzó al DAESH a transformarse en un movimiento más internacionalizado que justificara su autoproclamación.

El discurso del portavoz del DAESH anunciando la proclamación lo dejaba claro: «Aclaramos a todos los musulmanes que después de esta declaración del califa, todos los musulmanes están obligados a prestarle lealtad y apoyarle. La legalidad de los actuales emiratos, estados y organizaciones quedará anulada con la expansión de la autoridad del califa y con la llegada de sus tropas a sus territorios. Escuchad a vuestro califa y obedecedle. Apoyad a vuestro estado que crece cada día…»[7].

La estrategia del DAESH ha seguido dos vías diferentes. Por un lado se ha centrado en expandirse en aquellos territorios con los que limitaba directamente la zona bajo su control, y por otro, recibiendo juramentos de lealtad o *bay'a* por parte de otros movimientos yihadistas. La primera de ellas estaba ligada directamente a su capacidad

[6] Ayman al-Zawahiri: «General Guidelines for Jihad», *As-Sahab Media*, 14 septiembre 2013.
[7] Adnani: «Hadha wa´ad Allah».

para lograr victorias en el plano militar. En relación a la segunda vía, es interesante observar como el DAESH ha puesto el foco en ciertos lugares, demostrando un gran interés en conseguir la lealtad de grupos preexistentes en diversas zonas.

Esta estrategia ha llevado al DAESH a proclamar su control sobre diecinueve wilayas o provincias en Siria e Irak y dieciocho en lugares como Libia, Arabia Saudí, Bahréin, Yemen, Argelia, Egipto, Afganistán, Pakistán, Nigeria y el Cáucaso.

La forma de atraerse a facciones yihadistas no alineadas previamente, acabó afectando a grupos afines a AQ, como la rama central de AQMI, alimentando el conflicto entre ambas organizaciones.

El uso desmedido de la violencia para provocar la desestabilización ha sido la base de las tácticas del DAESH desde su nacimiento en Irak como JTWJ.

La estrategia se basa en que cada zona controlada por el DAESH trate de expandirse poco a poco a través del ejercicio de la violencia y de las actividades sociales, mientras que con su campaña a nivel internacional y sus acciones en occidente tratan de lograr la adhesión de otros grupos yihadistas. Eso sí, el DAESH requiere para la aceptación de nuevos grupos un liderazgo fuerte y una gran capacidad de mando y control, así como la demostración de su capacidad militar, afinidad ideológica sin fisuras y la habilidad para introducir su estilo de gobierno y de imposición de la ley.

La lucha por la hegemonía

En su rivalidad con AQ, el DAESH tiene una significativa ventaja: sus principales objetivos son mayoritariamente locales. A pesar de que AQ ha evolucionado también hacia esta actitud como parte de su estrategia de supervivencia, quien realmente lo tiene interiorizado desde su creación es el DAESH. Su proyecto busca crear un Estado y expandir el califato a través de los grupos afines dispersos por todo el globo y que deberán continuar con su expansión en sus respectivas zonas hasta lograr la unión de todos y el establecimiento del califato mundial. Sus líderes tienen que centrarse sólo en establecer y consolidar el control territorial en sus respectivas zonas de influencia y replicar el modelo para así aparecer como alternativa viable a los gobiernos existentes.

¿Qué mueve al DAESH a buscar aparecer como un grupo desalmado y tendente a la brutalidad más absoluta? la respuesta la encontramos en el libro escrito por el ideólogo

yihadista Abu Bakr Naji, *The Management of Savagery*[8], donde afirma que es fundamental seguir una campaña de violencia extrema encaminada a socavar el poder de los gobiernos locales y su capacidad de devolver la estabilidad y crear una situación de caos social y político total, donde el vacío creado pueda ser ocupado por el proyecto de Estado Islámico.

Todo lo dicho sobre la estrategia del DAESH no parece encajar muy bien con sus acciones en suelo occidental pues como queda patente, su estrategia principal está basada en la expansión local. Entonces, ¿cuáles son sus móviles? Por un lado, la necesidad de mostrar su capacidad de atacar a los no creyentes para así ganar adeptos. Por otro, el intento de aliviar la presión de los ataques de la coalición sobre su territorio, iniciados en verano de 2014, tratando de minar el apoyo de la opinión pública a dicha intervención. Y por último, simple y llanamente, la venganza por esos ataques. Es en ese ánimo de revancha y cuando hablamos de aliviar la presión, donde debemos enmarcar el cambio de estrategia iniciado con los ataques de París en noviembre y, desde luego, la crisis de los refugiados. Algo que merece un trabajo específico pero que evidentemente no es sólo una consecuencia natural de la guerra, sino una estrategia intencionada y dirigida por parte del DAESH y que hoy por hoy puede considerarse su arma más temible en términos de su capacidad para afectar y desestabilizar a Europa.

Las franquicias internacionales del DAESH le proporcionan un incalculable respaldo, tanto como elemento de distracción para los esfuerzos en la lucha contra el terrorismo, como por su papel de incubadoras de nuevas oportunidades para controlar y gobernar amplias zonas.

El creciente dominio del DAESH en Sirte (Libia), Norte del Sinaí (Egipto), algunas zonas de Afganistán y de Nigeria es algo muy prometedor para el movimiento, y su capacidad de expansión y crecimiento son motivo de inspiración para ataques espectaculares en todo el mundo.

Centrándonos en la zona de nuestro interés más directo, cuando estudiamos las recientes actividades de Al Qaeda en el Magreb Islámico, observamos dos características principales en estas:

[8] Abu Bakr Naji: «Idarat al-tawahush», Markaz al-darasat wa al-bahuth al-Islamiya, 2004.

- La primera es la multiplicación de las operaciones llevadas a cabo por este movimiento yihadista y sus grupos afines, las cuales están caracterizadas por su largo alcance geográfico, el alto nivel de coordinación y organización y el impacto en los medios y la opinión pública.

- La segunda es un inusual incremento de la visibilidad de líderes de AQMI a través de la aparición pública de la cabeza de la brigada Al Fourkane en una reunión de las tribus árabes de Azawad, mantenida en una localidad próxima a Tombuctú el 26 de noviembre de 2015[9]. En esta línea hay que destacar la entrevista publicada por el portal de información mauritano Al Akhbar al líder del «emirato del desierto», Yahya Abu Hamam, pues es la primera declaración a la prensa de un miembro de tan alto nivel de AQMI[10].

Esta llamativa evolución de AQMI, ya sea mediante la última campaña de acciones violentas o el incremento de su presencia en los medios, tiene como finalidad enviar un mensaje:

- Por una parte, para consumo interno de los miembros de la organización, sus apoyos, así como a los actores regionales e internacionales: las operaciones Serval, Barkhane y MINUSMA han fracasado a la hora de contener las acciones del movimiento yihadista. Por el contrario, la organización ha continuado creciendo, especialmente en su feudo en el norte de Mali.

- Por otra, puede considerarse como un ultimátum a los países de la región, especialmente a aquellos que muestran una posición más o menos neutral, sin implicarse en las operaciones antes mencionadas pero sin apoyar directamente a los yihadistas.

La conclusión más importante que se puede obtener de todo lo expuesto es la firme determinación de AQMI de marcar su territorio, dejar clara cuál es su zona de influencia y manifestar su voluntad de combatir cualquier intento del DAESH de aventurarse en esas áreas, las cuales actualmente están bajo el total control de Abu Abdel Mousaab Wedoud (Abdelmalek Droukdel).

---

[9] Haiba Cheikh Sidati: *Sahel: The threat of AQIM and Daesh Rivalry*. <www.centre4s.org>. 04 February 2016.

[10] <http://www.lemonde.fr/international/article/2016/01/12/les-nouvelles-menaces-contre-la-france-de-l-emir-d-al-qaida-au-sahel_4846015_3210.html>.

La relación entre el DAESH y AQMI comenzó a deteriorarse seriamente a partir de los primeros ataques de París en enero de 2015. Este deterioro se acentuó por el incremento de la influencia del DAESH en el escenario libio y por el juramento de lealtad de Boko Haram a su líder Abubakr Al Baghdadi.

La preocupación del líder del emirato del desierto, que es la punta de lanza de AQMI en la región del Sahara y el Sahel, por bloquear, utilizando todos los medios posibles, los intentos del DAESH para diseminarse por la región.

El primer problema al que se ha tenido que enfrentar es al deslumbramiento que los éxitos del DAESH han causado en muchos de sus miembros más jóvenes. Para ello, Abu Hamam ha logrado purgar sus filas, alentando a aquellos que se sentían fascinados por los progresos de Al Baghdadi en Siria a unirse a este, tanto allí como en Irak. Esto le ha permitido mantener a su lado a los realmente leales y evitar así una escisión del grupo. Del mismo modo, y teniendo en mente el conflicto con el DAESH, ha tratado de volver a atraer a su lado a Moktar Belmoktar, con el fin de beneficiarse de su experiencia, sus cualidades y su perfecto conocimiento del que será el campo de batalla.

La reacción del DAESH no se ha hecho esperar y rápidamente ha mostrado sus intenciones explicando la importancia que supone para ellos la zona del Sahel, reclamando acciones contra los gobiernos de los países del Magreb y denunciando la postura de aquellos líderes políticos y religiosos que en dichos países advierten a los jóvenes contra su alistamiento en las filas del DAESH.

Así mismo ha desplazado a alguno de sus líderes iraquíes para el establecimiento de su rama libia.

Hasta el momento, el DAESH no ha llevado a cabo ninguna acción en el África Occidental, pero su rivalidad con AQMI conduce a pensar que, más pronto que tarde, esas acciones serán una realidad que tendrá como principal finalidad afianzar su prestigio y su presencia efectiva en la región. Esta lógica podría conducir a una confrontación directa con AQMI para así establecer su propia autoridad en la zona y atraer así a más activistas, lo que puede ser la explicación también al incremento de acciones de AQMI en el área: un intento de no dejar espacio al DAESH, marcando su territorio y tratando de ganar la partida en el apartado de reclutamiento.

Este es un escenario plausible toda vez que el DAESH tiene una necesidad estratégica de conectar dos puntos de vital importancia, abriendo un corredor a través del Sahel: Libia, donde está comenzando a operar libremente, y Nigeria, donde Boko Haram opera activamente y ha proclamado su lealtad al califato. Esta necesidad es cada vez más acuciante si tenemos en cuenta las últimas derrotas sufridas en Siria e Irak y la evidente pérdida de territorio bajo su control que se traduce automáticamente en pérdida de medios de financiación. Y este es otro aspecto clave en esa necesidad de controlar el Sahel y el África Occidental. En ambas zonas tendría acceso a numerosos recursos que van desde los propiamente naturales hasta el control de diferentes rutas de contrabando y tráfico de todo tipo de sustancias, pasando por (el control de las rutas) de inmigración ilegal que parten del África subsahariana. Este último punto es de vital importancia, tanto por los réditos económicos que le pueden proporcionar como por lo que significa en términos de aumentar la presión sobre Europa, provocando otra crisis en el extremo oeste del Mediterráneo.

Abrir otro frente puede ser vital para el DAESH, pero para ello antes ha de eliminar a su principal oponente en la zona, que no es otro que AQMI.

Conclusiones

La principal debilidad de AQ es la falta de continuidad en sus líderes. Con el DAESH presentando batalla en el plano internacional y ganando protagonismo, ese factor puede traerle graves consecuencias.

AQ depende en gran medida de la lealtad de sus grupos afiliados.

Los elementos más valiosos para el DAESH, el control efectivo de un territorio y su mando centralizado, se encuentran en Siria e Irak. La derrota o degradación del DAESH en esta zona tendría un gran impacto en su expansión y apoyo por parte de grupos afines en otros países, de ahí que en el escenario actual sea fundamental para este afianzarse en otras zonas, tanto para poder dar continuidad a su labor como para abrir un segundo frente que alivie la presión en sus feudos tradicionales. Tampoco se puede perder de vista el hecho de que la extrema violencia y brutalidad mostrada por el DAESH y sus seguidores puede ser un factor fundamental que puede afectarles muy negativamente a medio plazo.

En última instancia, la intensa pugna dentro del movimiento yihadista continuará con cada uno de estos dos grupos, buscando afianzarse como el líder de la yihad salafista del siglo XXI. Pero detrás de ese pulso hay más intereses. Por un lado, consolidar o incrementar las vías de financiación, y por otro, atraer a nuevos adeptos que nutran sus filas. Como resultado de esa pugna, AQ y el DAESH tienen la necesidad de demostrar su credibilidad ante el mundo islamista radical, y eso traerá sin duda más violencia, más muertes y desde luego un incremento de los ataques contra intereses occidentales y en territorio europeo, pues esas acciones son (por un lado) el principal reclamo para reclutar seguidores y (por otro) una forma de castigar y socavar la moral de los países europeos y su opinión pública.

En esa lucha interna, el Sahel y el África Occidental juegan un papel principal como escenario donde ha de desarrollarse. Y ahí es donde se encuentra la amenaza más importante para España.

La Alianza como tal no ha prestado la suficiente atención a la expansión del fenómeno terrorista en el África subsahariana y el Sahel, donde la mayor parte de la región es terreno abonado para que arraiguen ideologías extremistas. La inestabilidad y la proliferación de movimientos (terroristas) en la zona son una clara amenaza para los países del sur de Europa.

Como una de las organizaciones que lidera el movimiento yihadista global y fuente causante de inestabilidad en África oeste, especialmente en Nigeria, y afectando a Níger, Chad y Camerún, Boko Haram debe ser considerado como el principal enemigo.

Las porosas fronteras entre los países del norte de África y los del África subsahariana no ayudan a evitar la expansión de los conflictos o de las ideologías radicales y, por consiguiente, la inestabilidad.

Boko Haram cambió su nombre, tras su afiliación al DAESH, por el de Provincia o Emirato de África Oeste (Wilayat Gharb Afriquiyah). Por ello, Boko Haram es el nombre que se utiliza ahora para referirse a un problema regional. Pero la realidad es que la nueva denominación le otorga una nueva dimensión como parte del autoproclamado califato, cuyo objetivo es el establecimiento global del mismo. La concepción de Boko Haram como problema regional es un error, pues constituye probablemente la mayor amenaza a la estabilidad después de los territorios controlados por el DAESH en Siria e Irak.

Se suele tener la percepción de que Boko Haram nació como consecuencia de los agravios y las grandes diferencias sociales y económicas, en combinación con los altos niveles de corrupción y décadas de un Estado fallido en Nigeria. Pero esa es sólo una realidad parcial. Su origen está en una combinación de lo relatado y en la propagación de la ideología yihadista. Sectores marginados de la población en zonas donde la acción del Estado es ineficaz, o casi ignota, son la cantera perfecta para el arraigo de ideologías radicales. La mayoría de sus integrantes proceden de zonas terriblemente deprimidas y donde las oportunidades de prosperar son prácticamente inexistentes.

El establecimiento de una wilaya en África oeste, con la integración de Boko Haram en el DAESH, significa la incorporación de quince mil combatientes y el control de una zona situada en la intersección de varias de las regiones más volátiles del mundo.

Como muestra de la importancia que da el DAESH a esta región y a su unión con Boko Haram tenemos lo publicado en Dabiq: «cualquiera a quien se le impida, por gobiernos herejes emigrar a Irak, Siria, Yemen o la Península Arábiga no deberá cejar en su empeño y emigrar a África»[11]. Es evidente que su franquicia africana hace mucho más accesible el califato y proporciona esperanzas de seguir el mismo camino a otros grupos.

El principal peligro es que este modelo de difusión del yihadismo más radical es fácilmente exportable o extrapolable a los países del entorno. Parte del plan trazado por el DAESH pasa por ganarse a la población más vulnerable a la radicalización, y esto hace del norte de África y del África subsahariana el lugar ideal para su expansión y el reclutamiento de nuevos adeptos. La preocupación para España debe ser máxima cuando pensamos en la posibilidad de repetición de estos esquemas, principalmente Marruecos y Mauritania.

Es cierto que a día de hoy esos países gozan de una estabilidad que les permite controlar en mayor o menor medida tanto los flujos migratorios como el afianzamiento de grupos radicales. Pero su situación no deja de ser relativamente frágil, y cualquier oportunidad será aprovechada para buscar la desestabilización, creando las condiciones para la expansión del radicalismo.

[11] Dabiq: «The Bayah from West Africa», pág. 15.

Si esto sucediera y estos países no tuvieran capacidad para controlar el fenómeno, nos enfrentaríamos a una situación muy delicada. Después de lo ocurrido en Grecia, con la entrada masiva de refugiados, el DAESH ha comprobado cuán poderosa es ese arma, y si a las medidas de la UE, que poco a poco comienzan a disminuir en algo la llegada de estos, añadimos un hipotético control del Sahel por parte del DAESH, tendremos entonces sentadas las condiciones para que toda esa corriente se canalice hacia el extremo oeste del Mediterráneo, uniéndose al flujo de inmigrantes que procede del resto de África buscando la entrada por el punto más cercano a Europa. De ahí que la estabilidad y desarrollo de Argelia, Marruecos, Túnez y Mauritania es la mejor defensa contra esa posibilidad.

*Lucas F. Martín Serrano**
COMTE. INF
Diplomado en Inteligencia

Bibliografía

LISTER, Charles. «Jihadi Rivalry: The Islamic State Challenges Al-Qaida». *BROOKINGS DOHA CENTER ANALYSIS PAPER* nº 16. January 2016.

CHEIKH SIDATI, Haiba. «Sahel: The threat of AQIM and Daesh Rivalry». <www.centre4s.org>. 04 February 2016.

KING, Meghan J. «NATO,s Southern Flank Does not stop in North Africa: Adressing Terrorism beyond the Sahel». *RESEARCH PAPER* nº 128. NATO Defense College. Rome February 2016.

WATTS, Clint. «ISIS and al Qaeda Race to the Bottom». <www.foreignaffairs.com>. November 2015.

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

71/2016 12 de julio de 2016

*Fernando Ruiz Domínguez**

Control de fronteras y tráfico de pasajeros aéreos: ¿seguridad vs libertad?

Visitar la WEB Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO

Control de fronteras y tráfico de pasajeros aéreos: ¿seguridad vs libertad?

Resumen:

Las fronteras entre Estados y el desplazamiento de viajeros por vía aérea vuelven a generar la enésima controversia sobre qué hacer para su control y cómo llevarlo a cabo. Como quiera que la realidad es tozuda y los nuevos atentados terroristas en el panorama mundial así lo están demostrando, en el presente trabajo se plantean a grandes rasgos los pasos que unos y otros actores estatales están dando.

Abstract:

The borders between states and the displacement of air travelers rebuilt yet another controversy over what to do to control it and how to do it. Since the reality is stubborn and new terrorist attacks on the world stage they are proving, in this paper we present roughly the steps each other state actors are giving.

Palabras clave:

Fronteras, plan de acción más allá de la frontera, EE.UU., Canadá, Acuerdo de Schengen, Tratado de Prüm, Unión Europea, NEXUS, eTA, ESTA, sistemas de entrada y salida, programa de viajeros registrados (RTP), sistema de información de visados (VIS), pilotos de embarcaciones, inmigración, infraestructuras críticas, base de datos, seguridad, defensa.

Keywords:

Borders, Beyond the Border Action Plan (BBAP), USA, Canada, Schengen Agreement, Prüm Treaty, European Union, NEXUS, eTA, ESTA, Entry and Exit Systems, Registered Traveller Programme (RTP), Visa Information System (VIS), shipriders, immigration, critical infrastructure, database, security, defence.

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

Introducción

Con los atentados terroristas de enero de 2015 en París y las consiguientes investigaciones y operaciones policiales en Francia, Bélgica, España, etc., se han vuelto a poner en la palestra las complicadas cuestiones del control de las fronteras y de los pasajeros –especialmente los que se desplazan por vía aérea– y lo que es más importante, el dilema de elección entre los modelos de gestión de medidas para hacer frente a las vulnerabilidades provocadas por los fenómenos terroristas y los grupos del crimen organizado. En dichos modelos, básicamente se plantea la dicotomía que hace que en unos se prime más la seguridad –como concepto global– o por el contrario en aquellos otros en los que las restricciones de las libertades de los seres humanos son menores.

El que esto último sea así, se debe a que si bien muchas veces se plantean ideas en el ámbito de la seguridad que son policialmente eficaces, técnicamente posibles y económicamente soportables, sin embargo estas se quedan por el camino por condicionamientos político-sociales que solo funcionan a golpes contra la pura y cruda realidad.

Por ello y dado que los recientes acontecimientos posiblemente marcarán un nuevo punto de inflexión sobre el tema, puede resultar interesante efectuar un análisis somero de lo que están haciendo algunos de los grupos de actores estatales que más saben sobre la materia y hacia dónde se dirigen los esfuerzos de unos y otros.

Modelo EE.UU.- Canadá: el plan de acción más allá de la frontera (BBAP)

El 04-02-2011[1] el primer ministro canadiense –Stephen Harper– y el presidente norteamericano –Barack Obama– firmaron la declaración estatal conjunta «Más allá de la frontera: una visión común de la seguridad perimetral y la competitividad económica», que culminaría el 07-12-2011 con la publicación por los mismos, del correspondiente plan de acción (BBAP).

Dicho plan se articula sobre materias básicas agrupadas en diferentes pilares tales como:

[1] Curiosamente en diciembre de 2010 y durante una reunión de la EurAsEC se había retomado la idea de crear la Unión Euroasiática y el 03-10-2011 –antes de publicarse el BBAP de EE.UU. y Canadá– el presidente del Gobierno de Rusia, Vladimir Putin, publicó un artículo sobre este proyecto y la posición respecto a la UE, entre otros. Disponible en <http://izvestia.ru/news/502761>. Fecha de consulta 03.10.2011.

- Abordar las amenazas tempranamente.

Las diferentes agencias de seguridad norteamericanas han puesto el foco de su atención principalmente en: la permeable frontera canadiense; la falta de seguimiento de los ciudadanos que entran en Canadá, sean canadienses o no y en especial en lo que se refiere a sus posteriores entradas y salidas del país; la gestión de los datos biométricos de los ciudadanos que cruzan sus fronteras.

Como quiera que el control prematuro sobre dichos aspectos puede suponer un antes y un después en la detección temprana de elementos indiciarios peligrosos –los cuales sirvan como punto de partida para investigaciones sobre cuestiones que potencialmente pueden suponer una amenaza contra intereses de ambos países–, es por lo que se hace de todo punto necesario adoptar un perímetro de seguridad más grande al utilizado hasta ahora y que pasa por contar con la ayuda canadiense.

- Infraestructura crítica y seguridad informática.

En pleno debate mundial sobre la seguridad informática, se plantea este pilar del BBAP como la lucha conjunta de EE.UU. y Canadá contra el problema que sufren y en concreto en lo que se refiere a la conexión indeseada de sistemas informáticos con aquellos otros que gestionan y controlan sus infraestructuras críticas.

Por otra parte, y en el aspecto puramente físico, es evidente que entre ambos países o muy próximos a sus fronteras, existen infraestructuras críticas (como los aeropuertos), que en un momento dado pueden provocar situaciones de emergencia a gran escala, sean estas por motivos naturales o provocados accidental o intencionadamente por el ser humano. De esta manera, el acceso indeseado a los mismos por parte de determinados viajeros, requieren de una actuación conjunta, ya sea preventiva –impidiendo que estos entren en el país– o paliativa –impidiendo que accedan a algunos de los servicios claves de la infraestructura–.

- Aplicación de la ley transfronteriza.

En relación a este otro pilar del BBAP, se encuentra el tema de la lucha contra la delincuencia organizada, principalmente, ya que esta ve cómo le resulta relativamente fácil eludir las legislaciones de ambos países con tan solo cruzar la vasta frontera, en función del peligro puntual afrontado.

El juego del ratón y del gato cruzando una línea que separa a ambos países supone un desgaste innecesario de los actores estatales, pues la falta de conexión en tiempo real de los sistemas de comunicaciones de las fuerzas de seguridad –por el uso de

diferentes sistemas de comunicación y bandas de frecuencia, o la prohibición de utilizar algunas de estas en ambos países– hacían inviables auténticas operaciones conjuntas de seguridad en caliente.

A la vista de los pilares del BBAP expuestos anteriormente, resulta obvio que habrá que utilizar mecanismos específicos en aras de la consecución de sus objetivos concretos.

A continuación se analizan algunos de ellos –vinculados al control de fronteras y tráfico de viajeros aéreos–:

El sistema de información de entrada/salida

En enero de 2013 terminó la primera fase del programa de intercambio de información sobre los documentos de viaje y los datos biográficos de ciudadanos de terceros países y residentes permanentes en EE.UU. y Canadá –pero que no sean ciudadanos de estos dos últimos–, conocido como sistema de información de entrada/salida –*Entry/Exit Information System (EEIS)– y* que se llevó a cabo en cuatro de los puestos fronterizos más concurridos entre ambos[2].

Así se probó la viabilidad de captar y tratar información sobre la entrada y salida de personas a través de la frontera, de manera que la entrada en el territorio de uno de ellos signifique la salida automática del territorio de su vecino y viceversa[3].

Con la segunda fase de este programa, que comenzó en junio de 2013, se llevó a cabo la captación de la misma información en todos los puestos fronterizos con tratamiento automatizado y como paso previo para la implementación de la tercera fase, que desde julio de 2014 está permitiendo hacer idénticas operaciones, pero esta vez con los datos pertenecientes a los propios ciudadanos norteamericanos y canadienses[4].

De esta forma se podrá controlar, entre otras cuestiones, el correcto cumplimiento del periodo mínimo de estancia para poder solicitar el permiso de residencia.

---

2 Datos captados: nombre y apellidos; fecha de nacimiento; nacionalidad; género; tipo de documento; número de documento; país emisor del documento; código del puesto fronterizo de entrada; fecha y hora de la entrada.

3 Canada Border Services Agency, *Entry/Exit Information System Phase I Joint Canada-United States Report*, Disponible en <http://www.cbsa-asfc.gc.ca/btb-pdf/eeis-ponerep-sdes-rappun-eng.html>. Fecha de consulta 18.08.2014.

4 Department of Homeland Security, *Privacy Impact Assessment Update for the Beyond the Border Entry/Exit Program Phase Ii*,, 26.06. 2013, Disponible en <http://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/privacy-pia-cbp-btbphase2-june2013.pdf>. Fecha de consulta 18.08.2014.

El control de sus propios ciudadanos: NEXUS

Con la puesta en marcha de este programa se produce una simplificación voluntaria[5] de trámites para los ciudadanos y residentes legales pre-aprobados de EE.UU. y Canadá en el momento de su llegada a puestos fronterizos terrestres, marítimos o aeropuertos norteamericanos y canadienses, puesto que cuentan con pasillos[6], líneas telefónicas y mecanismos de control específicos –como las tarjetas oficiales NEXUS (con datos biométricos, de foto-identificación e identificación de proximidad por radio-frecuencia) así como los escáneres de iris–[7].

La solicitud de la tarjeta oficial se hace de forma telemática y si resulta admitida se le cita al interesado para la realización de una entrevista antes de emitirle finalmente la tarjeta NEXUS, que recibirá en un plazo máximo de 10 días laborables.

En la primavera de 2014 el número de tarjetas NEXUS[8] emitidas ya alcanzaba un millón[9], lo que sin duda permitirá a las Fuerzas de Seguridad, Fronteras y Aduanas, etc., fijar sus esfuerzos en individuos que potencialmente supongan un mayor riesgo para la seguridad y no en este tipo de viajeros de confianza.

Actualmente el usuario de la tarjeta NEXUS puede pasar de forma rápida a través de la frontera entre Canadá y EE.UU. en: 8 aeropuertos internacionales canadienses, 19 puestos fronterizos terrestres y aproximadamente 430 puertos menores.

También se beneficia de las líneas de control de seguridad aceleradas en áreas pre-inspección en los principales aeropuertos de Canadá y líneas igualmente dedicadas de más de 100 participantes de EE.UU. –en algunos aeropuertos domésticos transfronterizos y aeropuertos internacionales–.

---

5 La alternativa pasa por aguantar estoicamente los largos y complejos procesos de inspección y comprobación por parte de las Fuerzas de Seguridad y en materias relacionadas con la inmigración, aduanas, anti-terrorismo, etc.

6 Algunos como el eGate –un sistema de puertas con video-vigilancia y que garantizan además la presencia de un agente de aduanas cuando haga falta y durante las 24 horas del día, para los usuarios de NEXUS de algunos puestos fronterizos como el de Peace Bridge, Fort Erie (Ontario – Canada)–. Disponible en Canada Border Services Agency, NEXUS eGate, <http://www.cbsa-asfc.gc.ca/prog/nexus/egate-porteelec-eng.html>. Fecha de consulta 18.08.2014.

7 U.S. Customs and Border Protection, *NEXUS*. Disponible en <http://www.cbp.gov/travel/trusted-traveler-programs/nexus>. Fecha de consulta 18.08.2014.

8 Le cuesta al solicitante 50 dólares y es válida para cinco años.

9 Government of Canada, *Minister Blaney highlights one million members milestone for NEXUS*, 08.07.2014, Disponible en <http://news.gc.ca/web/article-en.do?nid=866269>. Fecha de consulta 18.08.2014.

El control de la inmigración: eTA

Tras la publicación en junio de 2014 del contenido del programa pertinente, en 2015 entrará en vigor en Canadá[10], la autorización electrónica de viaje –*Electronic Travel Authorization* (eTA)–, que no es sino una versión del sistema electrónico para la autorización de viaje –*Electronic System for Travel Authorization* (ESTA)– de EE.UU.

En ambos casos se trata de un formulario electrónico de pre-admisibilidad para la posterior entrada por vía aérea en los respectivos países mencionados. Además, se encuentran vinculados al pasaporte del solicitante de uno de los otros países desde los que no se necesitan visado para viajar y se cumplimenta por el interesado antes de su inicio.

En cuanto a la necesidad de contar con un eTA como con un ESTA para entrar en su territorio, Canadá y EE.UU. eximen de forma recíproca de dicho requisito, tanto a sus ciudadanos y residentes permanentes, como a los nacionales de su socio perimetral, entre otras excepciones.

No se trata de una cuestión baladí puesto que, tan solo en Canadá y durante 2012-2013, la cifra de ciudadanos de países que no necesitan visado y que fueron rechazados en la propia frontera fue de unos 7.055[11]. Es decir, se trata de dar una solución temprana a la brecha de seguridad que suponen algunos ciudadanos de países que antes no se controlaban de forma rigurosa por no necesitar un visado.

Como complemento a este programa, las autoridades canadienses se encuentran trabajando en el sistema de información interactiva avanzada de viajeros, que permitirá a las compañías aéreas obtener en sus terminales informáticos, un mensaje sobre cada viajero indicando si este puede embarcar o no en función de si cumple o no los requisitos de seguridad y administrativos exigidos por ambos países.

[10] Fecha de entrada en vigor para poder solicitar un eTA, el 01-08-2015. Y de obligado cumplimiento para entrar en Canadá por vía aérea, a partir del 15-03-2016.

[11] Government of Canada, Canada Gazette, Regulations Amending the Immigration and Refugee Protection Regulations, Vol. 148, No. 25 — 21.06.2014.

En el apartado de beneficios económicos que generará el eTA se encuentra que el mismo supondrá una ganancia media de 162.000 dólares anuales durante un periodo analizado de 10 años, puesto que –además de cobrarse 7 dólares por la emisión de cada eTA a su solicitante– se estima que supondría el ahorro del gasto de gestión de al menos 4.500 viajeros no admitidos anualmente en los aeropuertos canadienses.

Datos biométricos y de antecedentes policiales, compartidos

Actualmente los servicios policiales de EE.UU. y Canadá cuentan con acceso a las bases de datos de su vecino, lo que les permite una evidente mejor gestión de sus intereses de seguridad.

Los resultados son esclarecedores ya que, por ejemplo, de octubre de 2012 a septiembre de 2013 fueron 15.000 las impresiones dactilares de solicitantes de asilo compartidas entre ambos –más del doble que en el periodo anual anterior– , asunto que permitió –entre otras cuestiones– identificar un fraude relacionado con un individuo que pretendía acceder con diferentes identidades al régimen de asilo en ambos países.

Igualmente, y fruto del acuerdo bilateral firmado en 2012, ambos comparten las bases de datos de visados e información sobre inmigración[12], lo cual plantea la interesante cuestión de que, por ejemplo, EE.UU. podría enviar a su vez la información recibida de Canadá a otro país aliado, siempre y cuando una ley norteamericana lo permitiera y haciéndolo de acuerdo con los tratados y acuerdos internacionales al respecto.

Si dichos acuerdos o tratados no existieran, igualmente EE.UU. podría ceder esa información a terceros, pero informando previamente a Canadá –antes de transferirlos– o en caso de circunstancias urgentes comunicándoselo a los canadienses tan pronto como fuera posible –tras la transferencia–.

El programa de inversiones en nuevas tecnologías para la seguridad

Coincidiendo con las informaciones del FBI norteamericano en relación a sus investigaciones sobre los tipos de explosivos que actualmente podrían intentar utilizar los grupos terroristas para cometer sus atentados –que en julio de 2014 provocó una alerta de seguridad en los aeropuertos de muchos países–, se ha puesto de manifiesto que es necesario acelerar la inversión en nuevos sistemas de detección de los mismos

[12] Government of Canada, *Agreement between the Government of Canada and the Government of the United States of America for the Sharing of Visa and Immigration Information*. Disponible en <http://www.cic.gc.ca/english/department/laws-policy/agreements/can-usa-agreement.asp>. Fecha de consulta 18.08.2014.

y especialmente cuando muchos de los empleados hasta ahora en los aeropuertos canadienses estaban llegando al final de su vida útil[13] [14].

Es indudable que el negocio de la seguridad mueve ingentes cantidades de dinero[15], por lo que si se tiene en cuenta que en estos momentos nos encontramos, por ejemplo, en pleno ciclo de reposición de escáneres en dichos aeropuertos, entonces el impulso que se le pretende dar a la economía de ambos países está meridianamente claro.

Shipriders y patrullas policiales mixtas

Al proyecto, que oficialmente se llama operaciones marítimas integradas de orden público transfronterizo (ICMLEO), se le conoce coloquialmente como *shipriders*.

Consiste en las patrullas navales conjuntas a ambos lados de las aguas territoriales de sus ríos y lagos fronterizos comunes, utilizando para ello embarcaciones norteamericanas o canadienses pero con una tripulación mixta en cuanto a su nacionalidad.

Se trata de la consecución de una vieja aspiración de las Fuerzas de Seguridad de EE.UU. y Canadá puesto que, si bien este programa piloto data del año 2005, no se ha normalizado de forma permanente hasta 2013.

Durante el año 2013 los *shipriders* llevaron a cabo más de 3.000 horas de operaciones en las que abordaron numerosos buques en sus labores de prevención y lucha contra el crimen.

En 2014 contaban con dos embarcaciones fijas y tripulación, con bases en Windsor (Ontario-Canadá)/ Detroit (Michigan-EE.UU.) y en Surrey (Columbia Británica-Canadá)/ Blaine (Washington-EE.UU.), si bien también se han realizado pruebas piloto en otras ubicaciones como las de Kingston (Ontario) y Alexandria Bay (Nueva York).

---

13 En 2011 y coincidiendo con la puesta en marcha del BBAP el portavoz de la Autoridad Canadiense de Seguridad del Transporte Aéreo - *Canadian Air Transport Security Authority* (CATSA)- declaró que durante los próximos 10 años renovarían la totalidad de los sistemas de inspección de equipajes.

14 CATSA gastará en el ejercicio fiscal 2014/2015 y para la sustitución de los sistemas de inspección de equipajes de los aeropuertos un presupuesto de 48,2 millones de dólares. Beyond the Border Action Plan –Horizontal Initiative– 2014-15 Planned Spending. Disponible en <http://www.securitepublique.gc.ca/cnt/rsrcs/pblctns/rprt-plns-prrts-2014-15/hrzntl-nttv-2014-15-en.pdf>.Fecha de consulta 18.08.2014.

15 Tan solo el presupuesto de CATSA para el año fiscal 2013/2014 es de 598 millones de dólares.

Que poco a poco se irá extendiendo el proyecto a otros puertos queda patente si se tiene en cuenta que hasta el 16-04-2014, 236 alumnos habían completado el curso de capacitación previa para formar parte de estos equipos[16] y a que ya existe una academia de formación permanente para este tipo de especialización.

Cuestión bastante más compleja que la generada respecto a las patrullas policiales mixtas en aguas territoriales es la de permitir a las Fuerzas de Seguridad norteamericanas operar en suelo canadiense de forma habitual y sin restricciones, que como todo gran proyecto de seguridad ha habido que implementarlo en fases para ir haciendo las adaptaciones y correcciones pertinentes, no solo respecto a las necesidades de unos sino a los obstáculos percibidos por otros.

De esta forma el punto de partida se encuentra en la Declaración de Frontera Inteligente –*Smart Border Declaration*– firmada por ambos gobiernos el 12-12-2001 y por la que se crearon los equipos integrados de seguridad fronteriza –*Integrated Border Enforcement Teams* (IBETS)– para operar en 15 regiones a lo largo de la frontera.

Sería en 2006 cuando se produjo el primer cambio que significó el que las Fuerzas de Seguridad norteamericanas operaran ya en suelo canadiense de forma pública, por cuanto el propio ministro de Seguridad Pública canadiense afirmó que el FBI norteamericano estaba autorizado a realizar «investigaciones rutinarias» hasta 50 kilómetros dentro de Canadá[17].

Ya en 2011 este tipo de actuaciones serían ampliadas por el correspondiente programa del BBAP, lo cual supuso la expansión de las mismas a todo el territorio canadiense y para que pudieran operar tanto el FBI como la conocida Agencia Antidroga norteamericana, la DEA.

En mayo de 2012 y tras haberse llevado a cabo las reformas legales oportunas para consolidar dicho programa[18], Joe Oliver, superintendente jefe de la Real Policía Montada del Canadá (RCMP), declaró en el Comité del Senado canadiense sobre

---

16 Consulate General of Canada in Atlanta, *Two Countries, One Boat: Shiprider Program Extends Reach of RCMP and Coast Guard For Better Maritime Security*, 22.04.2014. Disponible en <http://www.can-am.gc.ca/atlanta/highlights-faits_saillants/2014/Shiprider.aspx?lang=eng>. Fecha de consulta 18.08.2014.

17 Curiosamente es ese el mismo número de kilómetros que un año antes (2005), también se establecía en el Acuerdo entre el Reino de España y la República Portuguesa, sobre cooperación transfronteriza en materia policial y aduanera, y que permitía la intervención de patrullas mixtas y controles por vía terrestre, marítima o aérea entre ambos países.

18 La conocida como Ley presupuestaria C-38 o *Integrated Cross-border Law Enforcement Operations Act.*

Seguridad y Defensa, que los canadienses estaban siendo dirigidos con «pasos de bebé» a aceptar una creciente presencia de las autoridades norteamericanas en su suelo y que enseguida se dieron cuenta de que este enfoque plantearía inquietudes acerca de la soberanía, la intimidad y las libertades civiles de los canadienses[19].

Actualmente no solo operan en suelo canadiense los agentes del FBI o de la DEA sino que también lo hacen, por ejemplo, los del Departamento de Seguridad Nacional (DHS)[20] norteamericano.

Modelo Unión Europea: Acuerdo de Schengen y Tratado de Prüm

A diferencia del modelo de EE.UU.-Canadá, el europeo plantea de antemano la cuestión de que los países firmantes del Acuerdo de Schengen –por el que se establece la supresión de las fronteras comunes entre los países que integran su espacio y se crean controles comunes en las fronteras exteriores de estos– no son todos los que están y no están todos los que son. Es decir, hay países que no son de la UE pero están en el espacio de Schengen (Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza) y hay otros que estando dentro de la UE, no lo están en el espacio de Schengen (territorios franceses de ultramar, Irlanda y Reino Unido)[21]. Incluso hay países (Rumanía, Chipre, Croacia y Bulgaria) que, estando dentro de la UE después de 1999 y por ello obligados a integrarse dentro del espacio Schengen, no lo harán hasta que el Consejo de la UE determine que se cumplen las condiciones para ello.

Además hay que tener en cuenta el Tratado de Prüm, que se concluyó el 27 de mayo de 2005 en Prüm (Alemania) y en el que se establece un marco legal para profundizar la cooperación entre los Estados miembros en la lucha contra el terrorismo, la delincuencia transfronteriza y la inmigración ilegal. Más concretamente, en él se prevé el intercambio entre las partes contratantes de perfiles de ADN, datos dactiloscópicos, registros de matriculación de vehículos y datos personales y no personales relacionados con la cooperación policial transfronteriza.

---

[19] Embassy Magazine, *«Baby steps» to US agents on Canadian soil: RCMP,* 16.05.2012. Disponible en <http://www.embassynews.ca/news/2012/05/16/baby-steps-to-us-agents-on-canadian-soil-rcmp/41593?absolute=1>. Fecha de consulta 18.08.2014.

[20] Por ejemplo, con motivo de la detención en 2013 de los dos individuos sospechosos de planear atentar contra un tren de pasajeros que cubría la ruta Toronto-Nueva York.

[21] Aunque están obligados a aplicar la libre circulación de personas de la UE (para los nacionales y sus familias de cualquier país de la UE o del espacio de Schengen).

Por otra parte, y para facilitar la comparación, no queda más que acudir a la misma estructura planteada en la exposición del modelo anterior para ver qué se está haciendo al respecto en el continente europeo y teniendo en cuenta que el 28-02-2013 la Comisión Europea adoptó el *smart border package* que incluye la implementación de algunos de los puntos que se analizan a continuación[22].

Entry/Exit System –EES–

Actualmente en al ámbito de la UE, se están llevando a cabo los estudios y trabajos pertinentes para implantar –previsiblemente no antes de 2016–, un sistema similar al *EEIS* de EE.UU.-Canadá, –lo cual entre otras cuestiones supondría tener que reformar el Acuerdo de Schengen–.

En este caso, se trata de un sistema para uso de los países firmantes del Acuerdo de Schengen que les permitirá controlar las entradas y salidas (*Entry/Exit System* –EES–[23]) que se produzcan en su territorio. Este registraría, de forma informática y centralizada, los datos personales y biométricos (impresiones dactilares) de aquellos nacionales de terceros Estados que realicen estancias de corta duración (no residentes) con la peculiaridad de que –de momento– los datos solo se almacenarían durante cinco años[24] y no se cederían a terceras partes.

Se pretende que además de no necesitarse ya el sellar los documentos de viaje, el sistema calcule de forma automática la duración real de la estancia del viajero y que posteriormente se combine con el sistema *Registered Traveller Programme* (RTP)[25] –un programa para viajeros de terceros países que viajen con frecuencia a la UE y que sus entradas hayan sido preaprobadas–.

No hay que olvidar que, en la UE, la responsabilidad sobre el control fronterizo es competencia de las Fuerzas de Seguridad de los Estados miembro y actualmente estos

---

22 El EES y el RTP.

23 Representación permanente de la UE. Paquete sobre fronteras inteligentes (Sistema de Entrada/Salida) y Programa de Viajeros Registrados (Situación/debate de orientación). 2014. Disponible en <http://representacionpermanente.eu/wp-content/uploads/2014/09/Interior-8-FICHA-SMART-BORDERS-IT-2014.pdf>. Fecha de consulta 30.12.2014.

24 Lo cual de alguna manera reduciría el número de nuevos registros de datos en el EES.

25 La iniciativa legislativa del Parlamento Europeo es de 28-03-2013 y en la actualidad se encuentra paralizada. Disponible en <http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/printsummary.pdf?id=1252731&l=en&t=D>. Fecha de consulta 03.02.2015.

ya pueden acceder a bases de datos europeas en materia de seguridad[26], por lo que difícilmente se puede mantener por más tiempo una negativa a implementar el EES basado en temores a accesos a la información fuera de los principios de necesidad, proporcionalidad y respeto a los derechos humanos individuales, máxime cuando la propia UE ha estimado que en el año 2025 cruzarán 76 millones de personas a través de sus 302 puestos fronterizos y ello evidentemente necesitará que se realice bajo las ineludibles premisas de la seguridad y la agilidad.

Evidentemente, no es lo mismo ponerse de acuerdo entre dos países vecinos americanos para implementar su EEIS, que consensuar la opinión entre una pluralidad de países europeos. Así, por ejemplo, el dilema de incluir en el sistema EES europeo –junto con otros datos– las impresiones dactilares de 1, 2, 4, 8 o 10 dedos, a la hora de buscar el equilibrio entre fiabilidad de identificación y celeridad en el paso fronterizo, no ha encontrado de momento solución.

Además, esta creciente necesidad de la UE en controlar a los nacionales de países no comunitarios, se ve reforzada incluso por el propio Parlamento Europeo[27], que en la actualidad se encuentra interesado en estudiar la viabilidad de la creación del *European System of Border Guards* (ESBG)[28], o Sistema Europeo de Guardias de Fronteras, que vigilarían las fronteras exteriores de la UE y supondría potenciar el papel de su Agencia Frontex.

El control de sus propios ciudadanos: ABC4EU

Visto lo realizado conjuntamente en EE.UU. y Canadá, respecto a este punto y mediante su sistema NEXUS, no hay más que ponerlo en comparación con el Sistema ABC4EU (*Automated Border Control for the European Union*, –o simplemente Sistema ABC–) y cualquiera de sus terminales operativos automatizados instalados, por ejemplo en España, por las empresas españolas Indra Sistemas S.A. e Informática El Corte Inglés S.A. (IECISA), de momento en los aeropuertos de Madrid-Barajas-Adolfo

[26] Por ejemplo VIS (Sistema de Información de Visados) y Eurodac (Base de datos biométricos) para comprobar la identidad de los solicitantes de asilo y los inmigrantes ilegales.

[27] Reunión extraordinaria del Comité de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos Internos, del Parlamento Europeo, celebrada el 27-01-2015.

[28] Informe final disponible en <http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/border-crossing/docs/20141016_home_esbg_frp_001_esbg_final_report_3_00_en.pdf>. Fecha de consulta 17.06.2014.

Suárez[29], Barcelona-El Prat (implementados en solitario por Indra Sistemas S.A. desde 2010), Málaga (desde el verano de 2014)[30], etc.[31]

El planteamiento del ABC4EU es idéntico al del Sistema NEXUS y pasa por verificar de forma rápida[32] y eficaz a los propios ciudadanos (por el análisis de sus datos biométricos y de su documentación personal electrónica de viaje), que formen parte respectivamente o de la UE[33] o de EE.UU.-Canadá.

El control de la inmigración: RTP y VIS

Es sin duda este apartado el que más problemas está planteando en Europa puesto que se pretende implementar un programa similar al eTA o al ESTA. Se trata del ya visto RTP o programa de viajeros registrados –en fase de estudio– que permitiría una rápida entrada en la UE a los viajeros frecuentes pre-aprobados de terceros Estados y puesto en relación con el sistema de información de visados (VIS)[34] –en fase de implementación hasta constituirse en la mayor base de datos biométricos del mundo y que permite un intercambio de datos sobre visados entre los Estados miembros de la UE–.

La cuestión clave se suscita desde el momento en que la propia Comisión Europea, tanto en su propuesta inicial como en los estudios de seguimiento –anteriores a los atentados en Francia–, no ha previsto el acceso a esta información para las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, gastando esta una flema, difícil de asimilar para los que

---

29 Vídeo del Sistema ABC. Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=ll9edwURmxk>.

30 Indra Company, Málaga airport starts using the Indra biometric system to automate border control, 02.07.2014. Disponible en <http://www.indracompany.com/en/noticia/malaga-airport-starts-using-indra-biometric-system-automate-border-control>. Fecha de consulta 18.08.2014.

31 A fecha de recopilación para este artículo, el ABC System está operativo en los aeropuertos de Madrid, Barcelona, Girona, Palma de Mallorca, Alicante, Málaga y Tenerife Sur, y recientemente se ha implantado también en el Puerto de Algeciras y en el paso terrestre entre La Línea de la Concepción y Gibraltar. En total, hay desplegados 127 puestos automatizados de identificación.

32 El sistema no requiere la presencia permanente de agentes del Cuerpo Nacional de Policía –a menos que se detecten individuos sospechosos o errores persistentes en el intento por traspasar los puestos de control automatizados– y actualmente el tiempo medio de paso por persona es de 20 segundos.

33 En el caso de la UE, el sistema también acepta a los ciudadanos con pasaporte electrónico del Área Económica Europea (Islandia, Noruega y Liechtenstein), así como Suiza y a ciudadanos españoles con el DNI electrónico, todos ellos que lleguen a España provenientes de países que no pertenezcan al territorio Schengen.

34 Establecido por la Decisión 2004/512/CE del Consejo, de 8 de junio de 2004. Se trata de un visado biométrico.

además tuvieron que escuchar estoicamente que «no hay razones para proponerlo»[35] (sic).

Datos biométricos y de antecedentes policiales, compartidos

El uso de bases de datos centralizadas y compartidas con vistas a la gestión de las fronteras y la inmigración no es una novedad dentro del ámbito europeo.

Así, tenemos:

- El sistema de información de Schengen –actualizado en 2014 mediante su segunda generación –el SIS-II[36] [37].
- El sistema de información de visados (VIS) –que se actualizará en 2015–.
- Y el sistema eurodac –la base de datos europea de impresiones dactilares para identificar a los inmigrantes ilegales y a los solicitantes de asilo–.

Constituyendo todos ellos la clara respuesta al mismo problema al que norteamericanos y canadienses pretenden hacer frente de forma conjunta y coordinada.

Incluso se están realizando trabajos para estudiar la viabilidad de incluir nuevos datos biométricos que permitan la identificación de un individuo mediante el reconocimiento de su iris, o incluso el reconocimiento facial, como alternativas combinables con las impresiones dactilares para una mayor fiabilidad y rapidez de identificación positiva de un individuo.

El programa de inversiones en nuevas tecnologías para la seguridad

Evidentemente en la UE la cuestión de la seguridad de los aeropuertos y la revitalización de la economía mediante la inversión en los correspondientes proyectos en los que las nuevas tecnologías son parte esencial no es ajena a las políticas de financiación. De esta manera y a mero título de ejemplo, están los 200 millones de

---

[35] FAJON Tanja, European Parliament, Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs. Working Document, DT\1044363EN.doc, PES44.479v01-00. Pag 2 «No access for law enforcement was foreseen in the original RTP proposal and the study does not find reasons to propose it», 06.01.2015.

[36] El sistema de información de Schengen (SIS-II) es vital para la gestión del espacio Schengen, Se trata de la base de datos común más amplia (ya que ahora incluye datos biométricos y el intercambio de las descripciones) para el mantenimiento de la seguridad pública, permitir el apoyo a la cooperación policial y judicial y sobre todo, la gestión de los controles de las fronteras exteriores de la UE.

[37] Base de datos policial europea, sobre individuos de interés por motivos terroristas o de delitos graves. Incluye datos biométricos.

euros que el Banco Europeo de Inversiones (EIB)[38] concedió en 2013 al *Schiphol Group*, para financiar la instalación central de filtrado de seguridad, que acabe con la necesidad de los controles personales de seguridad en cada puerta de embarque de las terminales del aeropuerto internacional de Ámsterdam-Schiphol.

Patrullas policiales mixtas

El concepto general de *shipriders*, –que ha calado de forma profunda en la comunidad internacional y es aceptado por esta para la solución de problemas como la piratería en Somalia[39]–, hay que entender que no es original del modelo EE.UU.-Canadá anteriormente expuesto y que su ejecución se debe más bien a la adopción de modelos preexistentes y a su singularidad geográfica (numerosos ríos caudalosos y grandes lagos). De esta manera, por ejemplo, hay que mencionar que tras largos años de análisis, se firmó el Acuerdo entre el Reino de España y la República Portuguesa sobre cooperación transfronteriza en materia policial y aduanera, hecho *ad referendum* en Évora el 19 de noviembre de 2005, el cual contempla literalmente en su artículo 9.4.b que la cooperación directa entre las autoridades competentes también podrá utilizar las siguientes modalidades: la «creación de patrullas mixtas terrestres, marítimas o aéreas».

Por lo que se refiere al ámbito terrestre de la UE cabe mencionar, por ejemplo, el trabajo llevado a cabo por algunos países como: Portugal; Bélgica; Alemania; Italia; Holanda; Luxemburgo o España, en los que mediante la cobertura legal proporcionada por el Tratado de Prüm, se viene ejecutando desde el año 2008 el proyecto «comisarías europeas», que está permitiendo que agentes policiales de esos países presten servicios de uniforme y con el arma reglamentaria en zonas turísticas o de grandes aglomeraciones de personas por eventos extraordinarios que se produzcan en otro país europeo de los mencionados.

De igual manera, también se encontrarían, por ejemplo, los Centros de Cooperación Policía y Aduanera que España comparte con Portugal y Francia y que permiten que equipos mixtos de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de estos países trabajen de forma conjunta en la lucha contra el crimen transnacional.

---

[38] Entidad financiera de la UE, de préstamos a largo plazo y vinculada a la consecución de objetivos enmarcados en las políticas de la propia UE.

[39] United Nations, Security Council, Resolution 1851 (2008). Disponible en <http://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Documents/1851.pdf>. Fecha de consulta 30.12.2014.

El futuro inmediato

Por todo lo visto anteriormente, parece increíble, pero es cierto, que a día de hoy no haya acuerdo sobre:

- cómo integrar en la UE los sistemas VIS, EES y RTP, y lo que es más grave;
- qué nivel de acceso deberían tener las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad Europeos a esas bases de datos, en la lucha antiterrorista o contra los grupos del crimen organizado[40];
- si la información contenida en esta, será retenida por un tiempo superior al previsto en caso de tener interés policial.

Por si esto no fuera poco, aparece otro dilema suscitado por algunos de los propios Estados europeos. De esta forma, y a mero título de ejemplo que evidencia la disparidad de criterios y actuaciones llevadas a cabo:

- los Países Bajos ya han implementado su RTP doméstico y lo ha ampliado a países que no son de la UE (como Canadá o Corea del Sur);
- Alemania ha hecho lo mismo con su RTP, pero en este caso ha incluido a los ciudadanos de EE.UU.;
- Finlandia, que también tiene su propio RTP en funcionamiento[41], permite el acceso a sus servicios de seguridad, dado que, entre otros motivos, comparte frontera con la Federación de Rusia;
- y Francia, en mayo de 2014 –y pese a ser el país de la UE que más ciudadanos radicalizados tenía combatiendo en Siria o Irak– se estaba pensando el implantarlo.

---

[40] La Comisión Europea solo lo preveía inicialmente como un objetivo secundario y tras cumplirse ciertas premisas que deberían de ser evaluadas mediante los estudios de campo del sistema, efectuados estos durante dos años desde su entrada en funcionamiento a nivel global dentro de la UE.

[41] El cual no solo lo ha implementado en aeropuertos sino también en líneas ferroviarias (pues dispone de dispositivos móviles de 20.000 euros, a bordo de algunas líneas de tren como la de Helsinki- San Petersburgo).

Es decir, a la Comisión Europea le urge saber cómo va a solucionar la relación con los terceros países, cuando el sistema RTP se implemente a nivel global para toda la UE.
Tampoco habrá que perder de vista que cuando esto se haga para todos los pasajeros por vía aérea, tarde o temprano habrá que abordar, también para toda la UE, la cuestión de hacer lo propio para los viajeros que entren o salgan de ella por tren, mar o carretera.
Por otra parte y en lo que se refiere a las relaciones entre EE.UU.-Canadá y la UE, en materia de protección de datos personales, cuando sean cedidos y procesados con el fin de prevenir, investigar, detectar y perseguir delitos –en especial los de terrorismo– dentro del marco de la cooperación policial y judicial, es inevitable plantear la cuestión de que ambas partes tendrán que llegar a un acuerdo, pues de lo contrario la lucha contra el fenómeno terrorista y del crimen organizado, se vería comprometida seriamente.

Conclusiones

Con un calado superior al que aparentemente pueda tener, EE.UU. y Canadá se han unido desde finales de 2011 en una carrera abierta por mejorar sensiblemente, de forma conjunta y coordinada su perímetro de seguridad.
Programas como NEXUS, EEIS o eTA suponen un neto incremento de la captación del máximo número de datos e información, tanto de nacionales como de ciudadanos de terceros países, que trata de dar solución a las conocidas brechas de seguridad.
En 2015 no parece que vaya a haber un final en cuanto a las nuevas medidas a adoptar durante los próximos años para seguir implementando dichas ideas en torno a la seguridad, por cuanto los subprogramas planteados en el BBAP han demostrado con creces su efectividad más allá de los programas piloto. Es solo cuestión de tiempo, dinero y voluntad de las futuras generaciones políticas, el decidir hasta qué punto se implican en una unión de mayor calado que supere las actuales estructuras nacionales respectivas, pero todo apunta a que esta nueva red inclusiva tendrá un importante papel en el futuro global.
De la misma manera, se ha visto durante la exposición del tema que los objetivos y mecanismos empleados por EE.UU. y Canadá para su consecución no difieren en gran medida de los utilizados –o planteada su utilización y paralizada esta en algunos

casos– por otros muchos países que se encuentran integrados en estructuras supranacionales como la UE.

El dilema de la primacía de la seguridad, auspiciado por el tándem EE.UU.- Canadá, está calando cada vez más en el ámbito europeo, que aunque ya lo había analizado, sin embargo este había quedado entre bambalinas desde 2013, con el apoyo de los que abogaban por las libertades civiles a ultranza.

Si a eso se le añaden los ataques terroristas en Francia a principios de año o las operaciones policiales llevadas a cabo en otros países europeos con posterioridad, todo hace pensar que los engranajes de la maquinaria europea deberían moverse en el mismo sentido de giro.

Cuestión distinta será si el rendimiento o la velocidad de esta última alcanza pronto a la que, de forma también conjunta, ya está en marcha al otro lado del Atlántico y que parece que funciona como un reloj suizo de pulsera, de gama alta, o si por el contrario se queda como la que forma parte de un reloj de cuco –inamovible de su pared y teniéndola que reajustar cada vez que se van las visitas de casa–.

*Fernando Ruiz Domínguez**
Subinspector del Cuerpo Nacional de Policía

ieee.es

Instituto Español de Estudios Estratégicos

2013

Documentos MARCO

índice

Documentos

MARCO

1035 Proliferación nuclear en el siglo XXI. Julio Ortega García

1069 Yihad: radicalidad y discurso. Pablo Cañete Blanco

1104 El papel de los catalizadores de transformación política en los golpes de estado suaves. Juan Pablo Somiedo García

1137 Trípoli: Entre el geosectarismo y la desafección nacional. Fco. Salvador Barroso y Wissam Macaron

1155 Grandes potencias, armas nucleares y conflictos asimétricos. Luis V. Pérez Gil

1180 De Gales a Varsovia, se hace camino al andar. Francisco J. Ayuela Azcárate

1201 OTAN: el oso y las hienas. Antonio Esteban López

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Marco

05/2016 21 de abril de 2016

*Julio Ortega García**

Proliferación nuclear en el siglo XXI

Visitar la WEB

Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO

Proliferación nuclear en el siglo XXI

Resumen:

Desde un punto de vista realista, la adquisición de armas nucleares aporta una ventaja militar considerable, por lo que varios Estados han intentado desarrollarlas en la última mitad del siglo pasado y probablemente más de uno esté intentándolo en este siglo XXI. La prueba nuclear de Corea del Norte en enero de 2016 confirmó que la amenaza de proliferación nuclear sigue siendo elevada. Sin embargo, otros muchos Estados han decidido cumplir lo tratados y convenios internacionales que las prohíben y regulan.

El principal de ellos es el Tratado de No Proliferación Nuclear, que desde su establecimiento ha contribuido a que el número de países poseedores de armamento nuclear no sobrepase la decena. De no ser así y según las estimaciones al inicio de la carrera nuclear, en la actualidad serían varias decenas de países los poseedores de estas armas. Aun así, el riesgo asociado a un aumento de los países poseedores de armamento nuclear es tan elevado que la comunidad internacional no debe conformarse, debiéndose realizar mayores esfuerzos en mejorar las medidas establecidas para evitar la proliferación nuclear o incluso implementar nuevas.

Esas medidas deben ser más efectivas, lo que implica un estudio de los factores sobre los que actuar para que se diseñen adecuadamente, contribuyendo a reducir las motivaciones estatales para la proliferación nuclear.

Abstract:

From a realistic point of view, the acquisition of nuclear weapons provides military advantage. Due to this fact, many countries have tried to develop such weapons during the second half of the 20th Century; and it is highly probable that more than one is doing so at the dawning of the 21st Century. The North Korean nuclear test in January 2016 confirms that the nuclear proliferation threat is still high. On the other hand, most countries complied with the international treaties which ban or regulate the possession of nuclear weapons.

The Non- Proliferation Treaty is the main agreement among nations and it has contributed to avoid the growth of the nuclear club beyond a dozen members; despite the fact that initial estimations foresaw that by the end of the century over twenty countries would have joined. However, the risk associated to increasing the number of nuclear countries is so high that the International Community must not settle with what we have achieved to this moment, and new measures must be taken in an effort to avoid nuclear proliferation.

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

These new measures must be even more effective by developing a thorough analysis that enables us to identify every aspect witch intervenes in its design. This way we will contribute to reduce national motivations that can push a nation towards nuclear proliferation.

Palabras clave:

Proliferación nuclear, armas nucleares, programa nuclear, motivaciones, contra proliferación, TNP, Tratado de No Proliferación Nuclear, Irán, Corea del Norte.

Keywords:

Nuclear proliferation, nuclear weapons, nuclear program, motivations, counter proliferation, NPT, Non-Proliferation Treaty, Iran, North Korea.

INTRODUCCIÓN

El acuerdo firmado con Irán ha supuesto un gran cambio en la situación estratégica mundial y más concretamente en Oriente Medio. Este acuerdo abre una puerta a la posibilidad de evitar una escalada en la proliferación regional, aunque las críticas al acuerdo han sido también numerosas especialmente desde el tradicional aliado estadounidense en la zona, Israel[1]. La verificación es la clave de que este acuerdo se consolide, así como el futuro político tanto de Irán como de Estados Unidos.

Sin embargo el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas ha reforzado las sanciones sobre Corea del Norte que el seis de enero de 2016 realizó otra detonación nuclear[2]. La aplicación de este régimen de sanciones presiona al régimen de Pyongyang como no lo había hecho con anterioridad.

Vemos, por tanto, cómo los dos principales focos de tensión para el régimen de proliferación nuclear adoptan dos caminos divergentes en este momento. Irán se orienta al cumplimiento del régimen de no proliferación nuclear, mientras que Corea del Norte se aleja significativamente del mismo.

El análisis del régimen de no proliferación nuclear nos permitirá entender un poco mejor la situación actual y las decisiones que los Estados y la comunidad internacional adoptan para hacer frente a esta amenaza.

ARMAS NUCLEARES

Las armas de destrucción masiva (ADM) son una de las mayores amenazas para la paz y seguridad internacionales y se reitera prácticamente en todas las declaraciones y documentos oficiales de seguridad; por ejemplo, en el Concepto Estratégico de la Alianza Atlántica de 2010[3] o en nuestra propia Estrategia de Seguridad Nacional[4].

Las ADM demostraron su capacidad de destrucción y su potencial para producir desequilibrio a nivel estratégico desde su creación. El mundo tomó conciencia de que un arma podía ganar por si sola una guerra con la explosión de *Little Boy* sobre Hiroshima; así como de que su poseedor tenía en sus manos un poder prácticamente inigualable con fuerzas convencionales.

---

[1] General Assembly of the United Nations. *General Debate of the 70th Session*. <http://gadebate.un.org/70/Israel 2016>. (Último acceso 16 de marzo de 2016).
[2] Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. *Resolución 2270.* 2016. <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/2270(2016)>.
[3] OTAN. *Concepto Estratégico.* Lisboa: Organización del Tratado del Atlántico Norte, 2010, pág. 3.
[4] Presidencia del Gobierno. *Estrategia de Seguridad Nacional.* Madrid: Gobierno de España, 2013.

El arma nuclear es la que de una manera inmediata es capaz de provocar una destrucción material y eliminación de personal elevadas; por lo que se le considera el «verdadero ADM». Se estima también que determinadas armas biológicas podrían llegar a alcanzar la capacidad de destrucción de las nucleares, aunque sería con un carácter más diferido y probablemente limitado a la «destrucción» de personas, pero no de infraestructuras. Como ejemplo, hemos visto recientemente como uno de los virus más mortales, el ébola, ha causado un número de muertes elevado en varios meses y un importante problema a nivel global; sin embargo, una detonación nuclear multiplicaría este problema y lo concentraría en segundos.

A pesar de ello, es más probable la proliferación de armas químicas por su mayor facilidad de obtención, aunque su capacidad de destrucción sea significativamente menor.

Este trabajo se dirige al armamento nuclear como pieza clave de los arsenales estatales, considerando la capacidad nuclear como la posesión de «cabezas» nucleares y vectores para llevarlas al blanco. No se entrará en detalles técnicos profundos que podrían discutir la verdadera capacidad nuclear de algunos estados, si bien será inevitable que ciertos aspectos relacionados con la tecnología se traten brevemente.

Los Estados poseedores de armamento nuclear son considerados «intocables» en el escenario internacional; o al menos, este armamento les confiere una considerable capacidad de disuasión. También pueden ejercer una influencia e incluso presión mayor en sus relaciones con el resto de la comunidad internacional. Por tanto, existe la posibilidad real de que los Estados estimen como beneficiosa la posesión de armamento nuclear.

Pero el riesgo asociado a la mera existencia de las ADM, y en especial la del arma nuclear, ha reducido también su empleo; tanto mediante la autolimitación de los poseedores como, posteriormente, con los tratados internacionales que las han prohibido y regulado. Sin embargo, el que no se hayan empleado extensivamente no significa que no hayan tenido su influencia, sino todo lo contrario. La disuasión y el poder potencial que aportan a sus poseedores han influenciado las relaciones internacionales de manera absoluta, y son las que configuran el sistema internacional. De hecho, las cinco naciones poseedoras *de iure* de armamento nuclear son las que

tienen derecho a veto en el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

El Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP) constituye la herramienta fundamental para evitar que aumente el número de países poseedores de armas nucleares. Establecido en 1968, es uno de los tratados internacionales con mayor número de países signatarios. El objetivo buscado con el tratado fue evitar la proliferación horizontal que, desde el primer uso de la bomba nuclear por parte de Estados Unidos en 1945, había hecho que otros cuatro Estados poseyeran el arma nuclear (Rusia, Gran Bretaña, Francia y China). El tratado se basa en la desigualdad entre Estados poseedores de armas nucleares antes de 1956 y el resto de Estados.

Es necesario el análisis de los países poseedores de armamento nuclear para entender las motivaciones que impulsan a los decisores políticos a iniciar programas de desarrollo de estas armas; a pesar incluso de las restricciones internacionales establecidas.

Las medidas de no proliferación se tienen que adaptar para que sean realmente efectivas y contribuyan a reducir las motivaciones positivas para el desarrollo de armamento nuclear y a aumentar las negativas.

EL PROBLEMA DE LA PROLIFERACIÓN NUCLEAR

El régimen de no proliferación nuclear intenta que no aumenten el número de países poseedores de armamento nuclear. Sin embargo, a pesar de llevar más de medio siglo vigente, varios países lo han hecho o, al menos, lo han intentado.

Por esta razón hay que preguntarse por qué las medidas asociadas al TNP no disuaden a ciertos países de proliferar nuclearmente.

Para responder a esa pregunta se deben analizar múltiples variables que afectan al respeto o no del TNP, que constituye la decisión fundamental que deben tomar los Estados. Estas variables contribuyen positivamente a respetar el TNP, negativamente a no hacerlo o tienen una influencia diferente según el Estado o la situación, pudiendo ser positiva o negativa.

De entre las variables que contribuyen al respeto del TNP podemos destacar: los beneficios que se obtienen con el Organismo Internacional de la Energía Atómica (OIEA) y la búsqueda del desarrollo de los usos pacíficos de la tecnología nuclear al mejorar la colaboración entre Estados.

En contraposición, las variables negativas pueden hacer que los Estados no respeten el TNP. Se puede destacar la desigualdad intrínseca del TNP, el incumplimiento de los compromisos del TNP por Estados nucleares, la alineación de países, la no globalidad del TNP y la mejora de posición y en prestigio internacional.

De manera diferente pueden influir otras variables según las propias conclusiones que alcancen los Estados en su análisis o según el momento en que se produzcan. Estas variables pueden ser incluso las más trascendentales en la decisión. Se destacan los factores domésticos y la seguridad nacional. Las influencias internas pueden hacer que se impulse decididamente un programa nuclear o que se cancele inmediatamente. Y la seguridad puede ser vista de diferente manera; el respeto al TNP puede interpretarse como una contribución para aumentar la seguridad nacional ya que mejora la seguridad regional e internacional principalmente gracias a la confianza mutua. Sin embargo, puede ser más decisivo el análisis que se haga de la seguridad que aporta al Estado el armamento nuclear gracias principalmente a la capacidad de disuasión que otorga, contribuyendo a la proliferación nuclear.

Estas variables serán analizadas a lo largo del marco teórico del documento.

EL ESTADO ACTUAL DE LA RESPUESTA A LA PROLIFERACIÓN

Existen dudas sobre la viabilidad del TNP tanto por la propia forma del mismo como por la situación internacional. La proliferación nuclear se ha producido incluso con este tratado, ya sea por Estados no signatarios (India, Pakistán, Israel) como por retirados del mismo (Corea del Norte).

Otros Estados pueden sentirse tentados a alcanzar el estatus nuclear, mediante el desarrollo de un programa de armamento nuclear. Este parece haber sido el caso de Irán y de otros países en el pasado (Irak, Libia, Sudáfrica…).

Esta proliferación nuclear se considera una de las mayores amenazas para la comunidad internacional, ya que por el inigualable poder de destrucción, no se puede permitir que aumente la posibilidad de empleo de estas armas. Por lo tanto, todos los Estados deberían analizar si la posibilidad de que aumente el número de países en el «club nuclear» es real y estudiar si los medios establecidos para evitarla tienen validez.

Los Estados toman las decisiones que les afectan basándose en múltiples factores, tanto internos como externos. El mayor valor que le han dado a unos u otros, la propia estructura del Estado, la personalidad de los dirigentes y decisores…; han provocado la

decisión en los Estados que son actualmente nucleares, o han hecho que se renuncie a los programas nucleares en otros. El análisis de los programas permite mejorar el régimen de no proliferación para impedir que en el futuro otros países decidan dar el paso hacia el armamento nuclear.

En cualquier caso, se puede afirmar a priori que el TNP necesita una reformulación de sus puntos fundamentales y una búsqueda de objetivos concretos para que sea realmente efectivo. Esta afirmación será analizada a lo largo del documento para confirmar su validez.

MARCO TEÓRICO

Ciertos conceptos básicos deben ser entendidos para poder analizar la capacidad nuclear de los Estados, así como el régimen de no proliferación nuclear. No es objetivo de este trabajo realizar un exhaustivo análisis de la tecnología nuclear militar, pero una pequeña descripción ayuda a entender la complejidad de los programas de armamento nuclear y el esfuerzo que tiene que hacer un Estado para su desarrollo.

Proliferación

La proliferación es el aumento del número de armas y se suele entender en dos variantes:

- **Proliferación horizontal:** aumento del número de armas en un país que anteriormente no tenía este tipo de armamento.
- **Proliferación vertical:** aumento del número de armas y la calidad de las mismas dentro del arsenal de un país previamente en posesión de ese tipo de armamento.

La proliferación nuclear consiste, por tanto, en el aumento de este tipo de armas. Desde que comenzó su desarrollo en los arsenales militares, múltiples Estados han optado por adquirirlas, sin embargo la capacidad nuclear de los mismos es muy diferente.

Armas nucleares

Se considera un arma nuclear como la fabricada por un Estado para usos bélicos.

Este término es diferente al artefacto nuclear improvisado; aquél fabricado por una organización no estatal. Los efectos serían similares a igualdad de potencia liberada, encontrándose la diferencia en el diseño, tamaño y la cantidad de material fisionable.

Las cabezas nucleares de los Estados se diseñan para los vectores con las que van a ser empleadas, encargados de llevar la cabeza al blanco y con una finalidad en el campo de batalla (táctica, operacional o estratégica). El perfeccionamiento de las cabezas nucleares ha llevado a la reducción de los tamaños e incluso miniaturización, pudiendo ser empleadas en todo tipo de formatos (bombas de aviación, misiles balísticos, minas submarinas, proyectiles de artillería, minas terrestres, cargas de demolición transportables por personas…).

Existen diferentes tipos de armas nucleares basándose en la tecnología que utilizan. El acceso inicial a un arma nuclear sería a una de fisión, base para las posteriores de fusión o combinadas. Para la reacción de fisión se emplean distintos diseños.

El diseño de «tipo cañón», que es el más sencillo, de ahí que fuera el utilizado en *Little Boy*, la bomba empleada sobre Hiroshima incluso sin haberla probado con anterioridad. Este diseño se basa en «disparar» con explosivo convencional una masa sub-crítica de uranio sobre otra, alcanzándose las condiciones adecuadas de criticidad e iniciándose la reacción en cadena de fisión necesaria para una explosión nuclear.

Sin embargo, el de implosión es más complicado. Se dispone una esfera hueca de material nuclear que se comprime con explosivo de especiales características que adecuadamente dispuesto permite que se alcancen las condiciones de «supercriticidad» necesarias para la detonación nuclear. Los estudios necesarios son complicados y se necesita de un mayor conocimiento para su desarrollo. Este tipo fue el empleado sobre Nagasaki para finalizar la Segunda Guerra Mundial y fue el que se empleó por primera vez en el desierto de Alamogordo (*Trinity*), constituyendo la primera detonación nuclear de la historia.

Sin embargo y a pesar de las dificultades de desarrollo, el diseño de implosión facilita la «vectorización» posterior de la cabeza al requerir menos cantidad de material fisible para alcanzar la masa crítica, obteniéndose un tamaño final inferior. Además, con los estudios y el conocimiento actual sobre reacciones nucleares, probablemente no sea necesario que un país realice una prueba nuclear completa del arma para verificar que dispone del diseño de implosión adecuado.

En cualquier caso, el elemento esencial que se necesita es el material fisible. Los programas nucleares civiles de enriquecimiento de uranio permiten el desarrollo de uranio enriquecido en el grado suficiente para ser empleado en la fabricación de armamento nuclear. Por eso, la verificación de las actividades nucleares civiles por el OIEA es esencial.

El uranio natural se obtiene de la minería y con diferentes procesos se enriquece para alcanzar la concentración adecuada de isótopo de uranio 235, óptimo para la fisión nuclear. No es objeto de este trabajo detallar los procesos tanto de extracción de uranio como de enriquecimiento, existiendo una amplia literatura científica que lo explica correctamente. Pero lo importante es tener claro que las actividades de uso civil de la energía nuclear realizan estas fases de manera prácticamente similar a la que se haría para cualquier programa nuclear militar[5].

Diferente es el caso para la obtención de plutonio, ya que si bien se puede extraer de las barras de uranio una vez irradiadas en el reactor; es más adecuado el empleo de reactores diseñados específicamente para la obtención del mismo. Por eso, cuando se desarrollan reactores nucleares también se deben declarar los diseños y las finalidades al OIEA. Los técnicos de este organismo revisan y realizan consultas adicionales si son necesarias para contrastar la finalidad última declarada con las posibilidades del diseño. Un ejemplo de discusión en este aspecto es la discrepancia de diseño y finalidad del reactor iraní de Arak, que ha sido objeto de discusiones entre el OIEA e Irán[6].

Después de obtener el plutonio en el reactor es necesaria su extracción y separación, para lo que hay que disponer de plantas específicas con «celdas calientes» que permiten el manejo de material altamente radiactivo en condiciones de seguridad. Estas plantas son similares a las que se utilizan para la separación de otros productos radiactivos empleados en aplicaciones civiles.

Pero aparte de las actividades nucleares señaladas que tienen una aplicación civil, para la conclusión de un verdadero programa de armamento nuclear hay que realizar múltiples tareas además de conseguir los materiales. Si bien este programa no tiene por qué tener la envergadura del «Proyecto Manhattan», sí que exige el empleo de múltiples recursos tanto humanos como materiales. También es importante el control

[5] Julio Ortega: *Programa nuclear iraní: una visión técnica.* Madrid: IEEE, 2012
[6] Ibíd.

del personal involucrado en programas nucleares en los Estados poseedores, ya que estos recursos serán mayores si no se dispone del conocimiento directo para la obtención de los datos adecuados de diseño del arma[7]. En el gráfico a continuación se pueden ver las actividades necesarias para el desarrollo militar.

Fuente: elaboración propia

Estas actividades específicas de un programa militar son el desarrollo de alto explosivo de alta eficiencia, detonadores de alta calidad con micro retardos, la ejecución de experimentos hidrodinámicos para estudiar la compresión del material nuclear, la necesidad de disponer un modelo científico y de cálculo para los mismos así como para el flujo neutrónico, entre otros.

Finalmente la última tarea es la adaptación al vector de la cabeza nuclear, convirtiendo la misma en un arma, con espoleta, seguros…; y del tamaño y peso adecuados. La realización de todas ellas junto a disponer del material combustibles nuclear, son necesarias para disponer de un arma nuclear.

El Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP)

Desde el fin de la Segunda Guerra Mundial la comunidad internacional ha tenido dentro de sus prioridades evitar la diseminación de las armas nucleares, que tan

[7] Julio Ortega: *Medidas de defensa en España frente al terrorismo nuclear.* Madrid: Instituto de Estudios Estratégicos, 2013.

decisivamente contribuyeron al final de la misma. Así, en las primeras sesiones de la Organización de las Naciones Unidas, se constituyó una comisión que «se encargue de estudiar los problemas surgidos con motivo del descubrimiento de la energía atómica»[8].

Las negociaciones iniciadas en 1965 llevan a la firma del TNP en 1968. Su entrada en vigor se produce en 1970, inicialmente por un periodo de veinticinco años, pero se prorrogó de manera indefinida en 1995. El TNP se constituye como el máximo exponente del régimen de no proliferación nuclear y se concibe con la máxima de que no se reconocerán más Estados nucleares que los que han realizado ensayos antes del 1 de enero de 1967. Se establecen tres apartados fundamentales que son considerados los pilares del TNP:

1. NO PROLIFERACIÓN de armas nucleares en Estados que no lo sean (artículo II).
2. Desarme nuclear para los poseedores (artículo VI).
3. Derecho a la utilización de la energía nuclear con fines pacíficos (artículo IV).

Vemos por tanto cómo se establecen dos categorías de países, consistiendo el TNP un caso extraño de discriminación en las relaciones internacionales. Los derechos y obligaciones de los Estados poseedores son diferentes a los de los no poseedores de armamento nuclear.

Los cinco Estados nucleares se comprometen a no transferir armamento ni tecnología o equipos para la fabricación de armamento nuclear al resto de Estados. Asimismo, facilitarán a los signatarios del TNP el desarrollo con fines pacíficos de la energía nuclear, siempre que se realice bajo la supervisión del OIEA. Una de las principales quejas esgrimidas por varios países es precisamente el poco avance realizado por los poseedores en el desarme completo, ya que a pesar de los acuerdos de reducción y eliminación de armas nucleares entre las dos grandes potencias, el número de cabezas nucleares en los arsenales de las cinco se mantiene muy elevado.

Cada cinco años se realiza una Conferencia de Revisión del TNP, en la que los Estados debaten y alcanzan acuerdos sobre cómo mejorar el régimen de no

[8] Asamblea General de la ONU: «Comisión que se encargue de estudiar los problemas surgidos con motivo del descubrimiento de la energía atómica». *Décimo séptima sesión plenaria.* Nueva York, 1946. 9.

proliferación. Como ejemplo en la celebrada en 2010, que supuso un éxito para las iniciativas relacionadas con el desarme nuclear; por consenso se adoptó un documento de «conclusiones y recomendaciones sobre medidas de seguimiento», tres Planes de Acción sobre Desarme, No Proliferación y Usos Pacíficos de la Energía Nuclear y la organización de una conferencia en 2012 para establecer en Oriente Medio una zona libre de armas nucleares y otra de armas de destrucción masiva[9]. Por el contrario, la del 2015 fue menos fructífera y ha sido incluso calificada de fracaso[10].

El balance de la existencia del TNP es discutido. Mientras que hay un innegable éxito en reducir la proliferación de los quince o veinte países en disposición de desarrollar armamento nuclear en 1968; otros discuten que en la actualidad son nueve los poseedores de armamento nuclear y pueden ser muchos más a corto plazo por el desarrollo tecnológico de muchos países que pueden considerarse «latentes nucleares», ya que en un breve periodo podrían fabricar armas nucleares.

La verificación de la no proliferación

La verificación de los compromisos adquiridos por los Estados en el TNP es encargada al OIEA; que tiene las atribuciones para verificar que los compromisos de «uso pacífico» firmados por los Estados tanto bajo el TNP como por otros acuerdos se mantienen, llevando a cabo su actividad de «salvaguardias».

Las salvaguardias son una serie de actividades por las que el OIEA intenta verificar que un Estado no está utilizando sus programas nucleares para propósitos armamentísticos. El sistema de salvaguardias está basado en el análisis de la exactitud y la integridad de la declaración realizada por el Estado al OIEA sobre el material nuclear y las actividades relacionadas con la energía nuclear. La verificación del OIEA ayuda a aportar credibilidad de que estos materiales no son desviados o empleados inadecuadamente para la fabricación de armas nucleares y de que ningún otro medio que debiese ser declarado no lo es.

Actualmente 145 estados han firmado estos acuerdos con el OIEA, sometiendo materiales nucleares, instalaciones y actividades al escrutinio de los inspectores. Las actividades de salvaguardias se aplican de manera rutinaria a más de 900 instalaciones

[9] Vicente Garrido Rebolledo: *La no proliferación y el desarme en perspectiva histórica.* Bilbao: Cátedra de Estudios Internacionales, 2010.

[10] <http://blogs.elpais.com/paz-en-construccion/2015/06/entre-el-27-de-abril-y-el-22-de-mayo-se-ha-celebrado-en-nueva-york-la-novena-conferencia-de-revisi%C3%B3n-del-tratado-de-no-proli.html>. Último acceso 16 de marzo de 2016.

en más de 70 países. Anualmente más de 21.000 inspecciones sobre el terreno son realizadas para verificar los materiales nucleares por los inspectores del OIEA.

El OIEA se encarga de toda fuente y material especial fisionable en países bajo salvaguardias. El seguimiento y verificación de las actividades se centra en los tipos de materiales nucleares que son más adecuados para la fabricación de armas nucleares (Plutonio-239, Uranio-233, Uranio-235 y cualquier mezcla que los incluya).

Las salvaguardias se han desarrollado progresivamente desde su implantación; hasta principios de los noventa el sistema se centraba en la verificación del material nuclear y las actividades declaradas por el Estado. Con el descubrimiento del programa clandestino iraquí a pesar de que existía un acuerdo integral de salvaguardias con el OIEA; y además, con los descubrimientos posteriores de materiales nucleares no declarados en la República Democrática Popular de Corea, se demostró que el régimen de verificación también se debería orientar a los posibles materiales y actividades no declaradas para que sea efectivo. Por esta razón el OIEA avanzó una serie de pasos para reforzar el sistema de salvaguardias. Sin embargo, mientras algunas de estas medidas podían aplicarse de manera rutinaria dentro del marco existente de acuerdos de salvaguardias completas, otras requerían de una autorización legal adicional.

Así, en mayo de 1997 se aprobó el Protocolo Modelo Adicional de Acuerdo de Salvaguardias que aportaba esa autorización legal adicional. El objetivo era dotarse de un sistema que aportara mayor confianza tanto en las actividades declaradas como en las no declaradas. Con este modelo, los Estados permiten el acceso al OIEA a cualquier lugar de una instalación o a cualquier instalación en la que se pudieran estar realizando actividades relacionadas con el ciclo del combustible nuclear; así como mejoras en las cuestiones administrativas para agilizar las actividades de verificación. Este sistema de salvaguardias reforzado está basado en los compromisos de los Estados de apoyar el sistema de verificación, que se lleva a cabo tanto con análisis cualitativos como con mediciones y recuentos cuantitativos.

En los Estados que tienen tanto un acuerdo completo de salvaguardias como el protocolo adicional establecido, el OIEA es capaz de optimizar la aplicación de todas las medidas de salvaguardias. Las «salvaguardias totales» se basan en la combinación de las medidas tradicionales de recuento de materiales nucleares con las nuevas medidas reforzadas para alcanzar una eficacia superior a menor coste. El proceso de

definición de la combinación más óptima de medidas es llevado a cabo de manera no discriminatoria por el OIEA, siempre que durante un año se concluya que todo el material nuclear es empleado con fines pacíficos.

La participación de los Estados en el sistema de salvaguardias es importante por múltiples motivos, entre los que se puede destacar:

- Cumplir con las obligaciones internacionales que se indican en el TNP.
- Contribuir a la seguridad internacional, ya que con estos sistemas también se colabora en la prevención del terrorismo nuclear.
- Contribuir a la seguridad regional ya que la trasparencia nuclear y la confianza en el contexto internacional se mejora reduciendo así la tensión entre Estados. Además, los Estados parte del sistema de salvaguardias reciben mayores asistencias del OIEA para el desarrollo de medidas de seguridad y protocolos de emergencia con materiales radiactivos, mejorando el sistema de protección civil.
- Búsqueda del desarrollo de los beneficiosos usos pacíficos de la tecnología nuclear al mejorarse la colaboración entre los Estados.

Se observa por tanto, que mediante la aplicación de un sistema de salvaguardias el Estado obtiene una serie de beneficios para su posición de seguridad regional e internacional a través principalmente de la confianza mutua. Además, obtiene una serie de ventajas para el desarrollo pacífico de la energía nuclear y el empleo de material radiactivo, muy habitual en múltiples campos en la actualidad (industria, medicina, agricultura…)[11].

Sin embargo entrega una serie de atribuciones al OIEA que le dificultarían gravemente el desarrollo de cualquier actividad relacionada con el uso armamentístico de materiales nucleares; ya que la implantación de un acuerdo de salvaguardias con un protocolo reforzado hace difícil al Estado el desvío de materiales o disponer de instalaciones secretas para el desarrollo de armamento nuclear. Es por eso muy importante que los protocolos adicionales se convirtieran en universales.

[11] OIEA. *Verificación del cumplimiento de los compromisos en materia de no proliferación nuclear.* Viena: Oficina de Relaciones Exteriores y Coordinación de Políticas del OIEA, 2008.

Motivaciones estatales para la proliferación nuclear

Varios Estados han iniciado un programa nuclear en algún momento de su historia. Sin embargo, algunos de ellos no llegaron a finalizarlo. Asimismo, muchos Estados ni siquiera se han planteado el inicio de estos programas a pesar de ser potencias regionales o simplemente países importantes con un elevado grado de desarrollo. El porqué de la proliferación nuclear en los Estados es uno de los elementos que se ha estudiado principalmente desde la existencia del régimen de no proliferación. Sin embargo, no parece haberse alcanzado un acuerdo global sobre cuál es la motivación principal que impulsa a un Estado a dotarse de armamento nuclear.

Tradicionalmente, la seguridad que aporta al Estado se ha destacado como la principal motivación. Siempre se señala que un Estado nuclear es «intocable» en el panorama internacional. Sin embargo, esta afirmación puede ser discutida si pensamos en su verdadera capacidad nuclear. La mejora de los sistemas de detección y alerta temprana, los interceptores y otras tecnologías relacionadas como las armas anti satélite y de energía dirigida; ahondarán más aún en la duda de si la posesión de un arma nuclear es suficiente para no ser agredido o si con ella se consigue la disuasión suficiente que el Estado busca con su desarrollo[12].

En el caso de los cinco poseedores *de iure* del arma nuclear, esta parece ser la motivación principal en los dos primeros. Estados Unidos se lanzó a una carrera por alcanzar el arma más poderosa de la historia y lo logró de manera espectacular, empleándola para finalizar la IIGM. Claramente, con este hecho, Estados Unidos se colocó como la gran potencia mundial, con el mayor poder militar existente; pudiendo así contrarrestar la potencia militar convencional de la Unión Soviética.

Sin embargo, la explicación basada en la seguridad puede resultar insuficiente para el análisis teórico de las motivaciones de los Estados que han decidido la construcción de armamento nuclear o que después de haber iniciado un programa lo abandonaran. Para este análisis, se utilizará como base el estudio realizado por Scott D. Sagan que constituye un acertado análisis de esta cuestión. En el mismo se realiza una crítica a la tradicional visión realista de que los Estados se nuclearizan o no principalmente motivados por su seguridad nacional[13].

[12] Julio Ortega: «Armas de Tecnología Avanzada». *CE 153 - Proliferación de ADM y tecnología avanzada*, págs. 186-206. Madrid: IEEE, 2011.
[13] Scott D. Sagan: «Why do States build nuclear weapons?: Three models in the search of a bomb».

Si bien esa perspectiva realista se ajusta bien a varios casos y explica parcialmente prácticamente todos los casos, resulta insuficiente para alguno de ellos y no los llega a clarificar completamente. Por eso Sagan, desde una perspectiva más liberal, establece que existen tres marcos teóricos que ayudan a explicar el porqué de la nuclearización o no de los estados: modelo de seguridad, modelo de política doméstica y modelo normativo.

Modelo de seguridad

Según este modelo los Estados que quieren mantener su nivel de seguridad nacional tienen que reaccionar cuando un Estado rival adquiere armas nucleares debido al poder destructivo de las mismas, y así alcanzar también la disuasión nuclear.
Para eso se pueden adoptar dos posturas. Los Estados potentes tratan de desarrollar su propio armamento nuclear mientras que otros más débiles buscarán una alianza con otro Estado nuclear que le ampare. Esta última opción lógicamente proporciona un nivel menor de seguridad, ya que el Estado nuclear garante tiene que asumir la opción de contraataque por responder ante un ataque a su aliado.
Lo que se deduce también de este modelo es, como señala Schultz que «la proliferación llama a la proliferación». Un Estado que prolifera nuclearmente afecta a la visión de seguridad de otro que puede reaccionar de la misma manera. Esta forma se ajusta bien al inicio de la proliferación nuclear cuando todas las potencias de la IIGM se apresuraron a iniciar programas nucleares temiendo que el resto lo estuviera haciendo. Después de la guerra, la Unión Soviética se apresuró a desarrollar su arma nuclear en 1945 cuando los Estados Unidos atacaran Hiroshima y Nagasaki, convencidos de que iba a ser una necesidad en el periodo de enfrentamiento que se abría. Posteriormente los programas nucleares de Gran Bretaña, Francia y China pueden explicarse de la misma manera. Los gobiernos británico y francés, ante la creciente amenaza soviética y la desconfianza hacia el paraguas nuclear americano al aumentar la capacidad de respuesta soviética, decidieron disponer de su propia arma nuclear. Y finalmente el Gobierno chino también vio como necesario para su seguridad el arma nuclear tras la guerra de Corea y las tensiones en los estrechos con Estados Unidos, detonando su primer artefacto nuclear en 1964.

International Security 21, no. 3 (Winter 1996-1997): págs. 54-86.

Posteriormente, el programa nuclear indio se puede entender también como una respuesta a la proliferación china, con la que se había enfrentado en 1962; aunque más tarde se explicará que puede resultar una visión incompleta. Y el arma nuclear indio precipitó el desarrollo de armas nucleares pakistaníes que se tendría que enfrentar a la superioridad convencional y nuclear de su enemigo. De esta manera, se puede haber producido una proliferación nuclear debido al «dilema de seguridad»[14], aunque las hostilidades existieran en algunos casos.

Modelo de política doméstica

Desde una perspectiva más realista neoclásica, el modelo de política doméstica se centra en el estudio de los actores internos que influyen en la decisión estatal de proliferar o no nuclearmente. Así, a pesar de que las armas nucleares fueran beneficiosas o no para los intereses estatales, sí que lo serían o no para los particulares o para un grupo dentro del mismo.

Los grupos que se destacan en el análisis de los casos de proliferación son tres: las instituciones estatales de energía, unidades militares y políticos que tienen un apoyo popular a favor de la adquisición de armas nucleares. Estos grupos pueden formar coalición para influenciar a los decisores políticos directamente o indirectamente a través de la gestión de información para finalmente provocar la decisión de inicio de un programa nuclear o paralizarlo.

Los procesos internos de decisión en este caso son ciertamente difíciles de analizar teniendo en cuenta la confidencialidad del asunto, por lo que no existe una bibliografía amplia para su análisis. Pero de manera similar a otros asuntos en los que las estructuras burocráticas no son meros ejecutores de órdenes, sino que activamente crean condiciones para que se adopten decisiones; se puede afirmar que se producirá este hecho. Por tanto, estos grupos trabajarían para aumentar la sensación de amenaza, buscarían los apoyos políticos necesarios y se apoyarían en la industria que también tiene su influencia en los decisores.

Desde esta perspectiva se estima que la adquisición de armas nucleares no es la solución inevitable a los problemas de seguridad del Estado. Los problemas y las amenazas sobre el Estado son vistas como una cuestión sujeta a la interpretación

[14] Javier Jordán: «Dilema de seguridad, disuasión y diplomacia coercitiva». *Manual de Estudios Estratégicos y Seguridad Internacional*, by Javier Jordán, págs. 179-203. Madrid: Plaza y Valdés, 2013.

dentro del mismo y por tanto las soluciones son múltiples, contrastando así con la visión más realista del modelo anterior. Por ello, este modelo considera que las amenazas a la seguridad no son la causa principal para la proliferación, sino meras «ventanas de oportunidad» que los grupos pueden utilizar para sus intereses particulares.

Para Sagan, el caso de la India constituye el mejor ejemplo de este modelo. Si bien se ha señalado desde una perspectiva realista que la proliferación nuclear india responde a las amenazas a su seguridad nacional, un análisis en profundidad de la cronología y de las acciones del Gobierno indio aleja el caso del modelo anterior. China detonó su arma nuclear en 1964 y la India no lanzó un acelerado programa nuclear para detonar un arma inmediatamente, sino que no fue hasta 1974 cuando lograron la primera explosión. También si se hubieran sentido tan amenazados por el nuevo arma china, podrían haber realizado un mayor esfuerzo para conseguir alianzas con Estados Unidos o la Unión Soviética para garantizar la seguridad.

Sin embargo, lo que se produjo fue una lucha burocrática interna, incluyendo el coste económico en los elementos de discusión. No se puede saber con exactitud porqué finalmente Indira Ghandi decidió la construcción y autorizó la prueba de mayo de 1974 ya que nunca lo aclaró. Lo que sí se sabe es que la toma de la decisión fue realizada con el asesoramiento de un pequeño grupo en el que no se incluyeron personal de defensa ni de asuntos exteriores. Tampoco se consultó a los militares sobre cómo afectaría esta arma nuclear a la estrategia militar india. Parece por tanto, que el elemento seguridad nacional no era prioritario en la toma de la decisión. Además, atendiendo al aumento de apoyo popular al gobierno que se produjo tras la detonación nuclear, se puede entender como que el interés particular del Gobierno por mejorar su imagen pudo tener también su influencia.

En el caso sudafricano también se observan elementos que lo acercan a este modelo, tanto en la decisión de inicio del programa, como en la posterior decisión de desmantelamiento de las bombas disponibles. En las decisiones argentina y brasileña de no proliferar nuclearmente también su pueden observar estos elementos, ya que desde el punto de vista realista de seguridad, hubiera sido más normal que se hubiera precipitado la proliferación. Primero Argentina tras la derrota en la Guerra de las Malvinas y posteriormente Brasil como respuesta; y sin embargo congelaron los programas.

Modelo normativo

El último modelo se basa en que la decisión nuclear sirve para una serie de funciones simbólicas, reflejando y definiendo la identidad del Estado. Así, los líderes tomarían las decisiones basándose en las normas y en las creencias sobre qué acciones son legítimas y apropiadas en las relaciones internacionales.

Según este modelo, las organizaciones internacionales influyen unas en otras y también en los decisores, que están dentro de un ambiente que considera unos comportamientos y estructuras como legítimos, y otros como irracionales o primitivos. Además, las armas nucleares pueden ser vistas como un símbolo de modernidad y legitimidad, incluso aunque no sean útiles desde un punto de vista funcional. Como ejemplo de comportamiento institucional similar, tenemos un ejemplo en la construcción de aeropuertos en provincias españolas durante la época de bonanza económica. Las diputaciones y las comunidades autónomas pensaban que para ser consideradas modernas y evolucionadas necesitaban un aeropuerto y se lanzaron a su construcción a pesar de su poca utilidad y suponer un coste exagerado[15].

En el caso de la proliferación de armas químicas podemos hacer una comparación con el nuclear, si bien el menor poder aportado a su poseedor hace más fácil que los países no decidan su fabricación. Pero el simbolismo asociado a su posesión y empleo no ha sido la única causa que ha contribuido a la prohibición de las mismas, sino que la coacción y el poder en la imposición de normas en su contra ha contribuido decisivamente. Por eso, la creación del TNP y de la normativa contra la proliferación de armas nucleares no se basó solamente en el simbolismo y el valor moral que aportan, sino que los actores más poderosos estuvieron detrás de su impulso. Posteriormente, incluso los actores que lo impulsaron se sienten restringidos.

El caso de la adquisición francesa de armamento nuclear puede enmarcarse dentro de este modelo, a pesar de que a priori una visión realista puede de una manera simplista sugerir que eran necesarias para garantizar la seguridad nacional francesa frente a la amenaza soviética creciente. Sin embargo esa afirmación puede ser discutida por varios hechos que no son tan coherentes con el modelo de seguridad. Por ejemplo, la decisión de iniciar un programa nuclear se tomó antes de la crisis del Canal de Suez de

[15] <http://www.nosoloaviones.com/?p=965>. Último acceso el 11 de abril de 2016. Especialmente significativo es el caso de Castellón: <http://www.nytimes.com/2012/07/19/world/europe/in-spain-a-symbol-of-ruin-at-an-airport-to-nowhere.html?_r=1>. Último acceso el 11 de abril de 2016.

1956 y en la misma, la nuclear Gran Bretaña corrió la misma suerte que Francia, por lo que se podrían haber replanteado la posesión.

Pero dentro de la visión normativa, la percepción de los líderes franceses era que la bomba nuclear tenía una importante carga simbólica y la posesión de la misma estaba íntimamente relacionada con la posición en el sistema internacional a primeros de los cincuenta. Francia salía de la guerra sorprendentemente entre las naciones victoriosas y para mantener una posición internacional privilegiada, recuperar el poder y el estatus anterior a la guerra debía hacer algo. Sin el valor del colonialismo y tras la crisis de Argelia, Charles de Gaulle vio en la bomba atómica el símbolo necesario para recuperar la independencia francesa y para que Francia fuera considerara de nuevo como una gran potencia. Con esta adquisición, la grandeza (*grandeur*) de Francia se recuperaba. Incluso las tardías pruebas nucleares francesas pueden ser vistas como un ejemplo de que Francia era independiente y grande en el sistema internacional, queriendo reafirmar así su estatus de gran potencia.

En el caso contrario nos encontramos con Ucrania tras el desmembramiento de la Unión Soviética. Automáticamente en 1991 se convertía en un Estado nuclear con más de 4.000 cabezas, que le hubieran permitido ser una potencia media y disponer de una capacidad de disuasión para cualquier amenaza sobre su territorio. Sin embargo, su parlamento decidió adherirse al TNP y retirar de su territorio todo el armamento nuclear, entregándoselo a Rusia en 1994. Irónicamente se puede señalar que los decisores ucranianos se habrán arrepentido tras los sucesos del último año donde han perdido parte de su territorio en favor de Rusia y aún siguen combatiendo por otra.

La decisión no es coherente observada bajo el modelo de seguridad; sin embargo, presenta unos aspectos que la ajustan dentro del modelo normativo.

- Los políticos ucranianos mostraron una postura antinuclear antes de la independencia como muestra de identidad y diferenciación de la Unión Soviética, tratando incluso de acceder al TNP antes de 1990 como medida inicial para alcanzar la soberanía.
- La adhesión al TNP era vista por muchos políticos ucranianos como la mejor forma de mejorar la posición internacional debido al prestigio que otorga ser un Estado cumplidor del mismo. Por el contrario, no firmar el TNP podía significar ser visto como Irán, Corea del Norte… y convertirse en un Estado aislado en la comunidad internacional.

- Las presiones económicas de Estados Unidos y sus aliados también tuvieron su influencia en hacer entender a los dirigentes de Kiev de las consecuencias negativas de no firmar el TNP.
- Por último, tanto los políticos como la población ucraniana aceptaron con facilidad las ventajas económicas y las ayudas para la entrega del arsenal nuclear a Rusia con la convicción de que permitían que Ucrania mantuviera sus compromisos internacionales.

Realmente es difícil asegurar si la decisión hubiera sido igual o diferente si el TNP no hubiera existido, pero parece claro que la existencia de un régimen de no proliferación establecido durante los últimos cincuenta años tuvo una decisiva influencia en la decisión ucraniana.

Una conclusión que se puede derivar es que la existencia de un potente régimen de no proliferación al que incluso los Estados nucleares se sometan y cumplan sus obligaciones (avanzar en el desarme global como reza el artículo VI del Tratado); tendría gran influencia no solo en que ningún Estado iniciara un programa de armamento nuclear, sino que haría que los Estados nucleares *de facto* se plantearan la renuncia a su armamento para entrar en la comunidad internacional como el resto de Estados que cumplen los Tratados.

También sería interesante que una modificación del sistema internacional diera más valor a otras cuestiones para reducir el de la posesión de armamento nuclear. Claramente se puede identificar que la modificación de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU para incluir a Estados poderosos no nucleares sería un incentivo para que no se plantearan el inicio de programas de armamento nuclear para ponerse a la altura de los cinco permanentes.

Implicaciones de las motivaciones estatales

A uno de estos modelos se ajustan de una manera más o menos acertada cada uno de los casos de proliferación, presentando algunos casos rasgos de los diferentes modelos. Es por eso por lo que la «multicausalidad» es una de las mejores explicaciones de la proliferación. Todos los factores influyen en la decisión de los políticos para iniciar o abandonar un programa nuclear; y por ello, en la no proliferación se debe realizar un esfuerzo en todos los campos y no limitarse a uno de ellos.

El TNP influye notablemente como se ha señalado en contribuir en el marco del modelo normativo a que los Estados decidan a no proliferar nuclearmente. Además, al fomentar la confianza entre los Estados, contribuye también en el modelo de seguridad; ya que se reduce la percepción de la amenaza. Por último, la contribución en el modelo doméstico se basa en que se apoya a grupos dentro de los Estados que pueden contribuir a la no proliferación. Así, el OIEA influye en los organismos nucleares a los que apoya científica y tecnológicamente con sus múltiples programas de seguridad, emergencias, formación…

PROGRAMAS NUCLEARES

Es difícil realizar un análisis detallado de las motivaciones que impulsaron a los países a iniciar programas nucleares, así como los que los abandonaron. Esta dificultad, entre otros puntos, radica en que el carácter confidencial de estos programas no permite un estudio de los documentos internos y hay que realizarlo mediante fuentes indirectas. Asimismo, incluso las declaraciones oficiales o personales de los dirigentes involucrados pueden estar deliberadamente modificadas por múltiples motivos, como por ejemplo el de la justificación histórica.

El análisis profundo de las motivaciones de todos los países que han realizado un programa nuclear, tanto aquellos finalizados de manera fructífera y completa como de aquellos que abandonaron, sería realmente interesante para evaluar la hipótesis planteada. Sin embargo, el valor relativo posterior depende de cada país, ya que por ejemplo, el caso de los cinco Estados nucleares *de iure* no es tan válido para el estudio ya que el régimen de no proliferación nuclear no estaba establecido en el momento de su nuclearización.

Además este análisis excedería el alcance de este trabajo. Por eso, se limitará al análisis de un caso significativo, Corea del Norte. Este caso es especialmente significativo porque se ha pasado por diversas fases de cumplimiento con el TNP y las verificaciones impuestas, habiéndose salido posteriormente de manera unilateral del tratado culminando con la realización de cuatro ensayos nucleares que lo han convertido en poseedor de una limitada y discutida capacidad nuclear.

Corea del Norte

La República Democrática de Corea del Norte inició su programa nuclear en los años setenta. Inicialmente se adhirió al TNP en 1985, aunque puso restricciones a la

verificación como su negativa a someter a inspección del OIEA su principal centro nuclear en Yongbyon. Posteriormente anunció su retirada inmediata en 2003, aunque existe divergencia entre los países firmantes sobre su situación dentro del Tratado[16].

Gracias a la existencia de minas de uranio dentro de su territorio, Corea del Norte ha sido capaz de dotarse del ciclo completo, permitiéndole una autonomía para el desarrollo de armamento nuclear. Si bien la asistencia de la Unión Soviética y China, así como la de la propia red del padre del programa nuclear pakistaní A. Q. Khan, han sido esenciales para el desarrollo del programa nuclear norcoreano.

Existe una amplia bibliografía que explica los aspectos técnicos del programa nuclear norcoreano pero no son el objetivo de este análisis, por lo que en este trabajo no se realizará una detallada descripción del mismo. En cualquier caso, siempre hay que tener en cuenta que la comprensión de estos aspectos técnicos es necesaria para la aplicación de medidas de verificación, de presión por parte de los Estados, de seguridad para impedir la adquisición de elementos, etc. En definitiva, para poder analizar y gestionar un caso de proliferación nuclear, es necesario que expertos en tecnología nuclear aporten sus conocimientos para que se comprenda en qué situación se encuentra el programa y en qué elementos se pueden actuar para impedirlo[17].

La motivación para la adquisición de armas nucleares por parte de Corea del Norte puede ser sencillamente reducida a que le proporcionaría la seguridad necesaria, al dotarse de capacidad de disuasión nuclear para su supervivencia como régimen. Esta postura realista se enmarca perfectamente en el modelo de seguridad de Sagan.

Sin embargo, la propia existencia de un programa nuclear norcoreano, ha situado al país en una posición incluso peor que la que tenía antes. Su proliferación nuclear ha hundido al país en un aislamiento internacional que probablemente podría haber evitado el Gobierno de Corea del Norte si hubiera seguido cumpliendo con las exigencias del TNP. A finales de los noventa y principios de siglo, la aparente colaboración norcoreana suavizó las relaciones tanto con Estados Unidos como con la comunidad internacional en general. La mayor preocupación era la exportación de tecnología de misiles a países como Pakistán, Irán, Libia y Siria. Sin embargo, con el

[16] *Oficina de Asuntos de Desarme de las Naciones Unidas.* n.d. <http://disarmament.un.org/treaties/a/npt/democraticpeoplesrepublicofkorea/acc/moscow>. (Último acceso 16 de marzo 2016).

[17] Guillermo Velarde: «Proliferación de armas nucleares. Irán y Corea del Norte». *Cuaderno de Estrategia 153. Proliferación de ADM y de Tecnología Avanzada*, por varios autores, págs. 47-78. Madrid: Instituto de Estudios Estratégicos, 2011.

reconocimiento en 2002 de que se proseguía con un programa secreto de enriquecimiento de uranio que contravenía las disposiciones del TNP, la situación se agravó. La Administración Bush también impulsó el sentimiento de amenaza dentro del régimen, por lo que dentro de la lógica de la seguridad, el arma nuclear se constituía como la mejor opción para protegerse de un ataque sobre su territorio; aportando una capacidad de disuasión mayor que la capacidad real del conjunto bomba nuclear-vector.

Por eso, otros factores como el propio reconocimiento del régimen a través de una demostración de fuerza e independencia y las propias presiones de grupos internos, tienen que ser considerados en el análisis de esta motivación para el desarrollo de armamento nuclear.

Desde el punto de vista interno, un régimen como el norcoreano debe sumir a su población en un estado de miedo constante hacia el exterior[18]. Para eso, la propaganda establece que se está en una situación de tensión prebélica constante y por eso deben asumirse las deficiencias, carencias, carestías y demás penurias que se sufren dentro de Corea del Norte. Dentro de esa lógica, el régimen y su indiscutible líder inspirador aportan al pueblo la seguridad gracias a un poderoso ejército sobredimensionado para las posibilidades reales del país, sumido en una pobreza constante por la falta de alimentos y energía. La posesión del arma nuclear es el mayor exponente propagandístico de que el régimen proporciona seguridad a ese pueblo oprimido no por un sistema ineficaz e incapaz de solventar los problemas, sino por un enemigo exterior que amenaza la subsistencia de todo el país.

El análisis de los grupos de presión que influencian las decisiones es claramente un ejercicio de extrema dificultad teniendo en cuenta el aislamiento del régimen. Como claro ejemplo de la falta de transparencia del funcionamiento del sistema político, Corea del Norte se encuentra con Somalia y Afganistán como el país más corrupto del mundo[19]. Por eso es difícil identificar si alguna organización en concreto dentro de la estructura militar, de la energía u otros estamentos realiza presión para impulsar ese desarrollo nuclear. Lo que es más probable es que ningún grupo impulse una opción

[18] <http://www.elperiodico.com/es/noticias/internacional/vvir-mayor-carcel-del-mundo-4521895>. <http://rgnn.org/2014/03/01/corea-del-norte-un-infierno-de-terror-y-paranoia/>.
[19] *Trasparencia Internacional.* 2013. <http://www.transparency.org/cpi2013/results>. (Último acceso 16 de marzo de 2016).

contra la proliferación nuclear si la cúpula del régimen no lo hace; ya que sería considerado una desafección al propio líder supremo y por tanto castigada.

Lo que se puede concluir es que a pesar de la existencia del TNP y de la participación en el mismo durante unos años, el Gobierno de Corea del Norte consideró que el desarrollo de armamento nuclear era preferible a acatar el régimen de no proliferación. Así, tras ser miembro del TNP realizó ensayos nucleares en 2006, 2009 y 2013.

El análisis de los factores que llevaron a la adopción de esa decisión a pesar del TNP se puede resumir en relación a las variables en:

- **Seguridad regional por confianza mutua y con ello seguridad internacional:** A pesar de que como se ha señalado el TNP contribuye a la mejora de la seguridad internacional al aumentar la confianza mutua entre los Estados, en el caso de Corea del Norte no ha sido suficiente. Su deteriorada relación con Corea del Sur, Japón y Estados Unidos no está basada solamente en el desarrollo de armamento y su estatus nuclear. Los motivos y las justificaciones son muy variadas e incluso llegan a la propia forma de Estado, por lo que es difícil que se solucionen con la eliminación del armamento nuclear. La renuncia de Corea del Norte a disponer de armamento nuclear con su adhesión al TNP contribuiría a reducir la tensión o la escalada de un posible conflicto, pero no lo evitaría si otros factores lo provocan o impulsan.
- **Beneficios con el OIEA:** La relación que tiene el OIEA con los estados firmantes del TNP aporta a los mismos el acceso a la asistencia de los técnicos del organismo. Esta asistencia mejora la seguridad de las prácticas nucleares y radiactivas en el Estado. Corea del Norte podría haberse beneficiado de la misma, pero al declarar su salida del TNP de manera unilateral ha renunciado a ella. Es probable que considere que no la necesita porque tiene un conocimiento suficiente adquirido a través de la asistencia de terceros países durante años, que no se puede descartar que continúe de una manera limitada especialmente en estos aspectos de seguridad nuclear.
- **Desarrollo de los beneficiosos usos pacíficos de la tecnología nuclear:** Relacionado con el punto anterior, Corea del Norte podía haber mejorado sustancialmente las aplicaciones civiles. La sanidad del país se puede

mejorar significativamente gracias a un desarrollo completo de la medicina nuclear, como realizamos los países occidentales que tenemos acceso a los últimos avances en este campo. También, con las aplicaciones industriales de la radiactividad, la industria de Corea del Norte se puede beneficiar especialmente por la mejora en los procesos de calidad, aumento de la velocidad de producción y otros factores. Gracias también a la asistencia del OIEA y a la autorización de relaciones en el campo nuclear que se obtiene con la pertenencia al TNP, la industria podría desarrollar ese campo. Y por último, y más significativo, es el caso del desarrollo de la energía nuclear para producción energética. Corea del Norte tiene una carencia notable de energía que podría reducir con una mayor producción eléctrica procedente de centrales nucleares. Si entrara a formar parte de los países del TNP como uno más, podría empezar a construir con asistencia extranjera reactores de última generación que, alimentados por su propio uranio, reducirían significativamente el problema energético. Una explicación de porqué estos factores son ignorados por Corea del Norte puede tener más relación con la forma del propio régimen, que tampoco necesita que el país tenga un desarrollo elevado. Un aumento de la calidad de vida de las personas deriva en la mejora de la educación y el desarrollo de una clase media que se cuestionaría la situación política, como ha pasado en China. Finalmente e inevitablemente, la historia ha demostrado que deriva en una reducción del poder de los dirigentes e incluso la caída de los regímenes. Quizá por ello no sea tanta culpa de que el TNP sea insuficiente en estos aspectos, sino de que la propia Corea del Norte no quiere beneficiarse de lo que ofrece la pertenencia al mismo.

- **Relaciones comerciales internacionales por no aislamiento:** El análisis de este factor es complicado y la explicación puede ser similar a la anterior. Si tuviera una relación normal con la comunidad internacional a la que contribuiría significativamente su pertenencia al TNP, Corea del Norte podría acceder a los mercados internacionales y mejorar su situación económica, y con ello la de su población.

- **Aumento de la seguridad nacional por aumento de la capacidad de disuasión:** La renuncia al armamento nuclear que impone el TNP no va directamente relacionada con una eliminación de la posibilidad de sufrir un ataque nuclear, ya que no impone a los poseedores la prohibición del primer uso. Así, desde una perspectiva de seguridad norcoreana, el TNP implica la renuncia a disponer de la mayor capacidad de disuasión disponible. Una Corea del Norte nuclear se convierte en un país mucho más difícil de atacar y el que lo hiciera se enfrentaría a la posibilidad de sufrir una respuesta nuclear. Los dirigentes norcoreanos habrán realizado un análisis de los conflictos de las últimas décadas y habrán observado que Estados Unidos ha atacado Irak, Afganistán, otra vez Irak y Libia, todos ellos no poseedores de armamento nuclear. Para ellos, disponer de armamento nuclear supone cerrar esa posibilidad o al menos reducirla significativamente. Aunque como ya se ha señalado, la capacidad nuclear de respuesta puede ser casi nula con la mejora de tecnologías armamentísticas que se están produciendo; de momento se mantiene la «ley no escrita» de que un poseedor de armamento nuclear es intocable en la esfera internacional, al menos en su territorio.
- **Desigualdad propia del TNP**: Como se ha señalado con anterioridad, la esencia del TNP es la diferenciación entre Estados nucleares *de iure* y el resto. Esto genera un problema «ético» de fácil formulación y que constituye la base de las quejas de países no alineados: «¿Por qué unos sí y otros no?». Esta frase ha sido esgrimida por dirigentes y diplomáticos durante todos los años de existencia del TNP y no hay una respuesta clara. Se ha argumentado como respuesta que no se puede permitir que haya más que dispongan de estas armas; pero no ha convencido a muchos países. Corea del Norte es uno de estos países que ha discutido esta situación que hace que los signatarios del TNP asuman que los cinco poseedores tienen un derecho al que ellos renuncian y que les confiere un poder superior al del resto.
- **Incumplimiento compromisos de desarme:** Íntimamente relacionado con el punto anterior está el compromiso que los Estados nucleares *de iure* firmaron a través del artículo VI del TNP de avanzar en el desarme global de

armas nucleares. Se ha discutido significativamente si los Estados nucleares han hecho algún avance en este campo, y parece claro que no. Si bien ha habido reducciones en el número de cabezas nucleares especialmente en Estados Unidos y Rusia, se puede incluso considerar un ajuste a las necesidades reales. China tampoco ha dejado de aumentar y mejorar su armamento nuclear desde la firma del TNP. Estos incumplimientos son entendidos por parte de los países no poseedores como un gesto de que no existe ninguna voluntad por parte de los Estados nucleares de renunciar al armamento. A corto y medio plazo se puede considerar imposible pero incluso a largo plazo se puede estimar que ninguno de los Estados nucleares lo hará voluntariamente. Esta valoración impulsa a Corea del Norte a desarrollar su armamento nuclear para mejorar su supervivencia a largo plazo, así como su posición y estatus.

- **Universalidad**: El TNP es uno de los tratados internacionales con más signatarios pero todavía no ha alcanzado la universalidad. Desde el punto de vista norcoreano esto puede ser visto como un problema o al menos un motivo más para no adherirse. Más aún si contempla cómo India y Pakistán son dos Estados nucleares *de facto* y no son tratados como marginados en la comunidad internacional.
- **Posición/prestigio internacional:** Ya se ha señalado que la posesión de armamento nuclear puede ser vista como un símbolo de estatus dentro de la comunidad internacional. El gobierno de Corea del Norte quiere una representatividad que lo sitúe en una posición mejor a la que le corresponde por su situación económica y política real y puede interpretar que el armamento nuclear le ayudará en esa tarea. Disponer de armamento nuclear en cualquier mesa de negociación es interpretado como beneficioso ya que otorga una posición de fuerza mayor; no solo en negociaciones de seguridad y defensa, sino incluso en las económicas, sociales y de toda índole. Corea del Norte también ha utilizado la baza nuclear cuando las condiciones han sido muy desfavorables para ella, haciendo coincidir los ensayos nucleares con momentos de negociación y tensión. Gracias a su emergente capacidad nuclear ha recibido también ayuda internacional, especialmente humanitaria;

que si bien hubiera recibido en cualquier caso, es probable que sería en menor cantidad. Realizar ensayos y detenerlos posteriormente le ha permitido recibir grandes cantidades de esta ayuda incluso de Corea del Sur y Estados Unidos.

- **Factores domésticos:** Se ha destacado previamente que es difícil hacer una valoración acertada de esta cuestión teniendo en cuenta la opacidad y la misma estructura del régimen. Pero se puede afirmar que las Fuerzas Armadas estarán deseosas de disponer de la mayor capacidad posible y el armamento nuclear les otorga una gran ventaja. Es probable por tanto que la cúpula militar norcoreana haya sido favorable al desarrollo de armamento nuclear. Lo que es más difícil de saber es si esto ha tenido o tiene influencia en la evolución del programa o Kim Jong-un toma las decisiones del programa nuclear influenciado más por otros grupos del régimen.

Como se puede observar, son múltiples los factores y las causas que han provocado la proliferación nuclear, demostrándose en el caso norcoreano que la «multicausalidad» que señala Sagan es la mejor explicación para la motivación de los Estados proliferadores.

CONCLUSIONES

La observación del caso de Corea del Norte nos muestra ciertas carencias y debilidades en el régimen de no proliferación que han provocado que los dirigentes norcoreanos hayan decidido progresar en su programa nuclear a pesar de todas las desventajas que también supone. Los factores favorables al desarrollo de armamento nuclear han tenido un peso mayor para ellos que los que favorecían el respeto al TNP.

El TNP presenta unas características que hace que aporte elementos o colabore en varios de los factores señalados, tanto positivos como negativos al respeto del mismo. El valor de cada uno de los factores es diferente para cada Estado en cuestión, incluso para cada Gobierno concreto. Así, podríamos señalar que incluso las decisiones de proliferar o no podrían ser diferentes en un Estado concreto si el Gobierno fuera de uno u otro signo político. En el caso norcoreano, podemos llegar a suponer que prácticamente cualquier otro tipo de régimen político hubiera adoptado una decisión diferente y probablemente hubieran respetado el TNP.

En cualquier caso, el TNP tendría que contribuir en todos los factores para que la decisión de no proliferar fuera la elegida. Como ejemplo, el TNP tiene que contribuir tanto en mejorar la confianza mutua, como en ofrecer vías para que los Estados tengan más opciones que el desarrollo de armamento nuclear para mejorar la posición internacional. Parece claro por tanto, que se puede afirmar que el TNP no consigue ofrecer una alternativa adecuada en la actualidad a las aspiraciones de los Estados que se plantean un programa nuclear.

Tras el análisis realizado, y sin poder olvidar las limitaciones expuestas del mismo, se puede señalar que el TNP necesita ser modificado para que sea más útil en su contribución a la no proliferación nuclear, como se indicaba al principio del documento. Si bien la adhesión y el respeto al TNP aportan una serie de ventajas ya señaladas, existen una serie de factores que hacen estimar como más beneficiosa la posesión de armamento nuclear para algunos Estados, siendo insuficientes las ventajas que se obtienen con el respeto al TNP.

Esta conclusión se puede obtener tras el análisis realizado de Corea del Norte, teniendo en cuenta lo expuesto en el marco teórico. Sin embargo, las limitaciones del análisis hacen que la extrapolación de la conclusión a cualquier tipo de Estado que tenga intención de proliferar se deba hacer con ciertas cautelas. Al tratarse de un Estado tan peculiar en la comunidad internacional, su forma de entender las relaciones internacionales es diferente al resto. El respeto a la normativa internacional y el acatamiento de la misma no es interpretado de la misma manera que en otros Estados. Por eso, es probable que el TNP tenga una influencia menor en esos factores que en otros casos. De cualquier manera, sí que se identifican puntos concretos en los que el TNP presenta carencias o ciertos defectos que podrían ser modificados para que mejorara el sistema de no proliferación.

Tratando de concretar qué modificaciones serían necesarias para que de verdad el TNP fuera el elemento que hiciera que ningún Estado proliferara nuclearmente, se pueden destacar los siguientes puntos, alguno de ellos ya comentado con anterioridad:

- Para mejorar la seguridad de los Estados signatarios no nucleares, sería esencial que los nucleares se comprometieran a no utilizar armamento nuclear contra ellos; lo cual no sucede en la actualidad[20].

[20] Joint Chiefs of Staff. *JP 3-12. Doctrine for Joint Nuclear Operations.* Washington: Department of

- Para aumentar la confianza mutua, los protocolos adicionales de salvaguardias deberían ser obligatorios a los signatarios del TNP. De esta manera, se conseguiría prácticamente bloquear cualquier intento clandestino de proliferación, especialmente mediante la verificación de instalaciones no declaradas.
- Los beneficios relacionados con el uso pacífico de la tecnología nuclear deberían aumentarse. A los signatarios se les debería facilitar aún más el comercio de tecnología nuclear siempre que cumplan con los acuerdos establecidos en materia de transferencia de materiales y tecnología de doble uso.
- Alcanzar la universalidad del Tratado sería realmente beneficioso, aunque para ello se tendría que modificar para dar un estatus legal adecuado a los Estados nucleares *de facto*.
- El avance real hacia el desarme nuclear completo también contribuiría decisivamente a mejorarlo. Para ello, sería necesario un compromiso de desarme que los poseedores no estarían dispuestos a asumir en la actualidad.

Estos son solamente unos ejemplos de lo que se podría modificar para mejorar el TNP y con ello el sistema de no proliferación nuclear. Todas las afirmaciones señaladas están formuladas teniendo en cuenta que el estudio limitado de un caso tiene un valor más limitado que si se hubiera realizado un estudio de un número mayor de países. Pero no resta importancia a la identificación de que el TNP necesita modificaciones para afrontar los nuevos retos a la proliferación nuclear en el siglo XXI, que año a año presenta mayores desafíos a la paz y la estabilidad mundial.

*Julio Ortega García**
Especialista en defensa NBQ

Defence, 2005.

BIBLIOGRAFÍA

ALBRIGHT, David. *Peddiling Peril. How the secret nucelar trade arms America´s enemies.* New York: Free Press, 2010.

ALLISON, Graham T. *Nuclear terrorism, the ultimate preventable catastrophe.* New York: Times Books/Henry Holt, 2004.

ARBMAN, Gunnar, and Charles THORNTON. *Russia's Tactical Nuclear Weapons. Part II: Technical Issues and Policy Recommendations.* Systems Technology Report, Stockholm: FOI – Swedish Defence Research Agency, 2005.

ARQUILLA, John, and David RONFELDT. *Redes y guerras en red.* Madrid: Alianza Editorial, 2002.

BALLESTEROS MARTÍN, Miguel Ángel. «Análisis geopolítico de la proliferación». *Respuestas al reto de la Proliferación*. Madrid, 2009.

BALLESTEROS MARTÍN, Miguel Ángel. «Proliferación de Armas de Destrucción Masiva». *Tiempo de Paz*, 2011.

BECHTOL JR., Bruce E. «Maintaining a Rogue Military: North Korea´s Military Capabilities and Strategy at the End of the Kim Jong-il Era». *International Journal of Korean Studies*, Spring 2012: págs. 160-191.

BERNSTEIN, Jeremy. *Nuclear Weapons. What you need to know.* New York: Cambridge University Press, 2008.

BUNN, Matthew. *Securing the bomb 2010. Securing all nuclear materials in four years.* Cambridge: Harvard University, 2010.

CARUS, W. Seth. *Defining «Weapons of Mass Destruction».* Washington D.C.: National Defense University Press, 2012.

CLARKE, Richard A, and Robert K. KNAKE. *Guerra en la Red.* Barcelona: Ariel, 2011.

DELPECH, Thérèse. *Nuclear deterrence in the 21st Century.* Santa Monica: Rand Corporation, 2012.

FERGUSON, Charles D. *Preventing Catastrophic Nuclear Terrorism.* Council Special Reports (CSR), New York: Council on Foreign Relations, 2006.

FERGUSON, Charles D., and William C. POTTER. *The four faces of nuclear terrorism.* Monterey: Monterey Institue of International Studies, 2004.

FREEDMAN, Laurence. *La evolución de la estrategia nuclear.* Madrid: Ministerio de Defensa, 1992.

GARRIDO REBOLLEDO, Vicente. *La no proliferación y el desarme en perspectiva histórica.* Bilbao: Cátedra de Estudios Internacionales, 2010.

GLASSTON, Samuel, and Philip J. DOLAN. *The Effects of Nuclear Weapons. Third Edition.* Washington: United States Department of Defense and the Energy Research and Development Administration, 1977.

GRAHAN, Bob. *World at Risk. The report of the commission on the prevention of WMD proliferation and terrorism.* New York: Random House, 2008.

International Crisis Group. «North Korea´s nuclear and missile programs». *Asia Report Nº 168.* Seoul/Brussels: International Crisis Group, junio 18, 2009.

Joint Chiefs of Staff. *JP 3-12. Doctrine for Joint Nuclear Operations.* Washington: Department of Defence, 2005.

JORDÁN, Javier. «Dilema de seguridad, disuasión y diplomacia coercitiva». *Manual de Estudios Estratégicos y Seguridad Internacional*, por Javier JORDÁN, págs. 179-203. Madrid: Plaza y Valdés, 2013.

KRAUSE, Troy P. *Countering North Korean Special Purpose Forces.* Alabama: Air University, 1999.

OBAMA, Barack. «Discurso del presidente Obama en Praga». *Casa Blanca.* Abril 05, 2009. <http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Remarks-By-President-Barack-Obama-In-Prague-As-Delivered/>. (Último acceso 16 de marzo de 2016).

Oficina de Asuntos de Desarme de las Naciones Unidas. n.d. <http://disarmament.un.org/treaties/a/npt/democraticpeoplesrepublicofkorea/acc/moscow>. (Último acceso 16 de marzo de 2016).

OIEA. *Verificación del cumplimiento de los compromisos en materia de no proliferación nuclear.* Viena: Oficina de Relaciones Exteriores y Coordinación de Políticas del OIEA, 2008.

ONU, Asamblea General de la. «Comisión que se encargue de estudiar los problemas surgidos con motivo del descubrimiento de la energía atómica». *Décima séptima sesión plenaria.* Nueva York, 1946, pág. 9.

ORTEGA, Julio. «Armas de Tecnología Avanzada». *CE 153 - Proliferación de ADM y tecnología avanzada*, págs. 186-206. Madrid: IEEE, 2011.

ORTEGA, Julio. *Medidas de defensa en España frente al terrorismo nuclear.* Madrid: Instituto de Estudios Estratégicos, 2013.

ORTEGA, Julio. *Programa nuclear iraní: una visión técnica.* Madrid: IEEE, 2012.

OTAN. *Concepto Estratégico.* Lisboa: Organización del Tratado del Atlántico Norte, 2010.

PODVIG, Pavel. *Russian Strategic Nuclear Forces.* Cambridge: The MIT Press, 2004.

Presidencia del Gobierno. *Estrategia de Seguridad Nacional.* Madrid: Gobierno de España, 2013.

SAGAN, Scott D. «Why do States build nuclear weapons?: Three models in the search of a bomb». *International Security* 21, no. 3 (winter 1996-1997): págs. 54-86.

SCOBELL, Andrew, and John M. SANFORD. *North Korea's military threat: Pyongyang`s conventional forces, WMD and ballistic missiles.* Carlisle: Strategic Studies Institute, 2007.

Trasparencia Internacional. 2013. <http://www.transparency.org/cpi2013/results>. (Último acceso 16 de marzo de 2016).

VELARDE, Guillermo. «Proliferación de armas nucleares. Irán y Corea del Norte». *Cuaderno de Estrategia 153. Proliferación de ADM y de Tecnología Avanzada*, por varios autores, págs. 47-78. Madrid: Instituto de Estudios Estratégicos, 2011.

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Marco

06/2016 22 de abril de 2016

*Pablo Cañete Blanco**

Yihad: radicalidad y discurso

Visitar la WEB

Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO

Yihad: radicalidad y discurso

Resumen:

El objetivo de este artículo es delimitar y definir las diferentes etapas del proceso de radicalización islámica a través de una revisión de algunas de las teorías y los estudios publicados al respecto. Igualmente, trata de analizar la polarización política y social producida por el discurso mediático y político para valorar la posibilidad de que las narrativas y discursos de estos actores influyan en ese proceso. Busca apuntar a la complejidad del proceso y a la multiplicidad de actores como cuestiones a tener en cuenta de cara a una posible resolución del fenómeno yihadista. Por último, señala tres campos de acción determinantes de la lucha contraterrorista: la lucha ideológica, la seguridad/defensa y la integración en el juego político.

Abstract:

The purpose of this paper is to delimit and define the different stages within the Islamic radicalization process through the revision of some theories and studies published about this topic. It also tries to analyze political and social polarization produced by the mass media and by political class in order to assess the possibility that the narratives and political discourses of those actors influence that process. It seeks to focus on the complexity of the process and the pluralism of subjects as facts to consider in order to assess possible solutions to the jihadist phenomenon. Lastly, it points at three different fundamental action fields in counterterrorism: Ideological battle, security/defense and political integration.

Palabras clave:

Radicalización, islamismo, yihadismo, extremismo político, terrorismo, polarización, medios de comunicación, discurso político, globalización.

Keywords:

Radicalization, islamism, jihadism, political extremism, terrorism, polarization, mass media, political discourse, globalization.

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

Introducción

> «Después de todo, los historiadores que estudiaron el nazismo no justificaron Auschwitz y los estudiantes del estalinismo no exoneraron a los asesinos de los Gulag. Entender es simplemente mejor que la alternativa, que es la incomprensión. Si fallamos a la hora de identificar las fuerzas detrás de los ataques del 11 de septiembre, fallaremos en responder sabiamente»[1].

El yihadismo azota desde hace años de manera recurrente las sociedades occidentales. Si bien no se trata de una forma de terrorismo radicalmente nueva, ha ido sufriendo una serie de transformaciones, escisiones y evoluciones que hacen que ese fenómeno global haya adquirido dimensiones y adoptado formas muy diferentes en los distintos puntos del globo.

Los musulmanes, que han sido los más duramente castigados por esta lacra, han visto secuestrada su voz por los radicales y extremistas que han aprovechado cada atentado para polarizar la opinión pública y dividir a la propia comunidad de creyentes. Los medios de comunicación y los actores políticos, a menudo debido a las características de sus propias rutinas profesionales, han espoleado el odio, la segregación y un progresivo alejamiento de civilizaciones totalmente ficticio.

La no-tan-nueva dialéctica yihadista da el salto y apunta al orden mundial como culpable de la situación (injusta) que atraviesan la mayoría de los musulmanes. Se conforma así una realidad radical global en torno a una serie de corrientes ideológicas que tienen diferentes repercusiones en los diferentes países del mundo. De esta forma, un yihadista iraquí, un somalí y un francés, si bien tienen un objetivo común, operan en niveles y de maneras muy diferentes.

Dado que cada vez es mayor el número de terroristas yihadistas que nacen, crecen y se educan dentro de nuestras fronteras, resulta cada vez más importante conocer los aspectos estructurales que conforman y condicionan el proceso por el cual un individuo se convierte en terrorista.

[1] Alan Richards: *Socio-Economic Roots of Radicalism? Towards Explaining the Appeal of Islamic Radicals.* Carlise (Pensilvania, Estados Unidos de América): Departamento de Defensa del Gobierno de los Estados Unidos, 2003.

Radicalismo, extremismo y terrorismo islámico: diferencias y relaciones

A menudo en los medios de comunicación aparecen los términos «radical», «extremista», «integrista», «fundamentalista», «salafista» o «terrorista» empleados, incorrectamente, como sinónimos[2,3,4y5]. Sin embargo, para realizar un análisis de las raíces del terrorismo resulta imprescindible delimitar el significado de cada uno de ellos. Si bien la mayoría de estos términos hace referencia a algún aspecto del fenómeno terrorista, algunos representan las diferentes etapas del proceso por el cual un individuo progresivamente se va radicalizando. En el presente artículo me centraré en los tres conceptos que describen ese proceso: radicalidad, extremismo y terrorismo.

Para empezar señalaré que la radicalidad es un proceso con una clara dimensión social (hasta es posible hablar de sociedades radicalizadas) mientras que extremismo y terrorismo tienen un claro carácter antisocial: un grupo terrorista es siempre anti-social y una ideología extremista tiende a generar cierta distancia emocional con el resto de la sociedad, lo cual se traduce a menudo en tendencias aislacionistas.

Por sí mismo, el fenómeno del radicalismo es una realidad social ineludible; la totalidad de las culturas y naciones coexiste con elementos radicales. Cabe distinguir también el «radicalismo», que es una actitud o ideología política del «proceso de radicalización». Los procesos de radicalización nunca son iguales entre individuos y desembocan en actitudes, personalidades e identidades de todo tipo. El radicalismo es con frecuencia un precursor del extremismo y del terrorismo, aunque no todo radical llegue a esos grados.

«El proceso comienza con una posición de afinidad ideológica hacia una determinada causa que gradualmente va consolidándose a través de la asimilación de visiones radicales y fundamentalistas que, en última instancia, pueden desembocar en la justificación de acciones violentas e incluso en la perpetración de las mismas» (…) «la influencia de ciertas variables y actores determinará la evolución de un proceso que puede llegar a interrumpirse. Debe subrayase la posibilidad de que el proceso sea neutralizado impidiéndose su materialización más dramática, como la que supone la comprensión de conductas violentas y la plena implicación en actividades terroristas»[6].

---

[2] ABC. «Abdelhamid Abaaoud, el hijo de una familia acomodada que se convirtió en extremista». *ABC*, 18 de noviembre de 2015.
[3] EFERiad. «Las saudíes ya pueden hospedarse en un hotel sin permiso del varón». *ABC*, 21 de febrero de 2016.
[4] Alex Vicente: «La otra película que siembra el pánico». *El País*, 29 de enero de 2016.
[5] Gabriela Cañas: «El breve silencio impuesto a un joven y bullicioso barrio». *El País*, 16 de noviembre de 2015.
[6] Rogelio Alonso Pascual:.«Procesos de radicalización y reclutamiento en las redes de terrorismo yihadista». En *La inteligencia, factor clave frente al terrorismo internacional*, de Carlos Villar Turrau (Coordinador), págs. 21-70. Madrid: Ministerio de Defensa, 2009.

Ilustración 1: Esquema del proceso de radicalización y las características de sus fases arquetípicas. Elaboración propia

De esta manera, a todo terrorista se le presupone radical, pero no todos los radicales son terroristas. Esta diferenciación nos permite establecer una actuación diferente para las distintas fases del proceso de radicalización: el terrorismo y, hasta cierto punto, el extremismo deberán abordarse desde la perspectiva de la seguridad y del contra-terrorismo. Por su parte, la radicalización tiene que afrontarse desde una perspectiva política y social[7].

Si profundizamos en las diferentes partes del proceso veremos que los radicales, como apunta Schmid, no solo se distinguen por su distancia de pensamiento respecto a los «considerados» moderados[8]. Otra de sus características es la búsqueda de un «cambio político» (institucional, partidista, formal, etc.) justificado por una percepción negativa del actual *statu quo*. Los medios para la alteración de ese *status quo* podrán ser «democráticos y no violentos o violentos y no democráticos»[9]. El uso de la violencia, la amenaza de su uso y/o su cariz antidemocrático será lo que llevará a un radical más lejos en el espectro del radicalismo.

Aunque los radicales no violentos y los extremistas comparten varias características, los extremistas muestran además una clara tendencia a despreciar el ordenamiento jurídico y rechazar el pluralismo social[10]. El extremismo suele presentar además

[7] Ömer Taspınar:.«Fighting Radicalism, not 'Terrorism': Root Causes of an International Actor Redefined». *SAIS Review*, 2009: págs. 75-86.
[8] La moderación y el «centro político» son categorías variables y, a menudo, volátiles. Lo percibido como moderado en algunas sociedades y tradiciones políticas resulta radical en otras. En todo caso ambos términos son una convención social mayoritariamente aceptada y a menudo políticamente disputada.
[9] Alex P. Schmid: *Radicalisation, De-Radicalisation, Counter-Radicalisation: A Conceptual Discussion and Literature Review.* Research Paper, La Haya: International Centre for Counter-Terrorism, 2013.
[10] Ibídem.

aspectos fanático-dogmáticos, anti-democráticos y autoritarios (entre otros). El extremismo islámico presenta rasgos diferenciados propios de una estructura ideológica religiosa, pero comparte una gran parte de elementos de otros movimientos extremistas.

Ilustración 2: A la izquierda, militantes del partido político libanés Hezbollah (fuente: Nueva Tribuna), a la derecha, saludo romano a Adolf Hitler en el Reichstag alemán

Medir el grado de radicalidad de un individuo es una tarea sumamente compleja y, en mi opinión, no puede resumirse en un apoyo/justificación/legitimación de la acción violenta o de un atentado concreto. Si nos atenemos a este tipo de clasificaciones muy probablemente erraremos el análisis o nos conducirá a situaciones paradójicas como que los musulmanes radicales y moderados tienen el mismo perfil[11].

Resulta fundamental entonces delimitar qué entendemos por radical y considerar previamente si acaso ese término es útil de cara al estudio y al diseño de políticas públicas. Los servicios de inteligencia de los Países Bajos consideran desde hace tiempo las diferentes formas, manifestaciones y fenómenos del islamismo radical y proponen diferentes medidas atendiendo a estos y a otros criterios, como el geográfico (identificando herramientas de acción en los ámbitos nacional, regional y municipal) o el institucional (considerando al Gobierno, los actores implicados y la sociedad civil)[12].

[11] John L. Espósito, y Mogahed Dalia: «What Makes a Muslim Radical?» *Foreign Policy*, noviembre de 2006.

[12] General Intelligence and Security Service. *From dawa to jihad. The various threats from radical Islam to the democratic legal order.* Informe de Inteligencia, La Haya (Países Bajos): General Intelligence and Security Service, 2004.

Son varios los autores e instituciones que han tratado de clasificar las etapas en el proceso de radicalización en base a diferentes coordenadas. Richards, por ejemplo, cataloga en círculos concéntricos de la radicalidad islámica a «yihadistas salafistas, salafistas, islamistas y musulmanes descontentos»[13]. Según su esquema las categorías son siempre inclusivas[14].

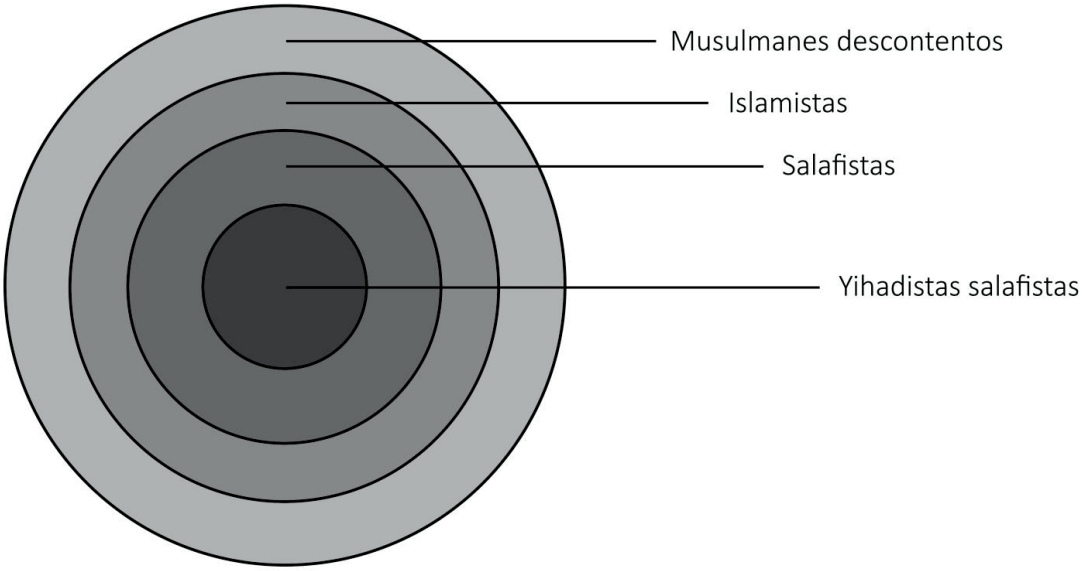


Ilustración 3: Esquema sobre los estadios de la radicalidad islámica de Richards

De los múltiples autores que han tratado de delimitar las etapas del proceso de radicalización (islámica) resulta especialmente notable la labor de Christmann, que ha revisado varias clasificaciones, como la efectuada por la seguridad del Reino Unido[15],

[13] El término «islamismo» hace referencia a la integración del islam (religión) en el sistema político, social y cultural. Por su parte, «salafista» es una versión puritana del islamismo, esto es, «es una vuelta a las fuentes, a los fundamentos originales, sometiendo al considerado "islam deformado" a una revisión, y a una limpieza, de tradiciones posteriores que, a juicio de los salafistas, han desvirtuado la naturaleza y el sentido estricto en la aplicación de la Ley Islámica, así como su interpretación con el paso del tiempo y las sucesivas generaciones». Véase: Manuel González Hernández:. «Definiendo términos: Fundamentalismo, Salafismo, Sufismo, Islamismo, Wahabismo». *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 17 de agosto de 2015.
Los «yihadistas salafistas» tienen, en general (no son un movimiento uniforme), una ideología fundamentalista del islam y del yihad, al que ponen en el centro de su ideología político-religiosa. Uno de sus principales objetivos suele ser la imposición de una versión de la ley islámica (shari'a) extremadamente estricta e incompatible con la democracia y otras formas de gobierno consideradas por ellos como no-islámicas (Jones 2014).
[14] Alan Richards: *Socio-Economic Roots of Radicalism? Towards Explaining the Appeal of Islamic Radicals.* Carlise (Pensilvania, Estados Unidos de América): Departamento de Defensa del Gobierno de los Estados Unidos, 2003.
[15] Her Majesty's Inspectors of Constabulary & The Audit Commission. *Preventing Violent Extremism:*

y por el Departamento de Policía de Nueva York[16] entre otras. Su conclusión es que, aunque en todo caso se identifican diferentes etapas en el proceso de radicalización, en todos los estudios se establece un periodo de cambio individual que se ve espoleado por factores externos tales como la discriminación o la percepción general de un agravio contra los musulmanes en el mundo (véanse las guerras de Iraq, Siria, etc.). No obstante y pese a la capacidad explicativa de todos estos modelos, apunta Christmann, seguimos sin saber qué hace que una persona se radicalice y que otra no[17].

Sobre esa cuestión Olivier Roy apunta dos formas de definir a los radicales[18]:

- Aquellos que se encuentran en una zona de conflicto/estuvieron en una zona de conflicto/fueron detenidos preparando un atentado.
- Los que muestran su deseo de trasladarse a una zona de conflicto o de atentar en Europa.

De igual manera distingue que, si bien hay patrones generales comunes en los países europeos, se distribuyen diferentemente por Europa dentro de cada país y que siempre existen excepciones y casos específicos.

Con todo, parece inevitable la aparición del extremismo en cualquier movimiento radical. A este respecto se refirió hace ya casi un siglo Morris Hillquit, que apuntaba, sobre el movimiento socialista en América, que «la presencia de un grupo extremista en cualquier movimiento radical es bastante deseable. Gracias a su constante insistencia sobre la pureza de los principios y los métodos. Incluso cuando su insistencia llega a la pedantería, sirven para comprobar las tendencias existentes sobre el oportunismo»[19]. El extremismo al que se refería Hillquit no era el actual ni tenía en cuenta las revoluciones que han sucedido, pero apuntaba a la importancia de estos grupos a la hora de analizar y discernir las líneas maestras de las corrientes ideológicas radicales. Al igual que sucedió con el islam, los movimientos extremistas de izquierdas (pero no solo) también utilizaron en su momento el terror para establecer su agenda política. Con todo, creo que la actual tendencia a considerar la radicalidad y el terrorismo de matriz islámica como un movimiento «esencialmente» diferente de otros fenómenos similares nos impide recordar las lecciones aprendidas de otros procesos históricos (y actuar en consecuencia).

Learning and Development Exercise. Report to the Home Office and Communities and Local Government, Her Majesty's Inspectors of Constabulary & The Audit Commission, 2008.

[16] Mitchell D. Silber, y Bhatt Arvin: *Radicalization in the West: The Homegrown Threat.* Reporte de Inteligencia, Nueva York (Estados Unidos): NYPD Intelligence Division, 2007.

[17] Kris Christmann: *Preventing Religious Radicalisation and Violent Extremism. A Systematic Review of the Research Evidence*. Reino Unido: Youth Justice Board, 2012.

[18] Olivier Roy: «Una comunidad imaginaria». *El País*, 13 de enero de 2015.

[19] Morris Hillquit: «Radicalism in America». *Socialist World*, octubre 1920: 18-19.

Yihadismo: el terror como herramienta

El terrorismo es, básicamente, una herramienta política que utiliza el terror como herramienta de control y poder. Tiene dos componentes: uno (principal) psicológico y otro (instrumental) comunicativo/simbólico[20,21y22]. El extremismo a menudo utilizará la herramienta del terrorismo por considerar el fracaso o la imposibilidad de acceso a las vías legales para lograr sus objetivos y/o porque su finalidad, generalmente maximalista, acepta la adopción o justificación del uso de la fuerza y contiene una consideración ilegítima del orden sociopolítico existente (radicalismo). En todo caso, un ambiente extremista (aunque no sea violento) propiciará el éxito e incentivará los actos de terrorismo[23] pues en cierta medida el individuo se sentirá reconocido e incentivado a emprender la militancia violenta.

El terrorismo se revela entonces como una vía y no un proyecto político ni una organización política en sí mismo. Resulta especialmente interesante en este punto el análisis de Jabardo según el cual podríamos distinguir, igualmente y de forma adicional a la cuestión ideológica, entre los grupos que buscan un cambio (insurgentes) y aquellos que pugnan porque no se produzca (vigilantes) y entre aquellos que emprenden su acción por iniciativa propia (proactivos) y aquellos que ejercen la acción como respuesta a un estímulo social –o percepción del mismo– (reactivos)[24].

Por su parte, términos como «organización terrorista» han sido usados, erradamente, para identificar a cualquier grupo humano que ejecuta actos de terrorismo. Sirva de ejemplo el caso del Estado Islámico[25,26y27], a menudo identificado por la prensa como una organización terrorista[28].

---

[20] US Army Training and Doctrine Command. *A Military Guide to Terrorism.* Kansas (Estados Unidos): TRADOC, 2007.
[21] Cristina Zurutuza Muñoz y Victor Manuel Pérez Martínez: *El mensaje de la acción terrorista: Qué y por qué comunica. Comunicación*, Zaragoza: Universidad San Jorge, s/f.
[22] Federico Aznar Fernández-Montesinos: «Terrorismo y estrategia asimétrica.» Instituto Español de Estudios Estratégicos, enero de 2011.
[23] Randy Borum: *Psychology of Terrorism.* Tampa: University of South Florida, 2004.
[24] Rosario Jabardo: «Sobre el concepto de extremismo político». *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, nº 102 (octubre-diciembre 1998): págs. 281-293.
[25] Francisco Carrión: «Estado Islámico, la forja de la organización terrorista más poderosa del planeta». *El Mundo*, 7 de febrero de 2015.
[26] EFE. «Europol advierte que el Estado Islámico prepara más ataques en Europa». *La Vanguardia*, 25 de enero de 2016.
[27] César Cervera: «¿Cuáles son los países que señala Putin como patrocinadores de Estado Islámico?» *ABC*, 18 de noviembre de 2015.
[28] A este respecto resulta muy interesante lo señalado por Alex Grijelmo: «Así, la asociación reiterada en nuestra mente del "Estado Islámico" y sus barbaridades hará que el concepto "grupo terrorista" se imponga pronto a los dos significados que sus miembros se arrogan». Álex Grijelmo: «El mal llamado Estado Islámico». *El País,* 29 de noviembre de 2015.

El terrorismo (islámico o secular) puede ser adoptado como herramienta por:

- una organización criminal (véase el caso de Mojtar Belmojtar[29], definido como un «negociante nato al que le importa poco la religión»[30]),
- un individuo/grupúsculo (véase el caso de los «lobos solitarios»[31]),
- un Estado (véase la represión y el uso del terror por parte de las instituciones de los Estados para dominar a su población[32]).

En el caso del terrorismo yihadista, las distintas organizaciones políticas que integran los terroristas a menudo comparten más o menos elementos ideológicos. Eso cual facilita una cierta «alineación», como indica Pérez Ventura (el autor establece una cierta coordinación entre al-Qaeda y una parte del movimiento «takfiri») que les permite la colaboración, la cooperación o el traslado de mercancías/personas[33].

Los actores terroristas, al igual que los políticos, tienden a aglutinarse regionalmente en torno a determinadas ideologías, causas y conflictos. Muchos de ellos mantienen un alineamiento ideológico internacional que les permite la cooperación y la colaboración. En el caso del terrorismo islámico, existen además grupos hegemónicos que irradian ideología y polarizan los «movimientos yihadistas internacionales» alrededor de coordenadas político-religiosas.

En las sociedades en que el Estado es débil suele ser más frecuente la aparición del terrorismo debido a la incapacidad para monopolizar el uso de la fuerza o por la falta (o inefectividad) de herramientas de resolución de conflicto pacíficas (tales como el Derecho). En tales escenarios suelen surgir también otros fenómenos propios como los señores de la guerra, mercenarios y/o personas que se dedican a los negocios ilícitos – entre otros. La tendencia a la consolidación y perpetuación del conflicto también promueve la aparición de actores terroristas.

La adhesión a un grupo terrorista a menudo no es unicausal y puede llegar a variar entre diferentes grupos e incluso a lo largo del tiempo. En el plano ideológico, debe proveer en todo caso de una base incuestionable de creencias que apoyan, incitan y justifican un mandato y que dan un sentido pleno/ulterior a sus causas[34].

[29] Missy Ryan: «The U.S. still doesn't know if it's killed this legendary one-eyed militant». *The Washington Post*, 17 de febrero de 2016.
[30] José María Irujo: «En las garras de Míster Marlboro». *El País*, 18 de enero de 2013.
[31] Vikram Dodd: «"Lone wolf" terror attacks hard to stop, says security expert». *The Guardian*, 6 de diciembre de 2015.
[32] Michael Stohl: «The Global War on Terror and State Terrorism». *Perspectives on Terrorism* 2, nº 9 (2008).
[33] Óscar Pérez Ventura: «Takfir wal-Hijra, entre la doctrina radical y el terrorismo yihadista». Instituto Español de Estudios Estratégicos, 9 de enero de 2013.
[34] Randy Borum: *Psychology of Terrorism.* Tampa: University of South Florida, 2004.

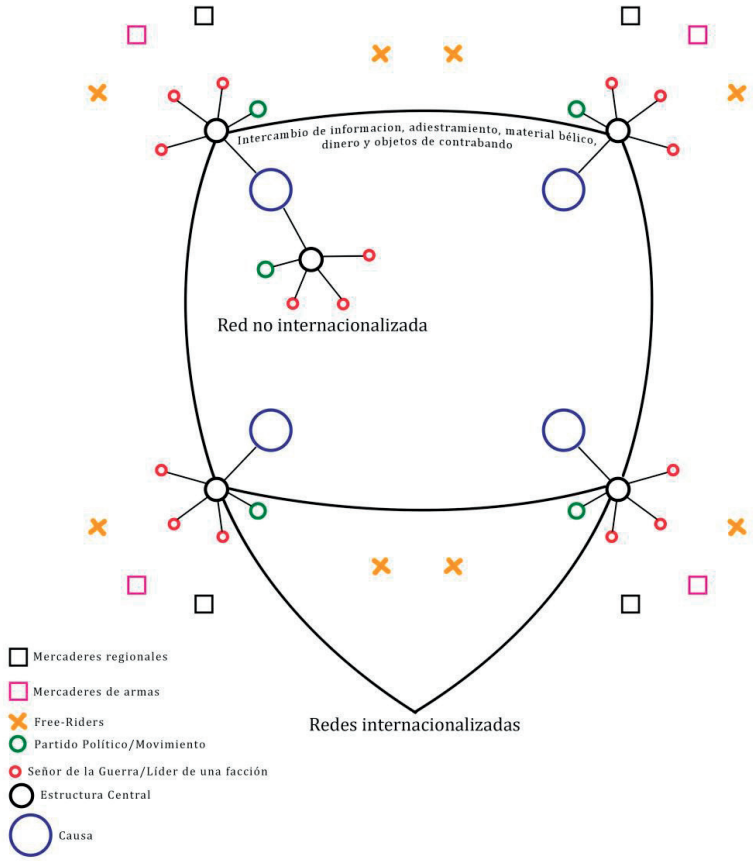


Ilustración 4: Diagrama simplificado de redes terroristas globales y locales en torno a causas particulares. Elaboración propia

La cuestión socioeconómica: ¿la pobreza como caldo de cultivo del extremismo?

Muchos autores han hecho especial énfasis en la cuestión socioeconómica, arrojando resultados y observaciones muy dispares. Autores como Richards apuntan que el desempleo y la anomia social de alguna manera «contribuyen» a que las clases bajas y medias desempleadas se adhieran al islamismo radical de la misma manera que los gobiernos despóticos, corruptos, ilegítimos y a menudo terroristas fomentan un ambiente de radicalidad notable[35]. En la misma línea apuntan Ncube y Anyanwu que

[35] Alan Richards: *Socio-Economic Roots of Radicalism? Towards Explaining the Appeal of Islamic Radicals.* Carlise (Pensilvania, Estados Unidos de América): Departamento de Defensa del Gobierno de los Estados Unidos, 2003.

señalan la desigualdad como un potencial elemento de tensión e inestabilidad socio-política[36].

Otros autores apuntan a una escasa relación entre la economía y el extremismo. Algunos de ellos señalan a la diversidad de factores y las diferencias estructurales entre países árabes como factores que dificultan establecer con ese criterio una explicación a los fenómenos sociales como las «primaveras árabes»[37]. Los hay que apuntan a que la mayor parte de las demandas de las revueltas árabes eran políticas y no económicas, si bien admiten una cierta crítica a la inequitativa distribución de la riqueza por parte de los movimientos políticos[38]. Otros señalan que una parte considerable de los «terroristas» no provienen de las capas más empobrecidas y que las principales reivindicaciones islamistas tienen una connotación marcadamente identitaria y cultural[39].

En todo caso, lo cierto es que la desigualdad ha ido creciendo globalmente y la presión sobre las capas más desfavorecidas ha ido aumentando. Además, el único efecto de la desigualdad en la distribución de la riqueza no es económico, sino que tiene un efecto político: las élites podrían capturar mediante la economía a los diferentes gobiernos[40]. La ausencia relativa de políticas integradoras y redistributivas ha puesto fin, hasta cierto punto, a la posibilidad de ascenso social dominante en otra época y que servía como mecanismo para liberar las tensiones entre clases:

«Estos datos sugieren que el patrón general de cambio en la concentración de la riqueza apunta a una creciente desigualdad relativa. El patrón de cambio en la concentración de la riqueza es, para un crecientemente pequeño porcentaje de la población total, la captura de cantidades de riqueza desproporcionadas. Mientras la riqueza material total crece, la mayoría de la población se empobrece en términos relativos» (…) «Gran Bretaña adoptó programas para reducir la concentración de la riqueza después de la Segunda Guerra Mundial. Atkinson y Harrison (1978) indican que parte de la redistribución de hecho ocurrió. En los Estados Unidos, programas desde 1929 hasta los 1960 redujeron la desigualdad (Smith y Franklin 1974). Seguridad social, seguro de desempleo, salario mínimo, créditos de bajo interés respaldados por el gobierno para la compra de casas y educación, imposición progresiva, tasas patrimoniales, bienestar y preparación laboral tuvieron (todos ellos) un efecto redistributivo. El periodo de posguerra fue uno de rápido crecimiento económico. ¿Se

[36] Mthuli Ncube y John C. Anyanwu: *Inequality And Arab Spring Revolutions In North Africa And The Middle East.* Africa Economic Brief, Abidjan (Costa de Marfil): African Development Bank, 2012.
[37] Nadia Belhaj Hassine: *Economic Inequality in the Arab Region.* Policy Research Working Paper, Washington D.C.: Banco Mundial, 2014.
[38] Ravi Kanbur: *Economic Inequality and Economic Development: Lessons and Implications of Global Experiences for the Arab World.* Research Paper, Doha (Qatar): Arab Center for Research & Policy Studies, 2013.
[39] Daniel Pipes: «God and Mammon: Does Poverty Cause Militant Islam?». *National Interest*, 2002.
[40] Jeffrey Frankel: «Rising inequality? Don't blame the rich». *The Guardian*, 22 de abril de 2014.

debió a que la riqueza creada fue utilizada para liberar a los talentos atrapados en la cola de la distribución de la riqueza?»[41].

Si a esa creciente desigualdad sumamos la capacidad otorgada por las TIC de conocimiento mundial, el resultado es una mayor percepción de la «injusticia del *statu quo* dominante» y una reacción contra las propias élites (a menudo extractivas) del país:

«La globalización crea una conciencia precisa acerca de las oportunidades disponibles en cualquier lugar. Esto lleva a la frustración, victimización y humillación de parte de la población urbanizada, infra-educada y desempleada joven musulmana que es capaz de comprar entre países. (…) Particularmente en el mundo árabe, un sentimiento de nostalgia de la era dorada del islam –durante la cual la civilización árabe sobrepasó en gran medida a Europa– está profundamente intrincado en la cultura política. Al contrario de otras regiones en desarrollo del mundo, los países árabes tienen un sentimiento de rivalidad histórico, cultural y civilizacional con el oeste cristiano. (…) La razón por la cual la promoción de la sociedad civil y el crecimiento de la renta per cápita no ha llevado a un genuino cambio político en el mundo árabe es porque las instituciones nunca han tenido que cambiar. (…) Como se decía antes, estas medidas represivas llevaron a la oposición política a las mezquitas y espolearon el islam político y el radicalismo»[42].

El terrorismo islámico como parte de un proceso radical global opuesto al individualismo y a la desigualdad

«Nosotros somos nervio de un movimiento revolucionario que viene de 1948. Contra nosotros, campesinos del Sur del Tolima, Huila y Cauca, desde 1948 se ha lanzado la fuerza del gran latifundio, de los grandes ganaderos, del gran comercio, de los gamonales de la política oficial y de los comerciantes de la violencia. Nosotros hemos sido víctimas de la política de «a sangre y fuego» preconizada y llevada a la práctica por la oligarquía que detenta el poder»[43].

Al mismo tiempo que se gestaban los movimientos que luego desembocarían en el movimiento yihadista global surge en las sociedades occidentales (durante la década de los 90) un movimiento anti-globalizador que apunta cuestiones como el inequitativo reparto de la riqueza, el consumismo o los problemas del medioambiente. La ideología contra-globalizadora occidental siguió un curso diferente y asumió una postura más tendente a la cuestión del mercado. Sirva de ejemplo la crítica de Bernard Stiegler[44] a

[41] Courtland L. Smith: «Patterns of Wealth Concentration». *Human Organization* 50, nº 1 (1991): págs. 50-60.
[42] Ömer Taspınar, *op. cit.*
[43] Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). «Octava Conferencia Nacional». *FARC*, 20 de julio de 1964.
[44] «In the end, this model is not only hyperconsumerist but also profoundly segregationist: it proposes in principle that, faced with a colossal mass of incurably herdish consumers, those few who remain "creative" must be penned together inside golden ghettoes designed to encourage their mutual stimulation, as if such "creative" types can no longer be stimulated – in earlier days one would have said inspired – by the everyday world of ordinary people, this everydayness that creativity always transfigures

la «era creativa». Igualmente, en otras sociedades, como la latinoamericana, también aparecen procesos alter-globalizadores con elementos similares a los apuntados por el yihadismo internacional:

- El 1 de enero de 1994, día en que el tratado NAFTA de libre comercio entre Estados Unidos, Canadá y Méjico entraba en vigor, el Ejército Zapatista mejicano salía a tomar algunas de las ciudades mejicanas: «Esa misma mañana, como respuesta directa a las políticas neoliberales que habían ido ganando terreno en Méjico, miles de guerreros indígenas emergieron de la jungla de la región del Altos de Chiapas, en la parte sur de Méjico, con la intención de tomar siete municipios, incluido San Cristobal»[45].
- En 1996 Osama bin Laden declara el yihad en Arabia Saudí. En un edicto religioso (*fatwa*) proclama, entre otras cosas, que todas las falsas proclamaciones y propaganda sobre los «derechos humanos» habían sido destruidos por las masacres contra los musulmanes en todo el mundo. Además, apuntaba al drenaje de los recursos y riquezas de los árabes, que acabarían en manos de los norteamericanos y llamaba al boicot: «El dinero para pagar los bienes americanos será transformado en balas y usado contra nuestros hermanos en palestina y mañana (en el futuro) contra nuestros hijos en el lugar de los dos Santos Lugares. Comprar esos bienes fortalece su economía mientras que aumenta nuestra pobreza y desposesión»[46].

Si las FARC ya apuntaban a mediados del pasado siglo que la desigualdad en la distribución del poder y los recursos económicos tenía un cariz internacional (imperialismo estadounidense) los siguientes movimientos revolucionarios de todo tipo denunciaron esa misma situación. El nuevo orden mundial marginalizaba a los desposeídos y los alineaba en beneficio de una élite minoritaria que detentaba el poder:

«Más de 600.000 niños iraquíes han muerto debido a la falta de alimentos y medicinas fruto de la injustificable agresión (sanción) impuesta a Iraq y a su nación. Los niños de Iraq son nuestros niños, Tú, Estados Unidos de América, junto con el régimen saudí sois responsables por el derramamiento de sangre de estos niños inocentes»[47].

Una ideología dominante neoliberal traspasaba el terreno económico en el cual tuvo su génesis para desarrollar –tras un cambio social debido a su progresiva implantación– un sistema ético-moral individualista y orientado al mercado:

«El individualismo, como ideología, creció con los albores del capitalismo. La idea de que cada uno de nosotros es único y debe ser libre para hacer lo que quiera (mientras

---

into something improbable, that is, into something singular and as such extra-ordinary». B. Stiegler: «The Age of De-proletarianisation». *ArtFutures*, 2008: págs.10-19.

[45] Luís Chaparro: «The Zapatista Uprising (20 Years Later)». *Vice*, 4 de enero de 2014.

[46] O. Bin Laden: *Osama bin Laden's Declaration of Jihad against Americans*. Disponible en: <http://salempress.com/store/pdfs/bin_laden.pdf>.

<http://www.pbs.org/newshour/updates/military-july-dec96-fatwa_1996/>.

(Las traducciones, si bien son coincidentes, aportan diferentes matices).

[47] O. Bin Laden, *op. cit.*

no dañe a otro individuo) correspondía a una sociedad de relaciones de mercado, donde la gente se relacionaba entre sí solo a través de la compraventa. En el mercado, todos son libres de tomar sus propias decisiones acerca de que comprar y vender, sin ningún estímulo externo»[48].

De la misma manera se creó un artefacto discursivo que penalizaba y legitimaba a las víctimas del sistema. El neoliberalismo redefinió, desde una perspectiva mercantilista, el principio y valor de la «libertad», concebida desde un punto de vista regulatorio e individualista:

«Reiteradamente la gente explicó que debido a las decisiones que había tomado en su vida había acabado en su situación: era un problema privado, no una cuestión social. Era algo con lo que lidiar, no algo por lo que movilizarse políticamente. Creo que se trata de una perversa forma de individualismo –una obstinada y persistente creencia que culpa a la víctima privatizando sus problemas sociales–. Es una creencia central al neoliberalismo en tanto que este depende a su vez de la aceptación masiva de esta cosmovisión en aquellos sujetos sobre los que opera»[49].

Afirmaba Álvarez Gómez que «la conciencia de que somos libres, unida al sentimiento o firme convicción de que lo somos, es una cualidad muy importante de la voluntad» y que «cuando la responsabilidad está en juego, se da por supuesto que se es simplemente libre, y no sólo más o menos. De ahí la importancia que tiene el hecho de que en ese lugar común al invocar la responsabilidad se esté afirmando la libertad y además se esté circunscribiendo esta al ámbito del individuo»[50].

En ese creciente proceso de individualización tendrían lugar una serie de resurgimientos identitarios con marcado carácter comunitario. Se trataría de un movimiento reactivo que, por otra parte, no nos es desconocido. El aplastamiento y la homogeneización de las identidades mediante inculcación de valores y movimientos forzosos de población por parte del bloque comunista demostraron, tras la caída de la URSS, su incapacidad para desintegrar y reescribir las identidades.

«Kruchev, como antes Lenin, juzgó que el mundo exterior musulmán ofrecía a su país extraordinarias posibilidades de acción. Como Lenin, vio también que los pueblos de las repúblicas musulmanas de la URSS constituían, para este país, preciosos auxiliares. Estaba convencido de que ya no había ningún peligro en utilizar el islam soviético, ya que no constituía en la URSS más que una reminiscencia folklórica. Al mundo exterior musulmán, que quiere modernizarse y mantener su identidad, Kruchev

[48] Allen. Myers: «Individualism and capitalism». *Direct Action*, 2012.
[49] Meg Luxton: «Doing Neoliberalism: Perverse Individualism». En *Neoliberalism and everyday life*, de Susan Braedley y Meg Luxton, págs. 163-183. Montreal (Canada): McGill-Queen's University Press, 2010.
[50] M. Álvarez Gómez: *El problema de la libertad ante la nueva escisión de la cultura.* Madrid: Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, 2007.

abrió las puertas del islam soviético, que ofreció como ejemplo de coexistencia entre islam y comunismo»[51].

La radicalidad como parte de un proceso de polarización social

«Todos, en diverso grado, aspiramos a que algunos de nuestros principios inspiren la vida compartida. La cosa empeora cuando, a la vez que se defienden ideas acerca de la vida compartida, no se está dispuesto a defenderlas con argumentos aceptables para todos, políticos, sino que se acude a una estrategia de fundamentación extravagante, un texto sagrado, y ya entra en su peor pendiente, si, ante la critica a ese procedimiento de "fundamentación", uno se refugia en la privacidad, "porque mi religión es un asunto mío que tienes que respetar". En tal caso, en nombre de la salud de la democracia, lo mínimo a reclamar es el derecho a dudar de la calidad de las "razones". No solo no se nos puede impedir la crítica o la burla, sino que nos está exigida. Si encima nos amenazan porque "provocamos", entonces toca ponerse más serios. También en nombre de la democracia. Para poder opinar»[52].

[51] Helene Carrere D'Encausse: «El Islam recobra su identidad en la URSS». *El País*, 10 de enero de 1980.
[52] Félix Ovejero: «Opiniones prohibidas». *El País*, 13 de diciembre de 2015.

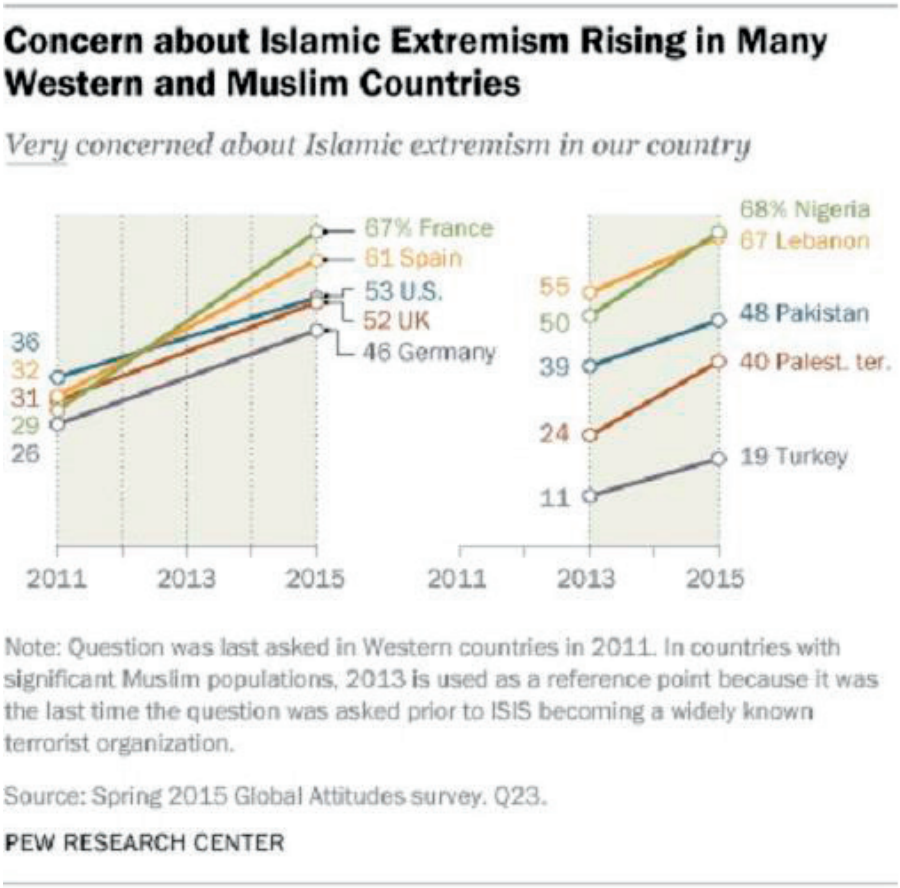


Ilustración 5: Gráfica sobre el grado de preocupación acerca del extremismo islámico en países occidentales y musulmanes

El islam atrae desde hace ya años gran parte de la atención de la opinión pública occidental. La identidad musulmana se ha consolidado, en el relato colectivo, como uno de los mayores desafíos y riesgos para los países occidentales. Esto se debe a que no es solo la cuestión religiosa la que preocupa a sus ciudadanos, sino también el terrorismo yihadista. Sucesos como los atentados del 11 de septiembre, 11 de marzo o el todavía reciente atentado de París apuntalan esta tendencia[53]. En España «el terrorismo yihadista es percibido desde hace años como la principal amenaza que puede afectar a España desde el exterior, muy por encima de cualquier otro elemento de riesgo»[54].

[53] Jacob Pushter: «Extremism Concerns Growing in West and Predominantly Muslim Countries». *Pew Research Center*, 16 de julio de 2015.
[54] Real Instituto Elcano. *Trigésima Séptima Oleada Del Barómetro Del Real Instituto Elcano.* Madrid: Real Instituto Elcano, 2016.

El barómetro del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) también apunta al terrorismo internacional como una de las principales preocupaciones de los españoles (si bien muy lejos de los primeros puestos)[55]. Otras encuestas masivas como la elaborada por el Pew Research Center apuntan un incremento de la preocupación por el extremismo islámico en países de mayoría musulmana y en los occidentales. Este último estudio también apuntó a que la población con ideología «conservadora/de derechas» tiene, en los países analizados (Alemania, Francia, Italia, Grecia, España, Reino Unido y Polonia), una visión más negativa acerca de los musulmanes[56].

El Estado Islámico es otra gran cuestión con relevancia política y social internacional[57] que afecta y probablemente afectará a la opinión pública en lo relativo al islam. Otras entidades como la Comisión Europea apuntan también a un aumento de la preocupación sobre el terrorismo y el extremismo religioso en los países de la Unión Europea[58].

Pese a esta cuestión, la opinión acerca de la comunidad musulmana sigue siendo favorable aunque se consolidan opiniones que consideran incompatible el Islam con los valores occidentales y valoran negativamente la actitud del islam sobre la violencia, la mujer, etc. Con todo, como apuntan Bakker y van Zuijdewijn no disponemos de datos suficientes como para apuntar tendencias y establecer comparaciones con el rigor suficiente entre países y debemos investigar mejor lo que ellos llaman «el papel de ciertos actores –medios de comunicación y clase política– que han contribuido a este fenómeno [de alarma social por el terrorismo][59]. Debemos, según estos autores, analizar las vías por las que incrementar nuestra resiliencia contra este fenómeno que actualmente tiene una amenaza de «baja probabilidad/(demasiado) gran impacto» hasta convertirlo, idealmente, en una amenaza con "muy baja probabilidad/bajo impacto"».

En el campo de la política aparece una rampante tendencia hacia la islamofobia que se presenta principalmente en forma de tendencias políticas y mediáticas racistas y xenófobas[60]. Sirvan de ejemplo la presunta oleada de violadores refugiados en Colonia en la que los medios de comunicación se lanzaron a relacionar a los refugiados con las violaciones:

[55] CIS. *Barómetro de febrero 2016 (avance de resultados)*. Madrid: CIS, 2016.
[56] Pew Research Center. *A Fragile Rebound for EU Image on Eve of European Parliament Elections.* Washington D.C. (Estados Unidos): Pew Research Center, 2014.
[57] Pew Research Center. *Extremism Concerns Growing in West and Predominantly Muslim Countries.* Washington D.C. (Estados Unidos): Pew Research Center, 2015.
[58] Philippe Delivet: «The European Union and the fight to counter terrorism». *Robert Schuman (European issues)*, 23 de noviembre de 2015.
[59] Edwin Bakker y Jeanine de Roy van Zuijdewijn: *Jihadist Foreign Fighter Phenomenon in Western Europe: A Low-Probability, High-Impact Threat.* La Haya (Países Bajos): International Centre for Counter-Terrorism, 2015.
[60] AFP. «A wave of right-wing populism has swept across Europe». *Raw Story*, 10 de marzo de 2016.

- Asaltos sexuales en Colonia: «La mayoría de los agresores eran sirios» (titular) Angela Merkel quiere deportar a los extranjeros que cometan delitos (subtítulo)[61].
- Un imán en Colonia: «La culpa de las agresiones es de las mujeres» (titular) Sami Abu-Yusuf, imán de una mezquita salafista, cree que «no es de extrañar que los hombres atacaran a las mujeres, su vestimenta sólo añadió más leña al fuego» (subtítulo)[62].
- 1.000 refugiados acosaron sexualmente y robaron a decenas de mujeres en Colonia en Nochevieja (titular) [63].
- Musulmanes lanzan una «yihad sexual» contra las mujeres de Europa: 150 violaciones en 24h (titular)[64].

Pocos fueron los periódicos que más tarde incidieron en que sólo 3 de los 58 detenidos por esos sucesos eran refugiados[65] y denunciaron la recuperación de los mitos del «extranjero violador» por parte de la revista polaca wSieci[66], cosa que, por otra parte, ya han hecho algunos partidos políticos en España, como Democracia Nacional y su «Iraquí: falso refugiado, verdadero violador»[67]. Pocos dieron la noticia de que precisamente unos refugiados sirios protegieron a una americana de los acosadores aquella noche[68] o que, aprovechando ese incidente, una niña de 13 años se inventó un secuestro y violación a manos de «árabes» para justificar su ausencia al colegio[69].

En el terreno político, líderes como la francesa Marine Le Pen establecen paralelismos entre la ocupación alemana de Francia en la década de los 40 del siglo pasado con los musulmanes rezando en la calle[70] o rechazan que exista en la escuela pública francesa un menú sin cerdo para los musulmanes[71]. Igual sucede en Grecia con el partido neonazi Amanecer Dorado[72] o con la Liga Norte italiana o el UKIP inglés[73].

---

[61] <http://www.abc.es/internacional/abci-mayoria-agresores-eran-sirios-201601080346_noticia.html>.
[62] <http://gaceta.es/noticias/iman-colonia-culpa-agresiones-mujeres-semidesnudas-20012016-1115>.
[63] <http://www.negocios.com/noticias/1000-refugiados-acosaron-sexualmente-robaron-decenas-mujeres-colonia-nochevieja-04012016-1822>.
[64] <http://www.mediterraneodigital.com/identitarios/ultimas-noticias-identitarios/identitarios-2/musulmanes-lanzan-una-yihad-sexual-contra-las-mujeres-de-europa-150-violaciones-en-24h.html>.
[65] Desalambre. «Solo tres de los 58 hombres detenidos por los abusos sexuales de Nochevieja en Colonia son refugiados». *El Diario*, 15 de febrero de 2016.
[66] Desalambre. «Una revista ultra polaca recupera el falso mito del extranjero violador». *El Diario*, 18 de febrero de 2016.
[67] Enrique López Bermejo de Torres: «Iraquí: falso refugiado, verdadero violador». *Democracia Nacional*, 15 de febrero de 2016.
[68] ABC: «Una americana cuenta cómo unos refugiados sirios la protegieron de los acosadores en Colonia». *ABC*, 18 de enero de 2016.
[69] ABC Madrid: «Una niña alemana de 13 años inventó un secuestro y una violación por parte de refugiados para justificar su ausencia a la escuela». *ABC*, 1 de febrero de 2016.
[70] Angelique Chrisafis:«Marine Le Pen expected to face charges for incitement to racial hatred». *The Guardian*, 2 de julio de 2013.
[71] Gavan Titley: «Pork is the latest front in Europe's culture wars». *The Guardian*, 15 de abril de 2014.
[72] Sarantis Michalopoulos: «Refugee crisis boosts Greek neo-Nazi Golden Dawn». *EurActiv*, 23 de septiembre de 2015.

No se trata sólo de políticos situados en el espectro radical. En Francia, tras los atentados de París, el estado de alarma declarado por el Gobierno y prolongado por el Congreso ha permitido que se efectúen más de 3.200 redadas, se hayan cerrado varias mezquitas y negocios mientras la unidad contra-terrorista de París ha abierto sólo 5 investigaciones[74]. Además, ha llevado a algún que otro abuso policial[75].

Tal discriminación y acoso institucional (percibido y/o real) no hace sino polarizar y fragmentar la sociedad. Son múltiples los casos de islamofobia, de acoso verbal y físico, además del estigma y rechazo social de «lo musulmán» y los musulmanes[76,77,78,79,80y81] y, sin embargo, es una cuestión poco difundida y menos aún acometida por los poderes públicos.

Por su parte, parece razonable pensar que la imagen difundida por los actores políticos y los medios de comunicación es parte del problema del propio islam. En su entrevista con Irshad Manji, el presentador televisivo del programa Head to Head, Mehdi Hasan, explicaba que la visión de la mujer como ente oprimido en el islam, la ley islámica (shari'a) considerada bárbara y el conflicto sectario marcaban los titulares (además del terrorismo), a lo que la entrevistada le respondía «es el comportamiento de los musulmanes lo que define, en cada generación, lo que es el islam»[82].

La construcción del relato, de la identidad y de la realidad social

«Otro aspecto de gran interés para el debate es en torno a la eficacia que la propaganda terrorista puede llegar a alcanzar cuando más allá de sus medios afines otros medios de prestigio y opuestos radicalmente al terrorismo aportan credibilidad al argumentario terrorista. Así viene ocurriendo en nuestro país, contribuyéndose a constreñir la tan necesaria deslegitimación política y social del terrorismo»[83].

Si hemos visto que los medios de comunicación social y los relatos políticos polarizan y condicionan la imagen que tienen los «no-musulmanes-occidentales» sobre el islam,

---

[73] Rowena Mason: «Ukip faces questions about its far-right friends in Europe». *The Guardian*, 10 de marzo de 2014.
[74] Anealla Safdar: «France state of emergency "extended on slim evidence"». *Al-Jazeera*, 18 de febrero de 2016.
[75] Anealla Safdar: «French police 'abuse' Muslims under emergency laws». *Al-Jazeera*, 4 de febrero de 2016.
[76] Carmen Valero: «Ataques xenófobos y amenazas a musulmanes en Alemania». *El Mundo*, 12 de enero de 2016.
[77] Manasi Gopalakrishnan: «Attacks against Muslims on the rise after Paris strikes». *Deutsche Welle*, 26 de noviembre de 2015.
[78] Henry Johnson: «Hate Crimes Against Muslims in the U.K. on the Rise». *Foreign Policy*, 23 de noviembre de 2015.
[79] Natalia Ojewska: «A "witch-hunt" for Poland's barely visible refugees». *Al-Jazeera*, 3 de diciembre de 2015.
[80] Aisha Gani: «Targeting of London Muslims triples after Paris attacks». *The Guardian*, 4 de diciembre de 2015.
[81] Anealla Safdar: «Activists decry mosque closures in France». *Al-Jazeera*, 3 de diciembre de 2015.
[82] Irshad Manji, entrevista de Mehdi Hasan. *Transcript: Irshad Manji on Islamophobia* (8 de febrero de 2016).
[83] María Gil-Casares: *Terrorismo y Medios de Comunicación.* Madrid: Universidad Complutense de Madrid & Fundación Ciudadanía y Valores, 2008.

igualmente tienen un efecto sobre los propios musulmanes. Si la ecuación «medios de comunicación – sociedad no-musulmana» tenía el efecto de suscitar miedo y evocar a imágenes de violencia, la de «medios de comunicación – musulmanes» genera una visión de lo que es esperable de él/ella.

Desde las posiciones construccionistas, el relato que de algo se hace «conforma» en parte su propia realidad. Esto es, el constructo narrativo que hacemos de un acontecimiento social condicionará en mayor o menor medida su propia naturaleza. No es de extrañar pues que el propio Servicio de Inteligencia español incida en que la difusión de narrativas e imágenes violentas a través de los medios de comunicación (entre otros muchos factores) es un factor contributivo al proceso de radicalización[84].

«La revuelta se explica en términos religiosos por dos motivos. Primero, la mayoría de radicales tienen un antecedente musulmán, que les abre las puertas a un proceso de re-islamización (casi ninguno de ellos ha sido piadoso anteriormente a su proceso de radicalización). Segundo, el yihad es la única causa en el mercado global. Si matas en silencio, aparecerás en el periódico local; si matas gritando *Allahu akbar*, te aseguras los titulares nacionales. La ultra-izquierda o el ecologismo radical son demasiado burgueses e intelectuales para ellos»[85].

Desde la psicología se ha señalado a la «necesidad de clausura cognitiva» y a la «significación personal» como elementos claves del desarrollo del radicalismo. Los grupos de referencia (principalmente la familia) y algunos de los de pertenencia (amigos, conocidos, sociedad receptora) proponen valores sociales diferentes: el joven viviría en una constante tensión entre lo que de él se espera por parte de su familia, de sus amigos, de sus compañeros, colegas, etc. De acuerdo con esta teoría se explicaría la disonancia de las segundas generaciones en Europa que vivirían inestablemente entre la cultura de la sociedad receptora (en la que ellos han nacido y crecido) y la originaria (que les llega principalmente a través de la familia)[86y87].

Al igual que sucedió con la población negra en Estados Unidos hace ya varias décadas (al margen de los ecos que todavía se sienten), desde Occidente se ha construido una imagen en la que el yihad ha sustituido al islam como signo definidor de la cultura musulmana. Medios de comunicación y discursos políticos solo se ocupan del islam cuando aparece el terrorismo de por medio.

Por un lado, los actos agresivos no lo son al margen de las colectividades en los que se producen. Por otro, los actores involucrados no tienen un perfil homogéneo sino que se

---

[84] Rogelio Alonso Pascual: «Procesos de radicalización y reclutamiento en las redes de terrorismo yihadista». *La inteligencia, factor clave frente al terrorismo internacional*, de Carlos (Coordinador) Villar Turrau, págs. 21-70. Madrid: Ministerio de Defensa, 2009.
[85] O. Roy, *op. cit.*
[86] Arie W. Kruglanski: «Psychology Not Theology: Overcoming ISIS' Secret Appeal». *E-International Relations*, 28 de octubre de 2014.
Arie W. Kruglanski y Shira Fishman: «Psychological Factors in Terrorism and Counterterrorism: Individual, Group, and Organizational Levels of Analysis». *Social Issues and Policy Review* 3, nº 1 (2009): págs. 1-44.
[87] Zafar Morwari: «The Roots of Radicalism We Don't Discuss». *TIME*, 13 de enero de 2015.

nos muestran llenos de matices y como productos de contextos sociohistóricos concretos. Finalmente, la interpretación que hacemos de todo ello, es decir, la forma que tenemos de ver actos y actores, no es tampoco constante sino contingente y afectada por los recursos interpretativos que están socialmente disponibles. Y sería ingenuo pensar que tales recursos están al margen de los intereses de poder y dominación que atraviesan a toda formación social»[88].

Definir el islam es, como ocurre con muchos fenómenos sociales y religiosos, terriblemente complicado. En cualquier caso, una definición del mismo estaría vacía de sentido si no tuviera en cuenta el relato social que acompaña al fenómeno. En el foro público (medios de comunicación, redes virtuales/sociales, discurso político, etc.) no se dirime lo que el islam es, sino las consecuencias reales que tiene y su impacto en la sociedad. Dicho con otras palabras: no importa conocer qué es el «islam verdadero» sino «qué hacen los musulmanes». Las dos principales dimensiones que tiene este fenómeno en la construcción social son, por una parte, generar un discurso de lo que «se espera del otro» y, por otra parte, generar un discurso de «lo que de mí se espera».

En el plano del imaginario de una sociedad, la construcción se genera a través de múltiples elementos y depende de varios factores. En la sociedad occidental, la aparición del islam como asunto en el foro público suele venir acompañada de fenómenos relacionados con la intolerancia, el extremismo, el terrorismo, etc. A eso se suma la creciente tendencia a producir una segregación discursiva, como apuntaba Murali Balaji, que se traduce en la supresión de las opiniones no polarizadas[89].

Esta tendencia se ha ido consolidando hasta reducir todo «lo público» en dos posturas irreconciliables que además no admiten críticas ni matices. Para ejemplo sirva el caso de Charlie Hebdo expuesto de forma elocuente por Rachel Shabi[90] en la que cualquier crítica hecha al semanario satírico resultaba incompatible con la libertad de expresión y situaba a su locutor en terreno de nadie: o se apoyaba la libertad de expresión (y de ofensa) o se legitimaba la matanza[91]. Fue especialmente llamativo que el propio Papa Francisco planteara días después del atentado la posibilidad de entender que la libertad de expresión debía tener límites, lo que causó gran revuelo[92] obligando a explicitar que tal consideración no justificaba en ningún caso los ataques contra el semanario satírico[93].

---

[88] Miquel Domènech i Argemí y Lupicinio Íñiguez Rueda: «La construcción social de la violencia». *Athenea Digital*, 2002.
[89] Murali Balaji: «Why Facilitating Dialogue Is More Challenging Than Ever». *Huffington Post*, 1 de julio de 2016.
[90] Rachel Shabi: «Charlie Hebdo free speech debate: Nobody is listening». *Al-Jazeera*, 14 de enero de 2016.
[91] Ángeles Espinosa y Ali Falahi: «Suníes y chiíes reprueban las "ofensas" de "Charlie Hebdo"». *El País*, 15 de enero de 2015.
[92] Alexandra Topping: «Pope Francis: freedom of expression has limits». *The Guardian*, 16 de enero de 2015.
[93] Nicole Winfield: «Vatican: Pope's Charlie Hebdo comments do not justify attack». *Yahoo News*, 15 de enero de 2015.

Lumbaca y Gray señalan la importancia de la libertad de prensa/expresión como elemento facilitador del terrorismo. Según estos autores no sólo la propaganda difundida por los terroristas debería ser objeto de revisión, sino también las informaciones que llegan a la población a través de los medios de comunicación masivos, ya que podrían tener un efecto perverso en la lucha contra el terrorismo[94]. Aunque no considero correcto enfocar este debate desde la libertad de prensa, sí resulta interesante plantear el efecto que pueden tener:

- Una excesiva permisividad con las publicaciones, foros y páginas web extremistas. En los últimos tiempos hemos contemplado también un crecimiento de la difusión de propaganda a través de redes sociales y virtuales como YouTube, Facebook, Twitter, etc., que ha promovido en gran medida la auto-radicalización y que ha permitido establecer redes de difusión de noticias e información entre los simpatizantes yihadistas[95].
- La responsabilidad de la prensa al narrar los sucesos relacionados con el terrorismo y con la publicación de información sensible. A este respecto apunta Michael Jetter que quizá una mayor atención por parte de los medios de comunicación en lo relativo a los atentados suicidas pudo contribuir a que aumentara la incidencia del fenómeno[96].

Los servicios de inteligencia de los Países Bajos inciden en la importancia que tienen los medios de comunicación en la creación del relato social compartido acerca del islamismo radical: «Al publicar información correcta y el trasfondo del fenómeno del islam radical, los medios pueden crear una imagen objetiva de la naturaleza, seriedad y alcance de las amenazas del islam radical. Así, los medios podrían compensar las noticias sesgadas sobre los musulmanes en la sociedad neerlandesa que dan lugar a la xenofobia y la desconfianza mutua»[97].

Discurso y radicalidad como fenómenos interdependientes

«Aun así, está lejos todavía de quedar claro si las políticas dirigidas desde arriba podrán funcionar sin ajustes de las actitudes sociales desde abajo. ¿Pueden los musulmanes convertirse en europeos sin que Europa les abra sus círculos sociales y políticos? Hasta ahora, parece que el asimilacionismo absoluto ha fracasado en Francia, igual que la segregación en Alemania y el multiculturalismo en los Países Bajos y el Reino Unido. ¿Puede haber otro camino? Los franceses prohibieron el velo

[94] Sonise Lumbaca y David H. Gray: «The Media as an Enabler for Acts of Terrism». *Global Security Studies* 2, nº 1 (2011): págs. 45-54.
[95] Gabriel Weimann: *New Terrorism and New Media.* Research paper, Washington D.C. (Estados Unidos): Commons Lab of the Woodrow Wilson International Center for Schoolars, 2014.
[96] Michael Jetter: *Terrorism and the Media.* Discussion Paper, Bonn (Alemania): Institute for the Study of Labor (IZA), 2014.
[97] General Intelligence and Security Service. *From dawa to jihad. The various threats from radical Islam to the democratic legal order.* Informe de Inteligencia, La Haya (Países Bajos): General Intelligence and Security Service, 2004.

en los colegios públicos; los alemanes lo prohibieron entre los funcionarios públicos. Los ingleses lo incentivan. Los americanos lo toleran»[98].

El fenómeno del radicalismo es inevitable en cualquier sociedad y no siempre tiene efectos negativos en la sociedad: puede funcionar como elemento dinamizador político-social y canalizar mediante la representación a un parte de la voluntad política social. No obstante, el riesgo surge cuando el radical se convierte en extremista y decide usar elementos ilegales para conseguir sus metas.

A menudo los atentados perpetrados por elementos terroristas en Occidente carecen de objetivo político específico. Muchos parecen tener una componente más cercana al nihilismo que a la difusión del islam. Gran parte de los atentados ocurridos en suelo occidental tienen un carácter más vinculado a la venganza y al odio que a la reivindicación política (claro que podríamos considerar la guerra y el uso de la fuerza como una venganza geopolítica[99]). Casi podríamos establecer un paralelismo con aquella juventud occidental de la década de los 90 que se identificaba con la música *grunge*:

«Así, la imagen que construye Nirvana es la de una rebeldía que no encuentra un discurso al cual aferrarse, ni una escala de valores ordenada que sirva como guía para la vida en comunidad. La única apuesta que parece existir es la sincera expresión de las emociones, aunque estas reflejen un mundo interior caótico. El mito de Cobain se basa, entonces, en la figura de un representante de la juventud contemporánea, que busca desesperadamente un ideal en el cual fundar su existencia, pero no lo encuentra: es precisamente la insatisfacción que produce la falta de este ideal la que lo lleva al suicidio»[100].

Ante esa falta de perspectivas vitales, la religión aparecería como una vía de escape que otorga al individuo, como hemos visto, un empaque y una sensación de seguridad. La «religión» (el fanatismo en realidad) sería capaz de canalizar los sentimientos propios de la frustración, impotencia, vacuidad, etc. que se verían satisfechos mediante una ideología simple, fatalista, reduccionista, dogmática y con tendencias violentas (aunque no siempre desemboquen en este extremo).

El desconocimiento sobre religión y la tendencia a confundir religión con ideología y política serían el caldo de cultivo óptimo de una radicalidad que, si bien no define el islam como religión, sí define un proceso de descontento mucho más profundo y que se ancla, entre otras cuestiones, en una gestión incorrecta de la identidad.

«Un componente esencial para la comprensión del reclutamiento y la capacitación para participar en la radicalización violenta se articula en la habilidad para convencer a los potenciales reclutas de que necesitan ser mejores musulmanes vinculando la práctica

[98] Robert S. Leiken: «Europe's Angry Muslims». *Foreign Affairs (via Council on Foreign Relations)*, julio/agosto de 2005.
[99] Federico Aznar Fernández-Montesinos, entrevista de DFH. *Federico Aznar: «La guerra es más que batallas, es política»* (28 de febrero de 2012).
[100] Sylvia Koniecki: *Análisis del mito de Kurt Cobain.* Granada: Entretextos, 2004.

religiosa con la perpetración de hechos violentos. El corolario es que mediante una mejora de la educación y compromiso religioso los candidatos verán que la violencia no les convierte en mejores musulmanes» (…) «la religión puede cambiar el contenido simbólico y el significado de un movimiento y esa religión puede llevar al individuo a creer que ese movimiento no sólo es justo, sino también moral y éticamente obligatorio»[101].

«La mayor evidencia de que la educación islámica formal previene la violencia es el escaso porcentaje de islamistas que la han recibido» (…) «En algunas áreas este vacío ha sido llenado por predicadores radicales, no cualificados en ley o teología islámica y normalmente de fuera de Europa, que han reemplazado el islam piadoso tradicional por un islam de panfleto que enfatiza el apartado político»[102].

La aparición recurrente del fenómeno terrorista en los medios de comunicación y en el discurso político, además de la polarización ideológica, predispondría al individuo a generar rechazo de los valores de la sociedad de acogida. La existencia y gravedad de conflictos internacionales en los que grandes masas de población musulmana aparecen como vidas disponibles y superfluas recurrentemente masacradas, serviría de base para que el sujeto se identificara.

Definir las áreas de interés

Hay en mi opinión, tres grandes áreas de respuesta necesarias contra el radicalismo. Se trata, en primer lugar, de contrarrestar la ideología extremista, evitando la propagación global y los riesgos mundiales que genera. En segundo lugar, acabar, por la vía de la seguridad (militar, policial y legalmente) con los terroristas, evitando la actual impunidad en países débiles, Estados fallidos y «santuarios». En tercer lugar, se trata de integrar a las masas de población musulmana en la realidad política, ya sea en países árabes o europeos. Esta última cuestión implica ya no solo la representatividad política (vía democrática o no democrática) sino también la posibilidad de aparecer como un actor social integrado y funcional.

Así pues, resulta necesario ofrecer a los potenciales radicales una salida legítima que, encontrándose dentro del sistema, satisfaga sus propias necesidades. Se trata de ofrecer, a una juventud musulmana en estado de anomia, una serie de alternativas integradoras que le hagan sentirse valorado dentro del conjunto social:

«Por definición, cuanto mayor sea el número de alternativas disponibles para los jóvenes, mayor su libertad; cuanto más creíbles sean las voces que exponen argumentos alternativos a los jóvenes, menor será su vulnerabilidad a las narrativas extremistas. Disponer de estas opciones ayudará a reducir la probabilidad de que las

[101] Jonathan Githens-Mazer, Robert Lambert, Abdul-Haqq Baker y Pieri Safiyah, Zacharias Cohen-Baker. *Muslim Communities Perspectives on Radicalisation in Leicester, UK.* Research Report, Aarhus (Dinamarca): Centre for Studies in Islamism and Radicalisation, 2010.
[102] Azeem Ibrahim: *Tackling Muslim Radicalization: Lessons fron Scotland.* Clinton (Michigan, Estados Unidos): Institute for Social Policy and Understanding, 2010.

narrativas globales de terroristas y extremistas –que occidente está en guerra con el islam– resuenen en las mentes de los individuos»[103].

Igualmente, es determinante acabar con el atractivo del que gozan los extremistas. Para ello, hay que vencer a los actuales generadores e irradiadores de ideología yihadista (Estado Islámico y al-Qaeda) en los territorios en los que existe un conflicto y en los cuales detentan el control del territorio (especialmente el Estado Islámico) acabando con su halo de invencibilidad. En esa línea apunta Olivier Roy cuando señala que las claves para acabar con el terrorismo pasan por la destrucción de la narrativa victoriosa de los actuales movimientos yihadistas (véase el Estado Islámico) y por convertir el islam en una religión «normal» en Europa. La promoción del islam moderado para atraer a los radicales y observar el islam desde el contra-terrorismo no tendría, según este autor, ningún efecto: en el primer caso, los radicales ignoran a aquellos musulmanes que no comparten sus musulmanes y, en el segundo, se validaría su narrativa de persecución y venganza[104].

Pese a que considero que fomentar el islam moderado no podría ser, por sí mismo, una solución al problema, sí creo que reviste gran importancia la activación de una contra-ideología capaz de combatir en los terrenos en los que, hasta ahora, el islam radical y extremista, ha ganado la batalla, principalmente en las redes sociales y los foros en línea.

«La ideología salafista –tanto la del Estado Islámico como la de los grupos no violentos– es ideológicamente sectaria y literalista. Como vimos antes, si acaso esto incita o no a la violencia tiene poco que ver con los conceptos teológicos que se promueven que con dónde y cuándo se invocan» (…) «nuestra estrategia para parar tanto el atractivo de su ideología como el éxito de su construcción estatal dependen de nuestra habilidad para interrumpir físicamente su proyecto mediante una mayor presión y la reconstrucción de las instituciones de gobierno, el gobierno de la ley y la seguridad para todos los ciudadanos»[105].

Todo ello resultará, en mi opinión, inútil si no se reconstruye el relato y el discurso político y mediático que actualmente tienen las sociedades occidentales, que no dejan de ver en el musulmán un «extranjero», un «otro». Si se continúa en esa línea, la identidad musulmana nunca dejará de ser reactiva y seguirá siendo vulnerable. Encontrará en el radicalismo una satisfacción que la vida pública no es capaz de suministrarle.

Los medios de comunicación tienen una gran responsabilidad a la hora de formar e informar a la población sobre los asuntos relacionados con el terrorismo y con el islam. Pese a que el Estado Islámico es el que más titulares, informaciones e intereses ha

[103] J. Scott Carpenter, Mathew Levitt y Michael Jacobson: «Confronting the Ideology of Radical Extremism». *Journal of National Security Law & Policy*, 2009: págs. 303-329.
[104] O. Roy, *op. cit.*
[105] Jacob Olidort: «The right question about the Islamic State's ideology». *War on the Rocks*, 24 de diciembre de 2015.

abarcado[106] (y es el más temido por los ciudadanos occidentales), es Bashar al-Assad quien más está diezmando a la población Siria[107]. Igualmente, los bombardeos rusos mataron en enero a más civiles que el Estado Islámico o que las fuerzas sirias[108]. Sin embargo, la opinión pública sobre la guerra en este país (aún es peor en otros) se ve sesgada por una información incompleta, sensacionalista y que hace el juego al terrorismo yihadista.

Esta construcción de imaginarios nos ha llevado en occidente a la creación simbólica de una inexistente comunidad musulmana[109] que no sólo se diferencia de las sociedades donde se radica, sino que también se excluye. Esta visión ha contribuido a la dialéctica del enfrentamiento y del antagonismo: islam y occidente están condenados, en nuestra imagen discursiva, a ser dos sujetos, siempre enfrentados, imposibles de integrar.

La solución al terrorismo islámico solo será posible con una aproximación holística al mismo, que integre a la población civil y no sólo a los poderes públicos; que dé una respuesta global a un problema que jamás podrá acometerse solo militarmente[110]. La construcción de una determinada sociedad es plenamente funcional cuando la totalidad de sus componentes se sienten integrados; el contra-terrorismo es útil solo en situaciones de extremismo, pero no puede, por sí mismo, acabar con los procesos de radicalización.

En esa línea hay que destacar la tendencia general a la «simplificación excesiva» de las causas del terrorismo[111]. La psicología, sociología, economía, el periodismo, la ciencia política, la antropología, etc., se ha intentado explicar el porqué de la radicalización, el extremismo y el terrorismo. Todas esas disciplinas nos permiten conocer diferentes facetas de un hecho que no sólo es diverso, sino que evoluciona a lo largo del tiempo, que es sumamente volátil y que aglutina, bajo una sola bandera del yihad, multitud de matices ideológicos, sociales, económicos, políticos, etc.

---

[106] Los resultados de búsqueda de información en los diarios El País, El Mundo y ABC relativos a el Estado Islámico son mucho mayores que los de Bashar al-Assad. En Google Trends las búsquedas relacionadas con el Estado Islámico y con Bashar al-Assad guardan una proporción 10 a 1. Véase: <https://www.google.es/trends/explore#q=%2Fm%2F01_vwx%2C%20%2Fm%2F027x630&cmpt=q&tz=Etc%2FGMT-1>.

[107] Shane Dixon Kavanaugh: «For Every Syrian That ISIS Kills, Bashar Assad Kills Seven More». *Vocativ*, 21 de agosto de 2015.

[108] Mary Chastain: «Report: Russia Killed More Civilians than Islamic State, Syrian Forces in January». *BreitBart*, 17 de febrero de 2016.

[109] Olivier Roy: «Una comunidad imaginaria». *El País*, 13 de enero de 2015.

[110] Matthew Levitt: «America May Have Unlocked a Key to Fighting Terrorism – and It Doesn't Involve Drones». *Washigton Post*, 8 de enero de 2016.

[111] Luis Fernández Ríos: «Las raices del terrorismo: de la psicología de la multicausalidad a la psicología de la ignorancia». *Psicología Conductual* 15, nº 1 (2007): págs. 113-128.

Conclusiones

A pesar de que la base ideológica suele ser bastante rudimentaria, el yihadismo adopta una gran cantidad de formas según el lugar del mundo donde se ubique: son fundamentales cuestiones como la presencia o no de sectarismo (chií/suní), el porcentaje de población musulmana (mayoritario/minoritario), el grado de polarización social (clima de opinión, partidos políticos xenófobos, etc.) o la eficacia de las políticas de integración (especialmente en el caso de países occidentales).

En primer lugar, hay que diferenciar las formas de la radicalidad yihadista «en países de mayoría musulmana» de la de «países mayoritariamente no musulmanes»[112]. Los propios musulmanes entienden que las obligaciones religiosas son diferentes en un país de mayoría musulmana y en otro en que conforman minoría. Ambos escenarios requieren soluciones diferenciadas pero, en todo caso, coherentes. Es así porque pese a que se trata de fenómenos cuantitativa y cualitativamente diferentes (poco tiene que ver un yihadista con nacionalidad europea en occidente con un yihadista iraquí nacido en zona de conflicto), generan una simbiosis discursiva e ideológica que se retroalimenta. Y es que en el mundo globalizado, la mundialidad de las ideas y la capacidad para articular movimientos político-sociales transnacionales implican la necesidad de una contra-ideología y de una actuación integral y global.

Las incoherencias de nuestro actual sistema político han permitido la vulneración sistemática de derechos humanos en Siria tras las «primaveras árabes», los desmanes y excentricidades de Muhamar al-Gadafi en Libia y el sectarismo de Nuri al-Maliki en Iraq mientras se proclamaban valores como la democracia, justicia, igualdad, solidaridad, etc. restringiéndolos en exclusiva al interior de «nuestras fronteras». En política exterior, los negocios y la geopolítica se habían situado por encima de cualquier otro valor. Los sistemas funcionaban interiormente de manera democrática y exteriormente con total acritud; las vidas humanas tenían un valor u otro en función de si estaban ubicadas dentro o fuera de tal o cual frontera. Y los yihadistas se nutren precisamente de esa incoherencia, de esa asimetría de oportunidades, derechos y normas para establecer su discurso y sus acciones.

Y es que esa misma lógica de fronteras supone un problema añadido a la hora de afrontar nuestros desafíos globales. Si seguimos aplicando la lógica «Estado-Nación» a problemas que poco o nada tienen que ver con esa realidad, erraremos en encontrar soluciones adecuadas. Ya no solo es que los intereses nacionales confronten la lógica de respeto a los derechos humanos, sino que la dimensión del conflicto se asume de forma asimétrica. La policía, la inteligencia y la normativa son nacionales; los terroristas

[112] Igualmente también hay una subdiferenciación fundamental entre el yihadismo en zonas de conflicto –donde tiende a desarrollarse bajo la forma de organización criminal y/o Estado– y el de los países donde no existe un conflicto –en que tiende a organizarse de manera más clandestina y horizontal. En general los países en conflicto son caldo de cultivo para fenómenos de radicalidad mayor: una sociedad que vive en guerra rara vez arroja individuos capaces de elegir la moderación. Los Estados fuertes y, en mayor medida, los democráticos, son capaces de ofrecer a su ciudadanía opciones políticas alternativas a la radicalidad.

no tienen fronteras. La integración política y la cooperación legal, judicial, policial y de inteligencia serán los ejes fundamentales de cualquier «lucha contra el terror» real y efectiva.

Por su parte, la consolidación de los conflictos sectarios, la cada vez más consolidada presencia yihadista en países con focos de radicalización –tales como Siria, Iraq, Libia o Yemen– parece ser capaces de exportar e irradiar ideología radical a los países de todo el globo (adaptándose el yihadismo a cada escenario). Acometer estos conflictos será en gran medida necesario para evitar el contagio regional y la expansión ideológica global, pero nuevamente las características del Derecho Internacional y la pugna de intereses son trabas insalvables (al menos en apariencia).

Por su parte, parece que acabar con las ideologías radicales es tan utópico como acabar con la radicalidad. Pese a ello, creo que sí podemos dar desde el terreno de las ideas y la política una parte de la solución necesaria y posible: la posibilidad de integrar a los radicales en el juego político (por ejemplo –pero no solo– vía democracia[113]) resulta un buen punto de partida para atajar el extremismo. La flexibilidad del marco jurídico a la hora de adaptarse a las demandas sociales, la calidad institucional en su desempeño político y el abanico de opciones políticas legales disponibles (en base a coordenadas variables[114]) determinarán en gran medida el recorrido general del proceso de radicalización. Esto es válido para países de mayoría musulmana, pero también para occidente, que alberga en su interior a un creciente número de creyentes extranjeros, nacionales y nacionalizados.

Formar parte del sistema genera en los grupos e individuos un deseo de permanencia de las estructuras siempre y cuando sea capaz de absorber parte de sus demandas y/o le sea posible articular espacios plurales para el diálogo interinstitucional y civil. Ello significa una mayor presencia de las asociaciones/federaciones en la vida política, la creación de espacios para el diálogo interreligioso e intercultural.

El espacio mediático y el institucional, son aspectos fundamentales en la construcción identitaria y simbólica social de nuestros tiempos. El discurso de los medios de comunicación determina en gran medida el imaginario colectivo de lo «musulmán» y el institucional permite la integración y el diálogo político.

[113] No debemos confundir en este caso la democracia con las elecciones, sino con sistemas de participación e inclusión social en la toma de decisiones y en los espacios académicos, civiles y de gobernanza con que deben contar las instituciones políticas occidentales.
[114] En los sistemas políticos actuales los patrones «izquierda» y «derecha» no son capaces de definir y agrupar a cantidades de población suficientes como para permitir la estabilidad política parlamentaria en los países democráticos. Ecologismo, progresismo, religión o globalización son nuevas coordenadas fundamentales para muchos votantes.

Los medios de comunicación son un medio de socialización e información y, por tanto, su responsabilidad con los sucesos sociales tales como el yihadismo es enorme. Es así porque, si bien no podemos exagerar su implicación en el propio fenómeno terrorista, sí debemos prestar atención a los fenómenos de polarización social fruto de la información incorrecta y sesgada, por una parte y a la capacidad de resiliencia de las sociedades en las que tienen lugar las atrocidades del yihadismo.

La exigencia ciudadana, la autoregulación y un continuo proceso de reciclaje mejorarán la formación e información que los periodistas transmiten a la ciudadanía. Al mismo tiempo, evitará que se creen alarmas sociales innecesarias y que se confundan «islam, islamismo» y «yihadismo» o «radicalidad, extremismo y terrorismo».

La cuestión institucional es de suma importancia porque es el mecanismo de articulación social por el cual la minoría musulmana será capaz de comunicarse con las élites políticas. La posibilidad de generar este diálogo permitirá generar un sentimiento de inclusión e integración. La normalidad institucional también resulta determinante de cara a una posterior normalización social.

En el caso español resulta extraordinariamente necesaria la presencia de un interlocutor, ya que la propia comunidad musulmana se encuentra enfrentada: la Federación Española de Entidades Religiosas Islámicas (FEERI) y la Unión de Comunidades Islámicas de España (UCIDE) se disputan la representación institucional del islam en nuestro país y han bloqueado la posibilidad de representación real desde hace años[115,116,117y118] hasta el punto de que el Gobierno de España se ha propuesto intervenir para solucionarlo[119].

Encontrar una solución en la que quepan las dos entidades será fundamental para evitar la marginalización. Articular salidas democráticas e inclusivas llevará a multitud de confrontaciones políticas en un primer momento, pero con el tiempo abrirá una puerta a la resolución amistosa de los conflictos. Igualmente, la integración y normalización de «lo musulmán» en nuestras sociedades supondrá un continuo de enfrentamientos, pero con el tiempo podremos ser capaces de generar una identidad española/europea en la que quepa el islam.

*Pablo Cañete Blanco**
Periodista investigador freelance

[115] Tomás Bárbulo: «Moderados y fundamentalistas se enfrentan por el control del islam en España». *El País*, 1 de octubre de 2000.
[116] Ana del Barrio: «Los musulmanes, divididos por el control del culto islámico». *El Mundo*, 17 de marzo de 2009.
[117] Amanda Figueras: «La España que reza a Alá». *El Mundo*, 4 de mayo de 2004.
[118] Alí Calatayud: «Comportémonos como los de antes» *Córdoba TV*, 17 de agosto de 2015.
[119] Josep Playà Maset: «El Gobierno interviene en las asociaciones islámicas». *La Vanguardia*, 17 de septiembre de 2015.

Bibliografía

ABC. «Una americana cuenta cómo unos refugiados sirios la protegieron de los acosadores en Colonia». *ABC*, 18 de enero de 2016.

ABC. «Abdelhamid Abaaoud, el hijo de una familia acomodada que se convirtió en extremista». *ABC*, 18 de noviembre de 2015.

ABC Madrid. «Una niña alemana de 13 años inventó un secuestro y una violación por parte de refugiados para justificar su ausencia a la escuela». *ABC*, 1 de febrero de 2016.

AFP. «A wave of right-wing populism has swept across Europe». *Raw Story*, 10 de marzo de 2016.

ALONSO PASCUAL, Rogelio. «Procesos de radicalización y reclutamiento en las redes de terrorismo yihadista». *La inteligencia, factor clave frente al terrorismo internacional*, de Carlos (Coordinador) Villar Turrau, págs. 21-70. Madrid: Ministerio de Defensa, 2009.

ÁLVAREZ GÓMEZ, M. *El problema de la libertad ante la nueva escisión de la cultura.* Madrid: Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, 2007.

AZNAR FERNÁNDEZ-MONTESINOS, Federico, entrevista de DFH. *Federico Aznar: «La guerra es más que batallas, es política»* (28 de febrero de 2012).

—. «Terrorismo y estrategia asimétrica». *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, Enero de 2011.

BAKKER, Edwin, y Jeanine DE ROY VAN ZUIJDEWIJN. *Jihadist Foreign Fighter Phenomenon in Western Europe: A Low-Probability, High-Impact Threat.* La Haya (Países Bajos): International Centre for Counter-Terrorism, 2015.

BALAJI, Murali. «Why Facilitating Dialogue Is More Challenging Than Ever». *Huffington Post*, 1 de julio de 2016.

BÁRBULO, Tomás. «Moderados y fundamentalistas se enfrentan por el control del islam en España». *El País*, 1 de octubre de 2000.

BORUM, Randy. *Psychology of Terrorism.* Tampa: University of South Florida, 2004.

CALATAYUD, Alí. «Comportémonos como los de antes». *Córdoba TV*, 17 de agosto de 2015.

CAÑAS, Gabriela. «El breve silencio impuesto a un joven y bullicioso barrio». *El País*, 16 de noviembre de 2015.

CARPENTER, J. Scott, Mathew LEVITT y Michael JACOBSON. «Confronting the Ideology of Radical Extremism». *Journal of National Security Law & Policy*, 2009: págs. 303-329.

CARRIÓN, Francisco. «Estado Islámico, la forja de la organización terrorista más poderosa del planeta». *El Mundo*, 7 de febrero de 2015.

CERVERA, César. «¿Cuáles son los países que señala Putin como patrocinadores de Estado Islámico?» *ABC*, 18 de noviembre de 2015.

CHAPARRO, Luís. «The Zapatista Uprising (20 Years Later)». *Vice*, 4 de enero de 2014.

CHASTAIN, Mary. «Report: Russia Killed More Civilians than Islamic State, Syrian Forces in January.» *BreitBart*, 17 de Febrero de 2016.

CHRISAFIS, Angelique. «Marine Le Pen expected to face charges for incitement to racial hatred». *The Guardian*, 2 de julio de 2013.

CHRISTMANN, Kris. *Preventing Religious Radicalisation and Violent Extremism. A Systematic Review of the Research Evidence.* Reino Unido: Youth Justice Board, 2012.

CIS. *Barómetro de febrero 2016 (avance de resultados).* Madrid: CIS, 2016.

DEL BARRIO, Ana. «Los musulmanes, divididos por el control del culto islámico». *El Mundo*, 17 de marzo de 2009.

DELIVET, Philippe. «The European Union and the fight to counter terrorism». *Robert Schuman (European issues)*, 23 de noviembre de 2015.

D'ENCAUSSE, Helene Carrere. «El Islam recobra su identidad en la URSS». *El País*, 10 de enero de 1980.

Desalambre. «Solo tres de los 58 hombres detenidos por los abusos sexuales de Nochevieja en Colonia son refugiados». *El Diario*, 15 de febrero de 2016.

—. «Una revista ultra polaca recupera el falso mito del extranjero violador». *El Diario*, 18 de febrero de 2016.

DIXON KAVANAUGH, Shane. «For Every Syrian That ISIS Kills, Bashar Assad Kills Seven More». *Vocativ*, 21 de agosto de 2015.

DODD, Vikram. «"Lone wolf" terror attacks hard to stop, says security expert». *The Guardian*, 6 de diciembre de 2015.

DOMÈNECH I ARGEMÍ, Miquel y Lupicinio ÍÑIGUEZ RUEDA. «La construcción social de la violencia». *Athenea Digital*, 2002.

EFE. «Europol advierte que el Estado Islámico prepara más ataques en Europa». *La Vanguardia*, 25 de enero de 2016.

EFERiad. «Las saudíes ya pueden hospedarse en un hotel sin permiso del varón». *ABC*, 21 de febrero de 2016.

ESPINOSA, Ángeles, y Ali FALAHI. «Suníes y chiíes reprueban las "ofensas" de "Charlie Hebdo"». *El País*, 15 de enero de 2015.

ESPÓSITO, John L. y Dalia MOGAHED. «What Makes a Muslim Radical?» *Foreign Policy*, noviembre de 2006.

FERNÁNDEZ RÍOS, Luis. «Las raices del terrorismo: de la psicología de la multicausalidad a la psicología de la ignorancia». *Psicología Conductual* 15, nº 1 (2007): págs. 113-128.

FIGUERAS, Amanda. «La España que reza a Alá». *El Mundo*, 4 de mayo de 2004.

FRANKEL, Jeffrey. «Rising inequality? Don't blame the rich». *The Guardian*, 22 de abril de 2014.

Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). «Octava Conferencia Nacional». *FARC*, 20 de julio de 1964.

GANI, Aisha. «Targeting of London Muslims triples after Paris attacks». *The Guardian*, 4 de diciembre de 2015.

General Intelligence and Security Service. *From dawa to jihad. The various threats from radical Islam to the democratic legal order.* Informe de Inteligencia, La Haya (Países Bajos): General Intelligence and Security Service, 2004.

GIL-CASARES, María. *Terrorismo y Medios de Comunicación.* Madrid: Universidad Complutense de Madrid & Fundación Ciudadanía y Valores, 2008.

GITHENS-MAZER, Jonathan, Robert LAMBERT, Abdul-Haqq BAKER y Safiyah PIERI, Zacharias COHEN-BAKER. *Muslim Communities Perspectives on Radicalisation in Leicester, UK.* Research Report, Aarhus (Dinamarca): Centre for Studies in Islamism and Radicalisation, 2010.

GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, Manuel. «Definiendo términos: Fundamentalismo, Salafismo, Sufismo, Islamismo, Wahabismo». *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 17 de agosto de 2015.

GOPALAKRISHNAN, Manasi. «Attacks against Muslims on the rise after Paris strikes.» *Deutsche Welle*, 26 de noviembre de 2015.

GRIJELMO, Álex. «El mal llamado Estado Islámico». *El País* , 29 de noviembre de 2015.

HASSINE, Nadia Belhaj. *Economic Inequality in the Arab Region.* Policy Research Working Paper, Washington D.C.: Banco Mundial, 2014.

Her Majesty's Inspectors of Constabulary & The Audit Commission. *Preventing Violent Extremism: Learning and Development Exercise.* Report to the Home Office and Communities and Local Government, Her Majesty's Inspectors of Constabulary & The Audit Commission, 2008.

HILLQUIT, Morris. «Radicalism in America». *Socialist World*, octubre 1920: págs. 18-19.

IBRAHIM, Azeem. *Tackling Muslim Radicalization: Lessons fron Scotland.* Clinton (Michigan, Estados Unidos): Institute for Social Policy and Understanding, 2010.

IRUJO, José María. «En las garras de Míster Marlboro». *El País*, 18 de enero de 2013.

JABARDO, Rosario. «Sobre el concepto de extremismo político». *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, nº 102 (octubre-diciembre 1998): págs. 281-293.

JETTER, Michael. *Terrorism and the Media.* Discussion Paper, Bonn (Alemania): Institute for the Study of Labor (IZA), 2014.

JOHNSON, Henry. «Hate Crimes Against Muslims in the U.K. on the Rise». *Foreign Policy*, 23 de noviembre de 2015.

JONES, Seth, G. *A Persistent Threat. The Evolution of al Qa'ida and Other Salafi Jihadists.* Report, Washington D.C. (Estados Unidos): RAND. National Defense Research Institute, 2014.

KANBUR, Ravi. *Economic Inequality and Economic Development: Lessons and Implications of Global Experiences for the Arab World.* Research Paper, Doha (Qatar): Arab Center for Research & Policy Studies, 2013.

KONIECKI, Sylvia. *Análisis del mito de Kurt Cobain.* Granada: Entretextos, 2004.

KRUGLANSKI, Arie W. «Psychology Not Theology: Overcoming ISIS' Secret Appeal». *E-International Relations*, 28 de octubre de 2014.

KRUGLANSKI, Arie W., y Shira FISHMAN. «Psychological Factors in Terrorism and Counterterrorism: Individual, Group, and Organizational Levels of Analysis». *Social Issues and Policy Review* 3, nº 1 (2009): págs. 1-44.

LEIKEN, Robert S. «Europe's Angry Muslims». *Foreign Affairs (via Council on Foreign Relations)*, julio/agosto de 2005.

LEVITT, Matthew. «America May Have Unlocked a Key to Fighting Terrorism -- and It Doesn't Involve Drones». *Washigton Post*, 8 de enero de 2016.

LÓPEZ BERMEJO DE TORRES, Enrique. «IRAQUÍ: FALSO REFUGIADO, VERDADERO VIOLADOR». *Democracia Nacional*, 15 de febrero de 2016.

LUMBACA, Sonise y David H. GRAY. «The Media as an Enabler for Acts of Terrism». *Global Security Studies* 2, nº 1 (2011): págs. 45-54.

LUXTON, Meg. «Doing Neoliberalism: Perverse Individualism». *Neoliberalism and everyday life*, de Susan BRAEDLEY y Meg LUXTON, págs. 163-183. Montreal (Canada): McGill-Queen's University Press, 2010.

MANJI, Irshad, entrevista de Mehdi Hasan. *Transcript: Irshad Manji on Islamophobia* (8 de febrero de 2016).

MASON, Rowena. «Ukip faces questions about its far-right friends in Europe». *The Guardian*, 10 de marzo de 2014.

MICHALOPOULOS, Sarantis. «Refugee crisis boosts Greek neo-Nazi Golden Dawn». *EurActiv*, 23 de septiembre de 2015.

MORWARI, Zafar. «The Roots of Radicalism We Don't Discuss». *TIME*, 13 de enero de 2015.

MYERS, Allen. «Individualism and capitalism». *Direct Action*, 2012.

NCUBE, Mthuli y John C. ANYANWU. *Inequality And Arab Spring Revolutions In North Africa And The Middle East.* Africa Economic Brief, Abidjan (Costa de Marfil): African Development Bank, 2012.

OJEWSKA, Natalia. «A 'witch-hunt' for Poland's barely visible refugees». *Al-Jazeera*, 3 de diciembre de 2015.

OLIDORT, Jacob. «The right question about the Islamic State's ideology». *War on the Rocks*, 24 de diciembre de 2015.

OVEJERO, Félix. «Opiniones prohibidas». *El País*, 13 de diciembre de 2015.

PÉREZ VENTURA, Óscar. «Takfir wal-Hijra, entre la doctrina radical y el terrorismo yihadista». *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 9 de enero de 2013.

Pew Research Center. *A Fragile Rebound for EU Image on Eve of European Parliament Elections.* Washington D.C. (Estados Unidos): Pew Research Center, 2014.

Pew Research Center. *Extremism Concerns Growing in West and Predominantly Muslim Countries.* Washington D.C. (Estados Unidos): Pew Research Center, 2015.

PIPES, Daniel. «God and Mammon: Does Poverty Cause Militant Islam?» *National Interest*, 2002.

PLAYÀ MASET, Josep. «El Gobierno interviene en las asociaciones islámicas». *La Vanguardia*, 17 de septiembre de 2015.

PUSHTER, Jacob. «Extremism Concerns Growing in West and Predominantly Muslim Countries». *Pew Research Center*, 16 de julio de 2015.

RAN Centre of Excellence. «The Root Causes of Violent Extremism». *RAN CoE*, 4 de enero de 2016.

Real Instituto Elcano. *TRIGÉSIMA SÉPTIMA OLEADA DEL BARÓMETRO DEL REAL INSTITUTO ELCANO.* Madrid : Real Instituto Elcano, 2016.

RICHARDS, Alan. *Socio-Economic Roots of Radicalism? Towards Explaining the Appeal of Islamic Radicals.* Carlise (Pensilvania, Estados Unidos de América): Departamento de Defensa del Gobierno de los Estados Unidos, 2003.

ROY, Olivier. «Una comunidad imaginaria». *El País*, 13 de enero de 2015.

—. «What is the Driving Force Behind Jihadist Terrorism?» *Inside Story*, 18 de diciembre de 2015.

RYAN, Missy. «The U.S. still doesn't know if it's killed this legendary one-eyed militant». *The Washington Post*, 17 de febrero de 2016.

SAFDAR, Anealla. «Activists decry mosque closures in France». *Al-Jazeera*, 3 de diciembre de 2015.

—. «France state of emergency "extended on slim evidence"». *Al-Jazeera*, 18 de febrero de 2016.

—. «French police "abuse" Muslims under emergency laws». *Al-Jazeera*, 4 de febrero de 2016.

SCHMID, Alex P. *Radicalisation, De-Radicalisation, Counter-Radicalisation: A Conceptual Discussion and Literature Review.* Research Paper, La Haya: International Centre for Counter-Terrorism, 2013.

SHABI, Rachel. «Charlie Hebdo free speech debate: Nobody is listening». *Al-Jazeera*, 14 de enero de 2016.

SILBER, Mitchell D. y Arvin BHATT. *Radicalization in the West: The Homegrown Threat.* Reporte de Inteligencia, Nueva York (Estados Unidos): NYPD Intelligence Division, 2007.

SMITH, Courtland L. «Patterns of Wealth Concentration». *Human Organization* 50, nº 1 (1991): págs. 50-60.

STIEGLER, B. «The Age of De-proletarianisation». *ArtFutures*, 2008: págs. 10-19.

STOHL, Michael. «The Global War on Terror and State Terrorism». *Perspectives on Terrorism* 2, nº 9 (2008).

TASPINAR, Ömer. «Fighting Radicalism, not 'Terrorism': Root Causes of an International Actor Redefined». *SAIS Review*, 2009: págs. 75-86.

TITLEY, Gavan. «Pork is the latest front in Europe's culture wars». *The Guardian*, 15 de abril de 2014.

TOPPING, Alexandra. «Pope Francis: freedom of expression has limits». *The Guardian*, 16 de enero de 2015.

US Army Training and Doctrine Command. *A Military Guide to Terrorism.* Kansas (Estados unidos): TRADOC, 2007.

VALERO, Carmen. «Ataques xenófobos y amenazas a musulmanes en Alemania». *El Mundo*, 12 de enero de 2016.

VICENTE, Alex. «La otra película que siembra el pánico». *El País*, 29 de enero de 2016.

WEIMANN, Gabriel. *New Terrorism and New Media.* Research paper, Washington D.C. (Estados Unidos): Commons Lab of the Woodrow Wilson International Center for Schoolars, 2014.

WINFIELD, Nicole. «Vatican: Pope's Charlie Hebdo comments do not justify attack». *Yahoo News*, 15 de enero de 2015.

ZURUTUZA MUÑOZ, Cristina, y Victor Manuel PÉREZ MARTÍNEZ. *El mensaje de la acción terrorista: Qué y por qué comunica.* Comunicación, Zaragoza: Universidad San Jorge, s/f.

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Marco

07/2016 28 de abril de 2016

*Juan Pablo Somiedo García**

El papel de los catalizadores de transformación política en los golpes de estado suaves

Visitar la WEB

Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO

El papel de los catalizadores de transformación política en los golpes de estado suaves

Resumen:

El artículo es una aportación a las ideas de Gene Sharp sobre golpes de estado suaves a partir de los conceptos de cooperación y conducta colectivas estudiados por diferentes autores. De igual forma se introduce el concepto de catalizador de transformación política como complemento al ciclo de acción colectiva, describiendo su tipología básica y acompañándola de algunos episodios históricos que la ejemplifican. Finalmente se resume brevemente el esqueleto estadístico que subyace en los modelos de umbral de conducta colectiva de Granovetter.

Abstract:

The article is a contribution to the ideas of Gene Sharp on soft coup d'état from the concepts of cooperation and collective behavior studied by different authors. Similarly the concept of political transformation catalyst in addition to collective action cycle is introduced, describing their basic typology and accompanying some historical episodes that exemplify. Finally the statistical skeleton underlying threshold models of collective behavior of Granovetter is briefly summarized.

Palabras clave:

Golpe de estado suave, cooperación, conducta colectiva, sabiduría colectiva, catalizador.

Keywords:

Soft coup, cooperation, collective behavior, collective wisdom, catalyst.

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

> «Pero cuando una larga serie de abusos y usurpaciones, dirigida invariablemente al mismo objetivo, demuestra el designio de someter al pueblo a un despotismo absoluto, es su derecho, es su deber, derrocar ese gobierno y establecer nuevos resguardos para su futura seguridad».
>
> **Preámbulo de la Declaración de Independencia de los Estados Unidos de América**

Introducción

La mayoría de los hechos y manifestaciones sociales y políticas constituyen solo la parte visible y expuesta a la opinión pública de un inmenso iceberg en el que su parte más grande permanece velada y únicamente puede ser comprendida mediante el estudio sistémico y sistemático de estructuras y patrones. Solo de esta forma alcanzamos a comprender los procesos sociales y políticos en toda su amplitud y complejidad y hacernos una idea más o menos cabal de sus causas y consecuencias así como de los patrones relacionales entre variables y actores más o menos ocultos a simple vista.

El análisis del sistema social es considerado como una herramienta para unir los niveles micro y macro dentro de la teoría sociológica. Dicho procedimiento queda ilustrado por medio de la elaboración de las consecuencias macro de diferentes aspectos de interacción a pequeña escala. En este trabajo nos ocupamos de uno de esos aspectos a nivel micro que logran configurar la estructura a nivel macro y que, aun no siendo el más importante, es una parte imprescindible en muchos de esos procesos.

Definimos catalizador de transformación política como un evento, circunstancia, hecho, idea o conjunto de ideas, persona o grupo de personas que hacen florecer la causa próxima o remota de un acontecimiento, bien sea este de carácter social o político.

Frecuentemente los catalizadores ponen en marcha un ciclo de protestas de creciente fisonomía e intensidad y prolongado en el tiempo, que además aporta mecanismos de funcionamiento que son asumidos por movimientos más tardíos que, en parte, se ven estimulados por el que les precede.

Es un hecho que los patrones sociales han cambiado estimulados, en gran parte, por las nuevas tecnologías de la información y la comunicación configurando lo que Lee Rainie y Barry Wellman catalogan en su libro *Networked, The new social operating system*[1] como un nuevo sistema operativo social. Si la sociedad se organizaba a partir de pequeños grupos (la familia, el vecindario) hasta llegar complejas jerarquías administrativas (las grandes empresas, las instituciones públicas) ahora estamos en la era de los individuos interconectados. Este nuevo «sistema operativo», ofrece nuevas formas de solucionar los problemas y satisfacer las necesidades sociales. Es la emergencia del individualismo en red que los propios autores denominan como un sistema operativo «porque describe los caminos por los que la gente se conecta, se comunica e intercambia información» (Rainie y Welman, 2012, p. 7).

En la misma línea se sitúa el libro *Multitudes inteligentes: la próxima revolución social*, en el que Howard Rheingold, sintetizando sus consultas a numerosos expertos en varios campos, realiza una enorme labor de prospectiva para tratar de situarnos en las posibles consecuencias sociales y las enormes perspectivas que traen consigo la irrupción de las nuevas tecnologías en comunicación[2]. El autor explica que la comunidad virtual conforma una especie de ecosistema de subculturas y grupos espontáneamente constituidos que se podrían comparar con cultivos de microorganismos, donde cada uno es un experimento social que nadie planificó y que sin embargo se produce.

[1] Quizás el mejor libro sobre la sociedad en red desde la trilogía de Manuel Castells. Impecable desde un punto de vista metodológico, los autores, que respaldan sus afirmaciones con una impresionante cantidad de investigaciones cuantitativas y sociológicas centradas en las sociedades estadounidense y canadiense y representadas posteriormente con gráficos y tablas.

[2] Algo, dicho sea de paso, que ya había hecho con dos publicaciones anteriores. En *Tools for thought: the history and future of mind-expanding technology* (1985), defendía que el PC podría provocar una expansion creativa e intelectual tan influyente como la que se generó con la imprenta. Ocho años más tarde, en su libro *La comunidad virtual: una sociedad sin fronteras*, analizaba los fenómenos sociales que había observado desde los comienzos de la era de Internet. No es, pues, Rheingold, un recién llegado a estos temas.

Todo esto nos indica que los patrones sociales se han transformado velozmente a lomos del caballo de las nuevas tecnologías de la información y comunicación. Del mismo modo que los patrones y las estructuras sociales se han transformado también lo han hecho los mecanismos de transformación social y política.

El estudio sistemático de los mecanismos de transformación política no es ni mucho menos algo novedoso y en sus orígenes se conjugan una mezcla de motivos de índole social, política y militar. Siguiendo la línea de las teorías del politólogo estadounidense Gene Sharp, desarrolladas en el seno de la Albert Einstein Institution, Estados Unidos fue uno de los primeros países en elaborar y poner en práctica una nueva doctrina para transformar realidades sociales y políticas sin la utilización de acciones militares o violentas mediante golpes de estado suaves usando un conjunto de metodologías y técnicas no violentas.

Gene Sharp y la teoría de los golpes de estado suaves

Los orígenes del concepto de golpe de estado se sitúan en el siglo XVII, más concretamente en 1639. En ese año, Gabriel Naudé, siguiendo el encargo del cardenal Richelieu (que promulgó y practicó de forma infatigable el concepto de *raison d'etat*), escribió su obra *Considerations politiques sur les coups d´Etat*, en la que por primera vez se acuña el concepto de golpe de estado.

Como bien afirma, el catedrático Rafael Martínez, los golpes de estado acaecidos durante los siglos XIX y XX guardan relación, con el concepto original, aunque mutándolo y los del siglo XXI han hecho lo mismo respecto a sus precedentes. De esta forma, el golpe de estado, que evolucionó desde un acto ilegal y violento en defensa del poder ejecutivo hasta un acto ilegal y violento que lo ataca, en la actualidad se ha transformado en un acto pretendidamente legal y no violento que sigue atacando para desplazar el poder ejecutivo. (Martínez, 2014, pp. 203-209).

Desconocido para la mayoría del público no especializado, Gene Sharp elaboró toda una teoría sobre el uso de la no violencia como arma política. Durante su periodo de colaboración con la Central Intelligence Agency, también conocida por sus siglas en

inglés como la CIA[3], fue el responsable de formar a los agentes encargados de llevarla a cabo en la práctica. Sharp pensaba que no solo se puede combatir con armas de fuego y por procedimientos violentos, sino también con armas psicológicas, sociales, económicas y políticas. Para él, el poder político residía en la voluntad de obedecer de los sujetos o ciudadanos. Una vez que esta voluntad desaparece el poder se diluye. Su libro *De la dictadura a la democracia* ha traspasado fronteras y ha sido traducido a 30 idiomas. Sus libros contienen 198 métodos específicos de resistencia no violenta que son la contrapartida a los diferentes tipos de armas militares y a la lucha militar.

La base teórica del pensamiento de Gene Sharp descansa sobre los postulados de la teoría de la desobediencia civil de Henry D. Thoreau y Gandhi[4]. Para ambos autores la obediencia y la desobediencia son cuestiones morales o religiosas antes que políticas. Ambos oponen una ley superior a un orden civil. Sin embargo, la práctica de sus convicciones tuvo consecuencias políticas, de manera que lo que consideraban como un fin en sí puede ser percibido como un medio. La desobediencia civil puede ser considerada entonces como una técnica de acción política, incluso militar.

En 1983, Gene Sharp crea el Programa sobre las Sanciones No Violentas en el Centro de Asuntos Internacionales de la Universidad de Harvard. Allí desarrolla investigaciones en ciencias sociales sobre el posible uso de la desobediencia civil por parte de la población de Europa occidental ante una hipotética invasión de las tropas del Pacto de Varsovia. Simultáneamente, funda en Boston la Albert Einstein Institution (AEI)[5] con la doble misión de financiar sus investigaciones universitarias y de aplicar sus modelos a situaciones concretas. En 1985 publica una obra sobre cómo hacer que Europa fuera inconquistable titulada *Making Europe Unconquerable: The Potential of Civilian-based Deterrence and Defense* cuya edición europea incluye un prefacio de

[3] A pesar de la insistencia del mismo Sharp por desmentirlo y desligarse de la utilización de sus teorías y su conexión con estas organizaciones y de la carta que envió a Thierry Meyssan (<http://www.voltairenet.org/IMG/pdf/CORRECTIONS-3.pdf>), lo cierto es que investigaciones posteriores de diferentes autores y fuentes han reforzado las ideas de Meyssan. Como muestra, en 2011 incluso se elaboró un documental que dirigió el escocés Ruaridh Arrow y produjo la británica Lion Television, en asociación con Big Indy Production, donde se expone, de manera estructural, el papel de Sharp y su instituto en procesos de desestabilización de Gobiernos en diversos países del mundo.
[4] Gandhi fue el precursor del concepto de la «no violencia activa».
[5] <http://www.aeinstein.org/>.

George F. Kennan, padre de la conocida «estrategia de contención», una de las doctrinas preponderantes durante la Guerra Fría.

Las repercusiones de la obra en los ámbitos de Defensa no se hicieron esperar y poco después el general Georges Fricaud-Chagnaud introduce el concepto de «disuasión civil» en la Fundación de Estudios de la Defensa Nacional. En la misma línea, el general Edward B. Atkenson[6] integra estos avances en los estudios sobre la injerencia americana en los Estados aliados.

Es un hecho que la focalización sobre el carácter moral de los medios de acción permite evacuar todo debate sobre la legitimidad de la acción. La no violencia, que se admite como buena en sí misma y se asimila a la democracia, da un aspecto presentable a acciones secretas intrínsecamente antidemocráticas.

Las teorías de Sharp se hicieron famosas como resultado del éxito de su aplicación en Serbia, donde una oscura organización de estudiantes de derecha denominada «Otpor» (Resistencia) las puso en práctica con resultados objetivables. Fundado en Belgrado el 10 de octubre de 1998, este grupo, resueltamente apoyado por corporaciones mediáticas nacionales y globales, desempeñó un importante papel en la desestabilización de su país hasta llegar, en el curso de dos años, al derrocamiento del Gobierno de Slobodan Milósevic[7] y la supresión del sistema político entonces imperante.

La creación de Otpor no fue ni mucho menos espontánea. Aunque, a fin de promoverlo como ejemplo, el poder mediático ha procurado mostrar que este grupo se fortaleció poco a poco y de manera natural a través de la lucha estudiantil, la realidad apunta otros datos. Ya en 2002 The New York Times revelaba que la agrupación recibió instrucciones directamente de Robert «Bob» Helvey, un coronel retirado del ejército estadounidense que participó en la guerra de Vietnam y, casualmente, uno de los brazos operativos del AEI para promover la desestabilización «no violenta».

[6] El general, ahora retirado es actualmente experto en el CSIS (Centro de Estudios Internacionales y Estratégicos) y administrador de la Association of Former Intelligence Officers (AFIO).

[7] A este respecto el lector interesado puede consultar un interesante artículo de Rodrigo Araya titulado «Multitudes y Redes en la caída de Milosevic» que aparece en el apartado bibliográfico de este trabajo. El autor basa su trabajo en una entrevista a 100 personas residentes en Belgrado que, aunque no es estadísticamente representativa, sí resulta útil como mecanismo de aproximación a la realidad estudiada.

Pero las teorías de Sharp ya se habían puesto en práctica mucho antes en lugares como Birmania o la China comunista. Por ejemplo, al final de la década de los 80, los países bálticos estaban en pleno proceso de independencia. Después de una prueba de fuerza con Mijail Gorbachov aceptan posponer la decisión por dos o tres años para dar tiempo a negociar los términos. Sin más espera, Gene Sharp y su equipo viajan a Suecia en octubre de 1990 y preparan allí a varios políticos lituanos para que organicen una resistencia popular al Ejército Rojo.

Meses más tarde, en mayo 1991, cuando estalla la crisis y Gorbachov despliega sus fuerzas especiales, Gene Sharp sirve de consejero al partido separatista Sajudis (Grupo de Iniciativa por la Perestroika). En junio de 1992, el ministro de Defensa de la Lituania independiente, Audrius Butkevicius, organiza un simposio de homenaje a la acción decisiva de la Albert Einstein Institution durante el proceso de independencia de los países bálticos (Meyssan, 2005).

La influencia histórica y política, pues, no deja lugar a dudas, pero ¿cuál es la doctrina y el pensamiento sistemático detrás de todos estos aparentes éxitos? ¿de qué manera se concretan todas estas ideas y se plasman en la realidad concreta de cada contexto político?

Para Sharp, todo golpe de estado suave debe comenzar necesariamente con el estudio sistemático de las debilidades del sistema o dictadura en cuestión. Se trata de identificar las fuentes de poder de una dictadura o un Gobierno como son la legitimidad, el apoyo popular o el apoyo institucional. Puesto que todas esas fuentes de poder dependen de la buena voluntad, la cooperación y la obediencia de la gente y las instituciones, solo hay que reducir ese apoyo, esa legitimidad y esa obediencia y el régimen quedará debilitado y finalmente caerá. Sin embargo, lo ideal no es destruir por completo esos pilares, sino solo debilitarlos para poder ser traspasados al movimiento democrático. La falta de este estudio riguroso o la improvisación pueden tener consecuencias desastrosas. Como el lector seguramente ya ha observado, resulta

evidente, por otro lado, que la misma estrategia para pasar de la dictadura a la democracia puede emplearse justamente al revés para doblegar una democracia en aras de un populismo al más puro estilo latinoamericano. Las fases de un golpe de estado suave se suceden en varias etapas:

1. **Fase de ablandamiento:** en esta etapa se promueve el malestar y el descontento social mediante el cuestionamiento de las instituciones, las intrigas en el seno del poder establecido y se denuncia la corrupción
2. **Etapa de deslegitimación:** con campañas en favor de la libertad de prensa y los derechos humanos y acusaciones al régimen de totalitarismo.
3. **Etapa de calentamiento de la calle**: demandas de cambio político y manifestaciones y movilizaciones junto con el intento de toma de instituciones públicas.
4. **Etapa de combinación de formas de lucha:** operaciones de guerra psicológica y clima de ingobernabilidad. Toma de instituciones simbólicas y emblemáticas. Desmoralización de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado.
5. **Etapa de fractura institucional:** se mantiene la presión en la calle pidiendo la renuncia del dictador o presidente en cuestión. Se prepara el terreno para una posible intervención militar o una guerra civil prolongada.

Lo que Sharp no pudo predecir: la irrupción de la web 2.0 en el terreno político

El 20 de enero de 2001, el presidente de Filipinas, Joseph Estrada, se convirtió, para sorpresa de propios y extraños, en el primer jefe de Estado de la historia que perdió el poder a manos de una colectividad apoyada en las tecnologías de la comunicación. Más de un millón de ciudadanos en Manila, movilizados y coordinados a través de mensajes de texto masivos se congregaron para derrocar el Gobierno de Estrada. Más cercana en el tiempo situamos la llamada «Primavera Árabe» y sus resultados en la configuración política de algunos países de África como en el caso de Egipto o Túnez. En todos estos episodios, ya históricos, estuvo presente un catalizador de uno u otro tipo.

Aunque Sharp desarrolla con extrema precisión los métodos de lucha y resistencia no violentos, parece pasar por alto un elemento básico, esto es, los catalizadores de transformación política que hacen posible la voluntad de unión y cooperación de los ciudadanos con un grupo inicial de ciudadanos más o menos numeroso en aras de un objetivo común. Por otro lado, si bien en la época en que Sharp realizó sus estudios todavía no habían hecho su aparición las modernas tecnologías de la información y la comunicación (TICs), no es menos cierto que su papel parece importante hoy en día, pues posibilitan la rápida transmisión de información, comunicación y organización y ponen de manifiesto el surgimiento de lo que algunos no dudan en calificar como un nuevo paradigma similar al nacimiento de la escritura o la imprenta.

Pero sería un craso error creer, como algunos sostienen, que las redes sociales constituyen, por sí solas, mecanismos fundamentales para un golpe de estado suave o una transformación a nivel político. Así, Manuel Castells no duda en afirmar que internet no soluciona nada, es más bien un poderoso instrumento de movilización cuando ya hay una movilización fuera de Internet. En otras palabras, «internet es un instrumento que desarrolla pero no cambia los comportamientos, sino que los comportamientos se apropian de internet y, por tanto, se amplifican y se potencian a partir de lo que son» (Castells, 1999).

Las redes sociales se convierten, a menudo, en una especie de *spleen*[8] de lo político, un muro de los lamentos clandestino donde los usuarios, amparados bajo el anonimato mediante el uso de pseudónimos, profieren su particular *spleen* sobre el contexto político y social. En muchas ocasiones esto deriva en la imposibilidad de un diálogo e intercambio de argumentaciones y la opinión se convierte en una especie de eco de una misma idea o creencia. En efecto, la replicación es una de las características más llamativas de las redes sociales, llegando a crear ideas muchas veces carentes de objetividad, pero que replicadas veces llegan a convertirse en auténticas montañas mediáticas.

[8] A mediados del siglo XIX, Baudelaire popularizó el término *spleen* como contraposición al de ideal. Sus poesías estaban llenas de enfado, fastidio, hastío y melancolía. El término alude al bazo, órgano administrador de la bilis, sustancia asociada en la medicina medieval a los disgustos o las contrariedades.

Otra característica diferenciadora con los antiguos medios de comunicación es que el receptor se constituye a la vez en emisor y viceversa, constituyendo lo que Castells llama una «audiencia creativa». Esto invierte el tradicional orden vertical de la comunicación donde unos leían, veían o escuchaban lo que otros proponían casi en forma de monopolio.

Por qué la teoría de los juegos no es un modelo adecuado para explicar la transformación política

La idea de colaborar para superar dificultades u obstáculos no es ni mucho menos patrimonio exclusivo del ser humano. En esta ocasión, como en tantas otras, la naturaleza es una hábil maestra. En ella podemos encontrar y estudiar diferentes casos y formas de organización colaborativa. Un ejemplo lo constituyen los vampiros de Costa Rica, que regurgitan sangre para compartirla con otros vampiros que no han tenido tanta suerte en su cacería nocturna. Además, estos vampiros solo alimentan a quienes previamente han hecho lo mismo y han compartido sangre en el pasado. Lo mismo sucede con los peces espinosos, una especie de peces pequeños. Los bancos de espinosos envían parejas de peces para inspeccionar la posible presencia de depredadores en las proximidades. Aun corriendo el riesgo de ser devorados, trabajan para la seguridad del colectivo.

Pero más allá de la colaboración a un nivel físico y de los diferentes casos de relaciones simbióticas como el mutualismo o el comensalismo, experimentos recientes demuestran que los colectivos más variados en el reino animal muestran una inteligencia que surge de la colaboración individual para adaptase a las variaciones del entorno sin una jerarquía que ordene el cambio ni un control centralizado[9]. De esta forma, un colectivo formado por individuos que por sí solos no lograrían hacerlo, muestran comportamientos adaptativos e inteligentes. Uno de los ejemplos paradigmáticos es el caso de las abejas. Las abejas son notablemente eficientes en su búsqueda de alimento. Según explica Thomas Seeley en su libro *The Wisdom of the*

[9] Los tres mecanismos principales que guían la inteligencia de enjambre son la autoorganización, la estigmergia (la coordinación de las tareas no recae directamente sobre los agentes, sino sobre el entorno) y la falta de holopticismo (visión de la totalidad completa y actualizada).

Hive, una colonia de abejas es capaz de explorar una distancia de seis kilómetros desde el panal. Si hay un macizo de flores dentro de un radio de dos kilómetros, la probabilidad de que lo descubran es superior al cincuenta por ciento. Cuando una exploradora logra encontrar un yacimiento con mucho néctar, regresa al panal y ejecuta la particular «danza de las abejas» que transmite a las demás la excelencia del yacimiento de néctar encontrado y atrae a otras exploradoras que emprenden el vuelo siguiendo a la primera. El resultado es que las abejas recolectoras acaban distribuyéndose entre los distintos yacimientos de una manera casi óptima (Seeley, pp. 52-54).

Llegados a este punto podríamos preguntarnos si existe algún puente o un nexo de unión que conecte las conductas emergentes de actores no inteligentes como las colmenas, los rebaños o los enjambres con la cooperación inteligente de los seres humanos. Howard Rheingold parece haber dado con uno de esos puentes en los estudios del sociólogo Mark Granovetter sobre la conducta colectiva. Granovetter, dentro de sus investigaciones, propuso un «modelo de umbral de conducta colectiva». Estudió episodios en las que los individuos afrontaban situaciones en las que era preciso decidir entre dos opciones sobre la relación con su grupo tales como unirse o no a un motín o una huelga, adoptar o no una determinada innovación o difundir o no un rumor. Centró su atención en calcular el porcentaje de personas que debían actuar antes de que un determinado individuo se animara a hacerlo. Los umbrales son una reacción individual ante la dinámica del grupo. Granovetter propone el siguiente ejemplo para describir los umbrales individuales: Imaginemos 100 personas reunidas en una plaza en una potencial situación de disturbio. Supongamos que sus umbrales de disturbio están distribuidos como sigue: hay un individuo con umbral 0, otro con umbral 1, otro con umbral 2, y así sucesivamente hasta el último individuo con umbral 99. Esta es una distribución de umbrales. El resultado es claro y puede ser descrito como efecto «subirse al carro». La persona con umbral 0, el instigador, activa a la persona con umbral 1. La actividad de estas dos personas, a su vez, activa a la persona con umbral 2 y así sucesivamente hasta que las 100 personas se unen al disturbio.

A partir de aquí, Rheingold llega a la conclusión de que los problemas de cooperación entre humanos no se corresponden con el juego de suma cero del célebre dilema del prisionero tan difundido por la Teoría de los Juegos, que establece una dicotomía entre el interés personal y el colectivo, sino que representan el dilema de los individuos que ya están dispuestos a cooperar, pero cuya cooperación depende de la previa cooperación de los demás. En pocas palabras, hay muchos cooperadores contingentes dispuestos a cooperar siempre que lo haga la mayoría (Rheingold, 2004, p. 202).

Efectivamente, es el mismo Granovetter quien explica que los modelos de umbral de conducta colectiva toman como centro dos elementos de comportamiento colectivo que la teoría de juegos puede manejar solo con enormes dificultades: la heterogeneidad de las preferencias y la interdependencia de las decisiones en el tiempo. Esto es posible porque la matriz de pagos n-dimensional de la teoría de los juegos se sustituye por un vector unidimensional de umbrales, uno para cada actor. Esto permite una enorme simplificación en el análisis subsiguiente. Como todas las simplificaciones, esto tiene un costo. Las matrices de pago de la teoría de los juegos nos permiten concluir, para cualquier actor en particular, que el resultado maximiza su utilidad, algo que el modelo de conducta colectiva no puede hacer (Granovetter, 1978, p. 1435).

Algo que, dicho sea de paso, ya había intuido el famoso politólogo Robert Axelrod al comprender que el dilema del prisionero adquiere nuevas propiedades si se repite varias veces (iterativo). Mediante un torneo informático llegó a la conclusión de que la estrategia vencedora era la del «Tit for Tat» o la estrategia de empezar cooperando y a partir de entonces repetir lo que hizo el otro jugador en la jugada anterior. Pero ¿cómo puede introducirse una estrategia potencialmente cooperativa en un entorno no cooperativo? En un entorno de estrategias absolutamente no cooperativas, las estrategias cooperativas evolucionaban a partir de pequeños grupos de individuos que respondían con cooperación recíproca. Una vez establecidas, las estrategias cooperativas pueden protegerse de la invasión de otras estrategias menos cooperativas (Rheingold, 2004, p. 72).

En la misma línea, Natalie Glance y Bernardo Huberman señalan que una minoría de extremistas puede tomar la decisión de actuar en primer lugar, y si las condiciones son propicias, sus acciones pueden impulsar las acciones de otros que necesitaban el modelo de alguien que actuase primero. Llegados a este punto, se suben al carro otros individuos que siguen el modelo de los imitadores, que a su vez siguen a los primeros actores hasta desencadenar una cascada de cooperación que llega a abarcar a todo el grupo. Los dos investigadores ponen como ejemplo histórico la caída del muro de Berlín:

> «Los acontecimientos que condujeron a las manifestaciones masivas de Leipzig y Berlín, hasta la caída del gobierno de Alemania del Este en noviembre de 1989, ilustran la repercusión de tal diversidad en la resolución de los dilemas sociales… Los ciudadanos de Leipzig que deseaban un cambio de gobierno afrontaban un dilema. Podían quedarse seguros en casa o manifestarse contra el gobierno, en cuyo caso se arriesgaban a la detención, pero eran conscientes de que a medida que aumentaba el número de manifestantes, disminuía el riesgo y se incrementaba la capacidad de derrocar al régimen. Un conservador solo se manifestaría contra el gobierno si miles de personas ya estaban comprometidas con la causa; un revolucionario se sumaría a las presiones al menor signo de malestar social. Las variaciones en el umbral son una forma de diversidad. La gente divergía también en los cálculos sobre la duración de una manifestación, así como sobre la cantidad de riesgo que cada cual estaba dispuesto a asumir» (Glance y Huberman, 1994, p. 80).

La conclusión es que un grupo de individuos, en unas determinadas circunstancias y entorno, pueden funcionar de catalizadores para la transformación política generando conductas emergentes en el resto de individuos que aisladamente nunca aparecerían.

Un procedimiento eficaz para inducir a un colectivo a trabajar conjuntamente cooperando es introducir una amenaza externa, bien sea real o ficticia porque la capacidad de reconocer quién está dentro o fuera de los límites del grupo es inherente a la cooperación intergrupal. Respecto a esto, según explica Jean-François Noubel en

La Inteligencia Colectiva, la revolución invisible, las comunidades (cualquiera que sea su estructura) siempre se autoorganizan a través de objetos circulantes, donde estos objetos son reales o simbólicos. Estos objetos incluyen ítems como pelotas, objetivos, ideales, enemigos, melodías, presas, arte o símbolos.

En un equipo de futbol este mecanismo es muy simple: la posición de la pelota y la configuración global del grupo en el terreno provee a cada jugador con una suficiente, rica e informada perspectiva (de acuerdo con su posición en el terreno de juego). Entonces la experiencia y pericia de cada jugador, puede ser usada para interpretar y explotar esta información de muchas formas óptimas. En las comunidades sociales y profesionales, estos objetos son generalmente difusos, (demasiado) numerosos, fluctuantes e incluso indeterminados, tanto, que generalmente se vuelven más numerosos que los participantes. Esto es usualmente acompañado de desincronización y disolución de cuestiones que cada uno de nosotros ha experimentado ya (Noubel, 2006, p. 18).

Según Noubel, los objetos-enlace pueden ser separados en tres grandes categorías:

- Objetos «ñam-ñam»: todos para uno. Estos son los objetos-presa que necesitamos coger por nosotros mismos e incorporar. Cooperamos en orden a reducir su escasez desde una perspectiva individual (solo una manada de lobos puede coger al ciervo). Dinero, notoriedad, poder, tiempo, atención, oro, y petróleo son todos objetos ñam-ñam.

- Objetos-monstruo: todos contra uno. Amenazas, enemigos, dolencias, son fácilmente objetivables como objetos monstruo que les hacen fuertes catalizadores de la comunidad. La historia muestra que los objetos-monstruo siempre han sido herramientas ideales para los líderes beligerantes y otros amantes de la guerra. Todo el mundo los reconocerá. Sean estos objetos los bárbaros, las brujas, los judíos o los terroristas, el principio sigue siendo el mismo: es muy fácil unir a la gente contra algo que ayude a construir unidad para o contra algo o alguien.

- Objetos-arte: su existencia viene de un impulso creativo y de un pacto de calidad firmado con el Universo. Esta es la verdadera esencia del arte. Los objetos-arte son proyecciones de nuestros deseos dentro del tiempo en el que creamos como resultado natural de vivir una vida plena y vibrante. Como si estuviésemos desplegando una alfombra a lo largo de la cual caminamos, orientamos nuestros pasos sobre la tierra. Los proyectos, más que supervivencia, incluyen trabajos de arte, música, apoyo a los derechos humanos, o el aumento de nuestra felicidad perteneciente a esta categoría. Mientras los objetos ñam-ñam y los monstruo son creados por la gente en reacción a nuestro mundo, los objetos-arte son ofrecidos por la creatividad. Las arquitecturas holópticas –naturales o reconstruidas a través de la tecnología– facilitan su existencia. Algunos son estáticos y definidos a priori (proyectos, planes estratégicos, modelos, melodías, etc.) otros son emergentes, por ejemplo los producidos a posteriori como las constantes actualizaciones colectivas de herramientas de representación producidas por la suma de interacciones individuales.

La introducción de los catalizadores en el ciclo de acción colectiva

La primera fase del ciclo de acción colectiva podría definirse como un individualismo racional que es propio de nuestra conducta más generalizada en la vida cotidiana, donde nuestro comportamiento suele regirse desde la lógica de maximizar los beneficios con el menor costo o esfuerzo posibles. La segunda fase, definida como agitación asociativa, describe un creciente flujo de información y la activación de las redes sociales. Es aquí donde algunos individuos se decantan por la innovación con la expectativa de que otros la adoptarán en el futuro. Esta agitación asociativa puede alcanzar el nivel de masa crítica, el umbral (en palabras de Granovetter) o el punto de inflexión a partir del cual se favorecen nuevas adopciones por parte de otros miembros del sistema y se inicia otra fase del ciclo con una cascada cooperativa.

Granovetter (1978) define umbral como el número de otros individuos que deberían estar vinculados a una actividad antes de que un individuo particular se les una.

El modelo de umbral de conducta colectiva de Mark Granovetter es aplicable en aquellos casos en los que el agente se enfrenta a una situación binaria, es decir, casos en que tiene que elegir entre dos alternativas mutuamente excluyentes, como puede ser la decisión de participar o no en una huelga. El concepto de umbral no representa más que una predisposición conductual expresada en el número o proporción de personas que han de tomar una decisión antes de que un agente dado lo haga. Así, a partir de una determinada distribución de frecuencia de umbrales es posible realizar el cálculo de equilibrio, siendo el propósito final del modelo poder predecir, a partir de la distribución inicial de umbrales, el número o proporción de quienes toman la decisión de participar o no. Evidentemente es un modelo dinámico que está expuesto a diferentes cambios.

Como acertadamente Maxi San Miguel, el modelo de umbral de conducta colectiva puede modelizarse a través del modelo del votante, un modelo paradigmático que da una buena muestra de la información y conocimiento que podemos extraer a partir de modelos matemáticos y estadísticos sencillos de comportamiento social. El modelo fue ideado por Richard A. Holley y Thomas M. Liggett y vio la luz en un artículo de la prestigiosa revista *Annals of Probability* publicado en 1975. Se introdujo como un ejemplo de sistema dinámico estocástico, es decir, en el que interviene el azar en alguna medida, y como un taller en el que ensayar y desarrollar técnicas para tratar ese tipo de problemas.

En este modelo un conjunto de agentes en los nodos de una red tienen dos opciones posibles (estados +1 y -1). En cada paso de la evolución dinámica, un agente, elegido al azar, copia el estado de uno de sus próximos vecinos en la red, también elegido el azar. Esta interacción responde al mecanismo de imitación aleatoria del entorno social, mecanismo bien conocido en el comportamiento adolescente y también, bajo el nombre de comportamiento gregario, en el comportamiento de agentes financieros. Es obvio que esta dinámica tiene dos estados absorbentes equivalentes o de consenso, con todos los agentes en uno de los estados +1 o -1. La pregunta es cuándo y cómo uno de esos estados de consenso se alcanza, o cuándo, por el contrario, el sistema permanece en una situación en que ambos estados coexisten (San Miguel, pp. 4-5).

En una primera aproximación podemos distinguir dos tipos de procesos imbricados en el ciclo de acción colectiva: una cascada informativa y una cascada cooperativa. La diferencia entre una cascada informativa y una cascada cooperativa radica en que en esta última los individuos no solo se dejan llevar sino que contribuyen decisivamente al movimiento social. Aunque frecuentemente aparecen relacionadas y la primera aparece antes que la segunda, esto no siempre es necesariamente así. Esto es, una cascada informativa no siempre es condición suficiente, por sí sola, para crear una cascada cooperativa. Y aquí es donde entra en juego el catalizador como espoleta iniciadora, disminuyendo los umbrales individuales de adopción y generando las condiciones óptimas para que se produzca el comportamiento colectivo.

El umbral de adopción ocurre a nivel individual, mientras que la masa crítica opera a nivel del sistema. Los individuos tienen umbrales de adopción, mientras que los sistemas sociales, comunidades y organizaciones tienen masa crítica. Una vez alcanzado el nivel de masa crítica el sistema entra en el episodio distribuido o cascada cooperativa, donde aumenta la frecuencia de las comunicaciones, se activan lazos débiles, latentes e incluso se superan trabas de distancia social y jerarquía. Los individuos dejan de actuar como individuos y son parte de una masa coherente, es decir, se ha producido la acción colectiva

El catalizador (aquí nos referimos fundamentalmente a los catalizadores rápidos, pues los lentos como veremos, suelen prolongar en el tiempo su actuación, la forma de su distribución muestra una curtosis menos leptocúrtica y más platicúrtica, es decir, menos apuntada, y sus resultados son menos inmediatos) siempre se sitúa en el mismo lugar dentro de las distintas fases de acción colectiva, esto es, es el elemento que hace pasar de una agitación asociativa iniciada por un porcentaje reducido de personas en relación con el total de la población, a una cascada cooperativa que alcanza una cota máxima para luego volver a descender. El cálculo de la situación en cada momento a través de la construcción de indicadores ponderados se hace necesaria para saber en qué momento la cascada cooperativa ha llegado a su cota máxima y, por tanto, ya no caben esperar más adhesiones para lograr alcanzar un determinado objetivo.

En cuanto a la vuelta a la normalidad del sistema, cabe señalar que la idea del «efecto memoria» sostiene que una vez que desaparece el estímulo que generó la transformación del sistema, este no vuelve al mismo punto de partida. Hay un aumento de cohesión del sistema después de una crisis y se observa un efecto memoria en el periodo entre crisis.

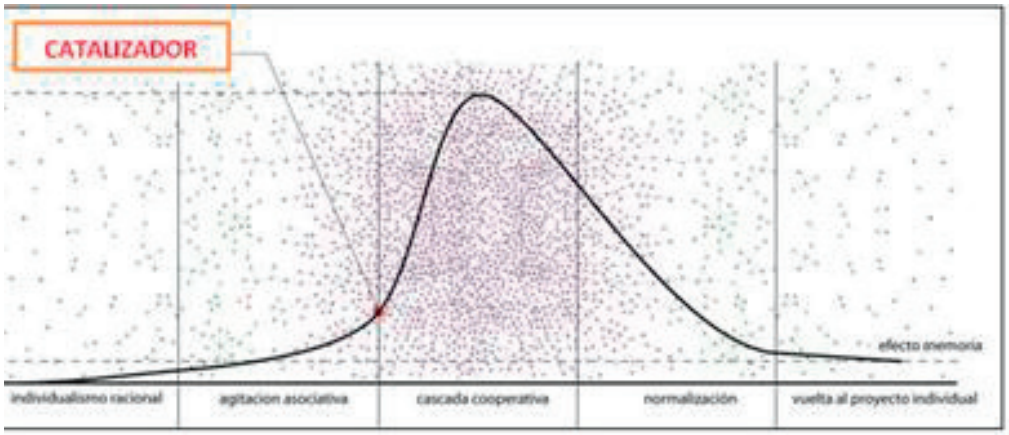


Ilustración 1: Función de distribución del modelo de conducta colectiva y catalizador tomado de Araya, R. (2006) y modificado por el autor

Algunos ejemplos de catalizadores

Hay diversos tipos de catalizadores de transformación política. En una primera aproximación podemos diferenciar entre catalizadores de transformación política rápidos y lentos. Los primeros generan una respuesta social casi de forma inmediata, los segundos se prolongan más en el tiempo. Los primeros llaman a la acción y los segundos a la reflexión y propician un cambio de mentalidad al estilo de la «metanoia» griega que muchas veces es iniciado desde el terreno emocional y psicológico.

Ambos tipos de catalizadores no son excluyentes. De esta forma no es raro que un catalizador de acción lenta se vea acompañado de uno de acción rápida y ambos, a la vez, establezcan las sinergias y las condiciones necesarias para la aparición de una cascada cooperativa.

Catalizadores de transición rápida

Respecto a los catalizadores rápidos de transformación social en todos los casos recientes nos encontramos con la constante del apoyo de las nuevas TICs que, mediante las redes sociales y los mensajes de texto, les aportan mayor visibilidad en un tiempo reducido y permiten al ciudadano conocer los episodios instantes después de haberse producido. Algunos ejemplos de catalizadores rápidos son:

- El suicidio reivindicativo

La historia de la humanidad está jalonada de episodios de suicidio, de los que Sócrates o el mismo Hitler pueden ser dos ejemplos. Estos ejemplos son representativos de los casos en los que el individuo, sin desearlo, se ve forzado al suicidio.

Pero también hay suicidios inducidos por la misma desesperación de vivir bajo unas condiciones que el individuo considera completamente injustas. Hay muchas formas de suicidio reivindicativo, pero quizás la más impactante visualmente sea la de quemarse en público. Quemarse a lo bonzo es una forma de inmolación y suicidio por el cual un individuo acaba con su vida rociándose con algún tipo de líquido inflamable y prendiéndose fuego en público como forma de protesta, desobediencia civil o acción solidaria por algún motivo. La expresión tiene su origen en la ola de suicidios de monjes budistas que se produjeron a principios de los años 60 como protesta contra el régimen tiránico de Vietnam del Sur.

Los agentes de policía de la localidad tunecina de Sidi Bouzid probablemente no habrían confiscado el puesto de frutas y verduras del joven Mohamed Bouazizi si hubiesen intuido las consecuencias que esto traería consigo. Ese gesto desató una reacción en cadena que comenzó el 17 de diciembre de 2010 y tres semanas después terminaría con la huida del país del que había sido su presidente durante los últimos 23 años, el presidente Zine Abidine Ben Alí

- La represión

La represión violenta por parte del Estado puede conducir a un efecto de contragolpe contrario al que se buscaba, es decir, la fuerza del adversario es utilizada para socavarlo, para hacer que caiga, aislándole de la gente que le prestaba apoyo y movilizando a otra gente que pasa a formar parte de la resistencia activa.

Tras la caída de Ben Alí en Túnez, se convocó mediante Twitter y Facebook a una «Revolución en Egipto», citada para el 25 de enero. La efervescencia, antes de empezar en las calles, comenzó en las redes, ya que para ese día miles de manifestantes se reunieron en el centro de El Cairo, encabezados por jóvenes que no estaban ligados a los círculos tradicionales de la oposición política y que estaban cansados por la falta de trabajo. Pero en esta ocasión había un grupo de jóvenes detrás, autodenominado «Movimiento 6 de Abril», unidos a través de Facebook. El 28 de enero el régimen instalado en el Gobierno tomó la decisión de bloquear la red en un intento de impedir las multitudinarias movilizaciones.

El Movimiento 6 de Abril ya había dado un pequeño aviso de su potencialidad desestabilizadora tres años y medio antes. En aquella ocasión fue un llamamiento a movilizarse para defender a los trabajadores textiles de la ciudad de Mahalla al Kubra mediante un día de paro. La represión no se hizo esperar. Fueron arrestados 500 participantes de la huelga, entre ellos los líderes del movimiento: Isra Abdel Fatah y Ahmed Maher. Lejos de disolverse, el grupo continúo con su actividad pese a las dificultades. Aumentaron su influencia en las redes sociales a la vez que trataban de esquivar la represión física de las autoridades.

Así las cosas, el 6 de junio de 2010 dos agentes de la policía del barrio de Sidi Gaber en Alejandría, mataban a golpes al joven egipcio Khaled Mohamed Saïd. Como respuesta a este hecho, el responsable de Marketing de Google en Medio Oriente, Wael Ghonim, comenzó a administrar la página de Facebook «Todos somos Jaled Said». Ghonim viajó hasta El Cairo desde su residencia habitual en Dubai para participar en las protestas que comenzaron el 25 de enero. Alertó a los seguidores desde su espacio en Facebook que probablemente el objetivo del Gobierno egipcio sería cerrar Internet, lo que se volvió realidad tres días después. Ese mismo día fue

arrestado por agentes de paisano. Pero además, la revuelta en el país tuvo el apoyo de dos grandes de la tecnología que se unieron cuando el régimen de Mubarak bloqueó el acceso a las redes. Google y Twitter crearon un servicio para subir a la red social mensajes de voz, sin la necesidad de que las personas estuvieran conectadas a internet. Los egipcios pudieron seguir transmitiendo los sucesos de la revolución con solo llamar a un número telefónico, ya que Twitter se encargaba de poner esa información en la web.

- Atentados terroristas

Los atentados terroristas buscan siempre atacar uno de los centros de gravedad clásicos, esto es, acabar con la voluntad de lucha de los ciudadanos a través del miedo. El miedo, por tanto, es un poderoso instrumento o catalizador para que una minoría logre imponer su voluntad a una mayoría. Acrecentar la sensación de inseguridad y vulnerabilidad es uno de los fines terroristas por excelencia. Este efecto de primer orden que es la inseguridad y el miedo crea las condiciones necesarias para un efecto de segundo orden, esto es, doblegar la voluntad de lucha de un pueblo. Se trata de realizar un ataque en el terreno físico que afecte al terreno moral y psicológico (Somiedo, 2013, p.10).

Un acto terrorista con un elevado número de víctimas no solo puede poner en una situación complicada a las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado frente a sus ciudadanos, sino que incluso puede acabar con gobiernos.

El éxito de la reacción en los EE.UU. frente a los ataques terroristas del 11S se debió, en gran parte, a la celeridad por tener bajo control las posibles consecuencias de este enorme catalizador, sin precedentes en la historia si descontamos los ataques de Pearl Harbour.

Rápidamente se movilizó a los intelectuales para redactar y firmar la famosa Carta de América después de los atentados del 11S. Como señala acertadamente Fernando Quesada, la perspectiva argumentativa de toda la carta viene dada por la necesidad de convalidar como justa una guerra reactiva a los actos terroristas al tiempo que han de legitimar su carácter de guerra generalizada y preventiva (Quesada, 2008, p. 151). Paralelamente se movilizaba a grupos de actores y artistas para mostrar su rechazo

públicamente a los atentados y dar muestra de su patriotismo ante los ciudadanos. Las posibles críticas políticas de la oposición se vieron atenuadas desde el Gobierno con el aviso de que se trataba de un tema de Seguridad Nacional. Es más, ambas partes se reunieron con el presidente George W. Bush después de los ataques, para aprobar la Ley Patriota y el apoyo a la Guerra de Afganistán. Quedaba así controlado en todos sus frentes un posible catalizador de transformación política impidiendo conseguir a los terroristas su objetivo fundamental.

Catalizadores de transición lenta

- La religión

La religión y en particular el cristianismo católico ha demostrado su eficacia como catalizador de cambios políticos a lo largo de la historia, unas veces haciendo de mediador en complicadas negociaciones a nivel internacional y otras actuando de primera mano ayudando a crear una conciencia crítica de los problemas sociales y políticos y animando a los ciudadanos a implicarse personalmente en su solución. Esto solo es posible desde una legitimación y autoridad moral que sitúa a la Iglesia muy por encima de cualquier otra institución. Además, el componente de la fe católica (esto es particularmente intenso en los países de Latinoamérica) hace que los ciudadanos creyentes se comprometan de una manera determinante en la transformación social cuando las autoridades religiosas expresan su deseo de que efectivamente así sea. Paradójicamente, la Iglesia católica ha contribuido unas veces a la transformación social y otras ha sufrido en sus propias carnes el precio que hay que pagar por intentar serlo. A continuación se exponen dos ejemplos históricos.

El primero tiene que ver con el caso de Filipinas que hemos reseñado ya en este trabajo. Fallecido en junio de 2005, el cardenal Jaime Sin[10] impulsó la caída de dos presidentes en Filipinas. El cardenal saltó a la escena internacional en el año 1986, cuando hizo un llamamiento público a la población para que formara un escudo humano y protegiera al entonces subjefe de la Junta del Ejército, Fidel Ramos, y al ministro de Defensa, Juan Ponce Enrile, que habían roto con Ferdinand Marcos. Su

[10] Una anécdota curiosa es que su apellido, de origen chino, en inglés significa pecado. A menudo, se hacía refería a su residencia como «la casa de Sin» (la casa del pecado).

arenga en la radio puso en marcha la llamada revuelta del «poder del pueblo», mayoritariamente pacífica, que forzó al dictador (acusado de corrupción y violación de los derechos humanos) al exilio. Le sustituyó Corazón Aquino.

Años más tarde, el líder eclesiástico ejerció de nuevo de revulsivo y animó las protestas callejeras que desembocaron en enero de 2001 en la salida de Joseph Estrada (a quien sucedió Gloria Macapagal Arroyo), en medio de acusaciones de corrupción y soborno. A la influyente Iglesia del archipiélago no le gustaba el presidente, un antiguo actor, mujeriego y amante de la juerga. El movimiento de 2001, sin embargo, ha sido calificado por algunos analistas como una toma de poder inconstitucional por parte de la Iglesia y la élite política del país, descontenta porque Estrada hubiera barrido en las elecciones con su defensa de los pobres.

Otro de los ejemplos históricos tiene que ver con la postura de los EE.UU. ante el movimiento de la Teología de la Liberación durante la Guerra Fría[11]. La Teología de la Liberación no nace ni en EE.UU. ni en Europa, sino en Latinoamérica, en un contexto histórico determinado y determinante. Este origen no es casual, pues una reflexión sobre la fe a partir de las inquietudes de los sectores más populares que sufren la injusticia difícilmente podría haber nacido en los países ricos. No fue una corriente homogénea y manifestó diferentes aproximaciones dependiendo de la situación y circunstancias concretas del país donde tomó forma. Así podemos encontrar desde sacerdotes que toman las armas y se unen a la guerrilla como Camilo Torres en el Ejército de Liberación Nacional (ELN) hasta posturas menos

[11] Dos doctrinas configuraron la política exterior norteamericana en el área de Latinoamérica durante la Guerra Fría. Una de ellas, la doctrina Monroe, atribuida a James Monroe, quinto presidente de los Estados Unidos de América (EE.UU.), fue invocada por varios presidentes, entre ellos Kennedy y Reagan. El objetivo básico de la doctrina se resumía en la conocida frase «América para los americanos» y no era otro que impedir las injerencias de los Estados europeos en el continente americano pero en la práctica sirvió de base para realizar precisamente lo que se trataba de impedir a otras potencias. Según Noam Chomsky esta doctrina ha funcionado como una declaración de la hegemonía y el derecho a la intervención unilateral de los Estados Unidos de América (EE.UU.) en Latinoamérica. La otra doctrina que jugó un papel preponderante fue la bautizada como «Estrategia de contención» de George Kennan que intentó frenar el avance soviético, en particular el control sobre Eurasia, y su proyección del comunismo como tipo de régimen. Para esto se basó en un conjunto de políticas como la creación de la OTAN y el apoyo a la integración europea, en una estrategia de disuasión y en unos recursos como el Plan Marshall. La esencia de sus postulados, aunque con ajustes, se mantuvieron durante toda la Guerra Fría. La doctrina de Kennan se apoyó también en la archiconocida teoría del dominó, atribuida a John Foster Dulles, que planteaba la posibilidad de que en una determinada región, la caída de uno de los Estados clave en manos del comunismo podría conducir a un efecto parecido al de las fichas de dominó cuando caen y arrastran a las otras en su caída.

activas pero teóricamente igualmente comprometidas como las del peruano Gustavo Gutiérrez o el español Ignacio Ellacuría. El objetivo último de esta teología era convertir el anuncio del Evangelio en un doble movimiento de anuncio de la buena noticia y denuncia de las injusticias sociales y económicas, pasando a ser, en palabras de Helder Camara, «la voz de los que no tienen voz» (Somiedo, 2014, pp. 83-84).

Como consecuencia de la gira del vicepresidente Nixon por Latinoamérica aparece el Informe Rockefeller en 1969. En él se afirmaba que la Iglesia ya no era un aliado seguro para los EE.UU. y la garantía de la estabilidad social en el continente y que esta se había convertido en un centro peligroso de revolución potencial. También se aconsejaba contrarrestar la influencia de la Iglesia católica con la de otro tipo de iglesias o sectas protestantes[12] más afines con los intereses de los EE.UU. en el continente.

Una década después, en mayo de 1980, se confeccionarían los documentos secretos de Santa Fe, los cuales se convertirían de facto en la base de la doctrina ético-religiosa de la Administración Reagan para el continente latinoamericano. Este documento llevaba el sugerente título: «Una nueva política interamericana para la década de 1980». Fue escrito por cinco autores, tres de los cuales (Roger Fontaine, el general Gordon Sumner y Lewis Tambs) entraron a formar parte de la Administración Reagan. En él se plantea volver a la doctrina Monroe. Se advertía que la Tercera Guerra Mundial ya había comenzado, que Latinoamérica era los «ijares vulnerables» de los Estados Unidos y que la región entera corría el riesgo de caer ante los avances soviético-cubanos. El documento llegaba a aconsejar incluso una «guerra de liberación nacional» contra Fidel Castro (Lowenthal, 1983, p. 27).

Con relación al tema religioso aconsejaba «combatir por todos los medios a la Teología de la Liberación y controlar los medios de comunicación de masas para contrarrestar la mala imagen de los EE.UU. en la región». De igual forma se afirmaba que los teólogos de la liberación usaban esta teología como arma política contra la propiedad privada y el capitalismo productivo.

[12] Entre los Planes de Conquista evangélicos financiados y apoyados por los EE.UU. caben destacar el «Plan Amanecer», y el «Ad 2000».

Así las cosas, se crea en abril de 1981 el «Instituto de Democracia y Religión» para integrar a todas las iglesias evangélicas y financiar su predicación en el continente. De igual forma, se apoya económicamente a los arzobispos más conservadores como el caso de Miguel Obando y Bravo, arzobispo de Managua.

Poco tiempo después, el 7 de junio de 1982, Reagan se reunía con Juan Pablo II en el Vaticano. Al mismo tiempo, el cardenal Agostino Casaroli y el arzobispo Achille Silvestrini hacían lo propio con el secretario de Estado Alexander Haig y el juez William Clark, consejero de Seguridad Nacional de Reagan. Juan Pablo II estaba convencido que para preservar la influencia de la Iglesia Católica en Latinoamérica, socavada por Washington, solo cabía la opción de buscar un compromiso con la Casa Blanca. Desde esta fecha, el Vaticano actuó de acuerdo con los Estados Unidos de América privilegiando el fortalecimiento de la Iglesia (Kourliandsky, 2013, p. 61).

Como sucediera en épocas históricas anteriores esto terminaría por revelar la divergencia entre la Iglesia entendida en su vertiente pastoral y evangélica y la Iglesia en su vertiente política. La falta de alineación de ambas vertientes y las tensiones generadas terminarían por hacer romper la cuerda por el sitio más débil.

El resultado final de todas estas actuaciones fue la paralización de un catalizador de transformación social y política considerado como potencialmente peligroso para los intereses políticos del Gobierno de los Estados Unidos en Latinoamérica.

- Las ONG

En primer lugar debemos dejar por sentado que hay diferentes tipos de ONG. Estas diferencias dependen de su ámbito de actuación nacional o internacional, de a qué problemas sociales dan respuesta, qué tipo de financiación sostiene su actividad así como su vinculación con determinadas organizaciones del Gobierno. Dentro de este amplio abanico hay algunas que se han convertido en un instrumento en manos de la diplomacia, convirtiéndose en verdaderos caballos de Troya de la política exterior

de determinados países. Las ONG, pues, pueden convertirse en catalizadores acompañando su actividad de promoción humana con la lucha por determinados derechos o intereses.

El derrocamiento del presidente georgiano Eduard Chevarnadze, en noviembre de 2003, y la ascensión al poder de Viktor Yuschenko en Ucrania, en diciembre de 2004, consagran, según la mayoría de los politólogos europeos, el triunfo de la sociedad civil democrática en los antiguos satélites soviéticos. Todo ello, gracias al formidable trabajo de terreno y de movilización que hicieron numerosas organizaciones no gubernamentales o extranjeras para convencer a los georgianos y los ucranianos.

La puntilla final fue poner en tela de juicio la limpieza del proceso electoral durante las elecciones legislativas de noviembre de 2003, donde los movimientos progubernamentales habían obtenido una victoria ajustada seguidos de cerca por la oposición. Paralelamente, asociaciones georgianas de derechos humanos difundieron, mediante su sitio en internet y a través de comunicados, informes alarmantes sobre la represión desatada contra la oposición y la omnipresencia de la corrupción. Estas afirmaciones, de las que se hicieron eco constantemente los medios de difusión de Europa occidental, procedían en realidad principalmente de una única fuente: la ONG Liberty Foundation, financiada por la USAID.

- Los hábitos culturales como *soft power*

El concepto de *soft power* es usado en relaciones internacionales para describir la capacidad de un actor político, como por ejemplo un Estado, para incidir en las acciones o intereses de otros actores valiéndose de medios culturales e ideológicos, con el complemento de medios diplomáticos. Fue acuñado por el profesor de la Universidad Harvard Joseph Nye en su libro de 1990 *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*, que luego desarrollaría en 2004 *en Soft Power: The Means to Success in World Politics*.

Las artes en general y el cine en especial, se han posicionado como elementos fundamentales del *soft power* contemporáneo. Es bien sabido por ejemplo que Francia ha utilizado la literatura para posicionar a París como destino turístico; y que las nuevas películas de Woody Allen buscan influir en la percepción de su audiencia para incitar el turismo cultural en las ciudades en las que se graban.

En este sentido, EE.UU. ha sabido emplear a Hollywood para ejercer el *soft power* mejor que nadie y se ha encargado de crear en el imaginario colectivo estereotipos que van de acuerdo con la política exterior norteamericana en turno. A principios del siglo XX los enemigos retratados en las películas americanas eran personas de origen africano: basta ver alguna de las películas de D.W. Wright, pero en especial *El Nacimiento de una nación* para entender el miedo colectivo de los americanos sajones, respecto a los afro-americanos.

La Segunda Guerra Mundial, creó el escenario internacional para que los alemanes protagonizaran los roles antagónicos en Hollywood. En esta época encontramos al famoso Hans Gruber en Duro de Matar o Heinrich Strasser en Casablanca

Durante la Guerra Fría, junto con los alemanes, los rusos tienen una larga tradición en los antagónicos hollywoodenses, en films que van desde *Calor Rojo* hasta *James Bond*, pasando por *Misión Imposible, La Terminal, El Caso Bourne*, entre otros.

A partir de los años 70 se dio una interiorización de la política exterior, en donde se buscaba retirar a las tropas de Vietnam debido a la amplia crítica social del pueblo norteamericano. En ese entonces, las películas mostraron a un enemigo público resultado de una sociedad en decadencia, en este contexto surgieron villanos como policías corruptos, instituciones gubernamentales fallidas y pandilleros. Algunas de las películas más emblemáticas de esta época son *Harry el Sucio* (protagonizada por Clint Eastwood) y *Taxi Driver* (Protagonizada por Robert De Niro), sin olvidar *Magnum Force* y *Bullit.*

En la actualidad: La nueva era de los villanos que inició a partir de los eventos del 11 de septiembre de 2001 (9/11), identifica al mundo árabe como el principal enemigo público. En este periodo encontramos Blockbusters como Batman Begins (2005) con el personaje de Ra's al Ghul o Iron Man (2008) quien es capturado por un grupo de terroristas árabes.

Con esta concisa línea de tiempo, pretendemos ejemplificar una estrategia diplomática que ha empleado a Hollywood para crear estereotipos de enemigos comunes (es decir, lo que hemos definido en este trabajo siguiendo a Noubel como "«objetos-monstruo») en el imaginario colectivo de la sociedad norteamericana y el resto de su audiencia a nivel mundial.

Muchos países se han percatado del poder y la influencia que se puede ejercer a través de estos mecanismos de *soft power*. Recientemente magnates y políticos chinos han hecho declaraciones sobre sus intenciones de utilizar el cine como medio para influir en otras culturas. De igual forma, los indios llevan varios años empleando a Bollywood y el yoga para distribuir sus valores culturales, principalmente en Asia.

- La lucha en el campo de las ideas

El ámbito intelectual siempre ha sido germen para nuevas posturas políticas y cambios sociales. En la Europa de la Guerra Fría, las actuaciones y las operaciones encubiertas de la Central Intelligence Agency (CIA) no se limitaron al ámbito político o militar, sino que se ampliaron al ámbito intelectual o de las ideas. El objetivo era apartar sutilmente a la intelectualidad europea de su fascinación por el marxismo y el comunismo, a favor de un imaginario social y político más acorde con el concepto americano. Frances Stonor Saunders documenta cómo algunos de los más elocuentes exponentes de la libertad intelectual en el mundo occidental se convirtieron, consciente o inconscientemente, en instrumentos de los servicios secretos estadounidenses.

Entre las maniobras de la CIA se encontraban buscar el descrédito de intelectuales significados de la izquierda, la captación de «desengañados» y la confección de campañas de contra-información cultural que incluían la organización de congresos, exposiciones, conciertos y un sinfín de actividades además de subvencionar ambiciosos programas editoriales y costosas traducciones de ciertas obras. Muchas de las revistas europeas compensaban sus balances gracias a generosos mecenas tras los cuales se escondía la sombra alargada de la CIA.

El acto central de esta campaña de manipulación y propaganda, fue el Congreso para la Libertad de la Cultura, organización tapadera creada por el agente de la CIA Michael Josselson en 1950 y que duraría hasta 1967 (Quesada, 2008, p. 19). En su momento álgido, el Congreso para la Libertad de la Cultura contaba con oficinas en 35 países, decenas de personas contratadas y publicaciones periódicas en más de una veintena de revistas de prestigio.

Eran operaciones encubiertas o no tanto, porque como escribe la autora: «La gran escala a la que se lanzó el Congreso en una época en que Europa estaba en la ruina parecía confirmar el rumor de que no se trataba del acontecimiento espontáneo e independiente que proclamaban sus organizadores». Años después, Tom Branden, de la CIA, razonaba que era suficiente tener algo de sentido común para saber quién estaba tras el Congreso: «Tenemos que recordar que estábamos hablando de una época en que Europa estaba arruinada. Si alguien tenía un céntimo, probablemente se trataba de alguna organización criminal. No había nada de dinero. La pista del dinero conducía a Estados Unidos» (Stonor, 2002, p. 104).

Entre los intelectuales que trabajaron para el Congreso había nombres que después se convirtieron en clásicos de la filosofía política o la teoría política y que hoy en día son objeto de estudio en las universidades. Algunos ejemplos de una larga lista son Arthur Koestler, André Malraux, Salvador de Madariaga o el mismo Bertrand Russel, que pocos años después rompería con la organización tras bascular él mismo hacia los postulados de la izquierda.

Conclusiones

La obra y el pensamiento de Gene Sharp han moldeado gran parte del mundo en los últimos sesenta años. Sus indicaciones claras y concisas son una verdadera hoja de ruta para aquellos que quieran luchar contra Gobiernos dictatoriales en cualquier parte del mundo. Su metodología para guiar a la multitud hacia la libertad ha mostrado su efectividad sobradamente.

Sin embargo, Sharp parece no prestar demasiada atención al punto de apoyo de la palanca, que no es otro que el catalizador que posibilita la implicación y la cooperación de la mayoría de la población en aras de un bien común. El estudio sistemático de los catalizadores de transformación política complementa y aporta un poco más de sistematización y conceptualización a las teorías de Sharp sobre los golpes de estado suaves. De hecho, su estudio parece tornarse fundamental si queremos calibrar las consecuencias de determinados actos o sucesos así como conocer las formas de orientarlos hacia la consecución de los objetivos marcados.

De igual forma, la época actual ha conllevado algunas modificaciones y la aparición de factores nuevos que no estaban presentes cuando el autor desarrolló su pensamiento y que deben estudiarse pormenorizadamente. Tal es el caso de la irrupción, en los últimos años, de las modernas tecnologías de la información y la comunicación como un nuevo paradigma cuyas consecuencias han sido patentes en caídas de Gobiernos en distintos países y cuya potencialidad apenas comenzamos a comprender.

Toda moneda tiene dos caras y la teoría de Sharp también las tiene porque las mismas ideas utilizadas por los luchadores de la libertad para conquistar la democracia pueden ser utilizadas de forma completamente diferente para conducir a los ciudadanos a la esclavitud de la dictadura o a las consecuencias de sufrir gobernantes que no son más que títeres de otras potencias extranjeras.

Entender el funcionamiento, las causas próximas y remotas y las consecuencias de los diferentes catalizadores puede servir para sacar provecho de ellos, para intentar suprimirlos o para manipularlos según los intereses que se persigan. Pero no debemos olvidar que intentar esto último puede resultar un juego peligroso con insospechadas derivadas.

Sharp se define a sí mismo como un luchador por la libertad mediante métodos no violentos, pero yo añado que cierto tipo de violencia es inherente al mismo proceso de golpe de estado debido a que a toda acción le corresponde una reacción en la misma o diferente proporción o como el mismo Sharp expresa al final de su libro *De la dictadura a la democracia*: «Fredoom is not free» (Sharp, 2003, p. 82).

*Juan Pablo Somiedo García**
Área de Estudios Estratégicos e Inteligencia
Universidad Autónoma de Madrid

Bibliografía

- ABU-TARBUSH, J. (2011). *Perfiles sociopolíticos de la primavera árabe*. Actas del X Congreso de AECPA: <http://www.aecpa.es/uploads/files/modules/congress/10/papers/249.pdf>.
- ARAYA, R. (2006). «Multitudes y Redes en la caída de Milosevic». *REDES. Revista hispana para el análisis de redes sociales*, vol.15, nº 7, págs. 126-148.
- BARRA, A. y AGLIARI, E. A. (2012). *A statistical mechanics approach to Granovetter theory.* Physica A, nº 391, págs. 3017-3026.
- CASTELLS, M. (2007). *La era de la información*, 3 vols. Alianza: Madrid.
- CASTELLS, M. (1999). Lección inaugural del programa de doctorado sobre la sociedad de la información y el conocimiento. Universidad Oferta de Cataluña (UOC). Disponible en: <http://es.slideshare.net/telenik/1-castells-m-internet-y-la-sociedad-red>.
- GLANCE, N. S. y HUBERMAN, B. A. (1994). «The dynamics of social dilemmas». *Scientific American*, marzo 1994, págs. 76-81.
- GRANOVETTER, M. (1978). «Threshold Models of Collective Behavior». *American Journal of Sociology*, Vol. 83, No. 6, págs. 1420-1443.
- KOURLIANDSKY, J. J. (2013). «América Latina: una persistente prioridad de la Santa Sede». *Vanguardia Dossier, nº48*, págs. 57-61, Barcelona.
- LEFFLER, Melvyn P. (2008). *La Guerra después de la guerra: Estados Unidos, la Unión Soviética y la Guerra Fría.* Editorial Crítica: Barcelona.
- LOWENTHAL, A. (1983). «Ronald Reagan y Latinoamérica: Enfrentamiento con la hegemonía declinante». *Revista Foro Internacional, Centro de Estudios Internacionales*, vol 24, nº 1, págs. 21-49.
- MARTÍNEZ, R. (2014). «Subtipos de golpes de Estado: transformaciones recientes de un concepto del siglo XVII». *Revista CIDOB d´Afers Internacionals*, n.108, págs. 191-212.
- MEYSSAN, T. (2005). *La Albert Einstein Institution: no violencia según la CIA*. Red Voltaire: <http://www.voltairenet.org/article123805.html>.
- Noubel, J. F. (2006). *La inteligencia colectiva, la revolución invisible*. Disponible en: <http://solocreatividad.files.wordpress.com/2011/01/intelco.pdf>.
- QUESADA, F. (2008). *Sendas de democracia. Entre la violencia y la globalización*. Trotta: Madrid.
- RAINIE, L., WELLMAN, B. (2012). *Networked. The new social operating system*. Massachusetts Institute of Technology (MIT): EE.UU.
- RHEINGOLD, H. (2004). *Multitudes inteligentes: la próxima revolución social*. Gedisa: Barcelona.
- SAN MIGUEL, Maxi. (2012). «Fenómenos colectivos sociales». *Revista Española de Física*, vol. 26, nº 3.

- SEELEY, T.D. (1995). *The Wisdom of the Hive. The social physiology of Honey Bee Colonies*. Harvard University Press: EE.UU.
- SHARP, G. (2003). *De la dictadura a la democracia. Un sistema conceptual para la liberación.* The Albert Einstein Institution: EE.UU.
- SHARP,G. (1968). *La lucha política no violenta*, Ediciones ChileAmérica CESOC: Chile.
- SOMIEDO, J. P. (2014). «La influencia de la geopolítica estadounidense en la teología de la liberación latinoamericana en el periodo 1960-1990». *Geopolitica(s), vol 5,* nº 1, págs. 79-98. Universidad Complutense de Madrid.
- Somiedo, J. P. (2013). *Simultaneidad operativa y su aplicación a operaciones no lineales de amplio espectro y a la lucha contraterrorista*. Instituto Español de Estudios Estratégicos: Madrid.
- STONOR, F. (2001). *La CIA y la guerra fría cultural*. Editorial Debate: Madrid.

Elementos multimedia:

- Documental «Cómo empezar una revolución» <https://www.youtube.com/watch?v=L_m_W50Pzls>.
- Documental «The Power and Potential of Nonviolent Struggle by Gene Sharp» <https://www.youtube.com/watch?v=QQV_4-rXXrE>.
- Documental «Insight with Gene Sharp- From Dictatorship to Democracy» <https://www.youtube.com/watch?v=ZwuYtzUOcKk>.

- Entrevista a Gene Sharp <https://www.youtube.com/watch?v=XRKnKiHrms0>.

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Marco

08/2016 29 de abril de 2016

Fco. Salvador Barroso
*Wissam Macaron**

Trípoli: Entre el geosectarismo y la desafección nacional

Visitar la WEB
Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO

Trípoli: Entre el geosectarismo y la desafección nacional

Resumen:

El Líbano se encuentra ante una encrucijada difícil de resolver. La debilidad estatal y el vacío de poder gubernamental están llevando al país al colapso. La desafección nacional gana protagonismo debido a la incapacidad del gobierno de cara a garantizar determinados servicios básicos como los de la electricidad, el agua y la recogida de basuras. En este vacío de poder es donde la presencia de islamistas radicales ha cobrado importancia puesto que presenta una alternativa diferente a la del Estado. El cambio de lealtades está servido; la ciudad de Trípoli podría presentarse como el ejemplo más paradigmático de este cambio de lealtades. La polarización política y la desafección hacia el Estado libanés nos invitan a reflexionar sobre las medidas contrainsurgentes que podrían ser implementadas por el ente estatal de cara a recuperar la lealtad de gran parte de sus conciudadanos.

Abstract:

Lebanon is finding itself at a crossroad difficult to solve. The governmental power vacuum and the state weakness are taking the country to the collapse. National disaffection gains prominence due to the inability of the government to guarantee certain basic services like electricity, water, and garbage collection. In this power vacuum is where the presence of radical Islamists has become important because they present a different alternative to the state. The change of loyalties is served; the city of Tripoli could be presented as the paradigmatic learning example of this change of loyalties. Political polarization and disaffection towards the Lebanese state invite us to reflect on counterinsurgency measures which could be implemented by the state agency in order to regain the loyalty of most of their fellow citizens.

Palabras clave: Trípoli, insurgencia, contrainsurgencia, salafismo, geosectarismo.

Keywords: Tripoli, Insurgency, Counterinsurgency, Salafism, Geosectarianism.

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

Introducción: planteamientos iniciales

En Trípoli se está produciendo un cambio en cuanto a las lealtades político-institucionales se refiere. La debilidad del Estado está siendo aprovechada por grupos islamistas para crear una especie de movimiento insurgente. Dicha insurgencia implica un cambio tanto en relación a las percepciones identitarias como en relación a la lealtad institucional. En este caso, la ciudad de Trípoli se presenta como uno de los ejemplos más sintomáticos de este cambio de lealtades, ya que sufre las consecuencias de una especie de geosectarismo.

Este término que hace referencia a la lucha que se está registrando en el seno del Islam entre la corriente sunita y chiita encuentra su plena expresión en territorio libanés. Este geosectarismo está dispuesto a reproducir la guerra de Siria en territorio libanés. De hecho, en Trípoli, los barrios de *Bab al Tabané* y *Jabal Mohsen* se presentan como un microcosmos de la guerra de Siria sobre el suelo libanés. Por tanto, la ciudad de Trípoli que fue considerada antaño como la joya del Líbano se encuentra inmersa en una dinámica donde el geosectarismo y la deslealtad estatal están ganando enteros. En este sentido, el Estado libanés se encuentra ante una encrucijada difícil de resolver donde tendrá que poner en liza toda su capacidad anti insurgente si quiere contener los efectos nocivos de la radicalización islamista en la zona norte del país.

De hecho, en octubre de 2014, Trípoli volvió a ser actualidad por erigirse de nuevo en el teatro de enfrentamientos entre militantes islamistas y fuerzas del orden público, causando numerosos muertos[1]. Si esta situación es lamentable no es porque estemos hablando de algo inédito. Acentuado por una pobreza estructural que castiga ciertos barrios de la ciudad, por el sentimiento de marginalización resentida por una parte de su población, así como por los flujos de refugiados sirios, la ciudad de Trípoli se ve sumergida en serias dificultades.

Si este fenómeno es particularmente evidente, el hecho es que, desde la independencia del Líbano, la ciudad de Trípoli parece como una entidad al margen del resto del Líbano, como lo demuestran las sensibilidades a menudo contradictorias que manifiesta. La lealtad a las instituciones libanesas, el respeto por la convivencia, la cercanía percibida en relación al interior de Siria, la solidaridad con las simpatías islamistas de los revolucionarios sirios, así como las intervenciones de las potencias extranjeras, se presentan como desafíos a los que se enfrentan tanto la capital del norte del país como el propio Estado libanés. Estado que a su vez, se encuentra sometido a una pluralidad de dinámicas de fragmentación.

Por culpa de esta lógica segmentaria, de la debilidad del poder político y del incremento de movimientos insurgentes, como podrían ser los movimientos salafistas, el interés por el estudio de caso de Trípoli ha ganado enteros en estos últimos años. De hecho,

[1] Mishah Al Ali y Antoine Amriehl: «Lebanese troops battle north Lebanon militants for third day», *The Daily Star Lebanon* (26.10. 2014).

podríamos afirmar la existencia de una alternativa peligrosa al Estado que podría llevar a la secesión de dicha parte del territorio libanés. Lo peligroso es que dicha secesión podría ser secundada por otras zonas en las que también se registren las mismas condiciones sociopolíticas (*Baalbeck, Bekaa, Tyre, Saida*, etc…).

Como veremos someramente a lo largo de este artículo, la debilidad estatal como consecuencia de su pérdida de autoridad, la aparición de grupos subnacionales que asumen las funciones del Estado, la existencia de una serie de estereotipos que lastiman la coexistencia común, la precaria situación socioeconómica que registra Trípoli, la incapacidad por parte del Estado de emprender medidas contrainsurgentes que sean efectivas en la zona norte del país, el sectarismo más recalcitrante que está afectando incluso a la inmaculada institución del Ejército libanés, son entre otros factores los que están alimentando las pautas de deslealtad nacional en relación al Estado libanés.

Para ello, lo que nos proponemos es presentar una caracterización económica y sociopolítica de Trípoli donde además mostraremos por un lado, el panorama histórico de la ciudad, y por otro, el vacío de poder existente en la comunidad sunita que a la postre es la más importante dentro de dicha ciudad. Después presentaremos la relación existente entre el geosectarismo y la presencia islamista en la ciudad para pasar a explicar el impacto que la guerra de Siria está suponiendo para la ciudad de Trípoli. A continuación mostraremos como la polarización política ha ido ganando enteros de forma que incluso está llegando a afectar a la institución del Ejército libanés. Para concluir nuestro análisis mostraremos algunas recomendaciones que desde un punto de vista de la contrainsurgencia podrían permitir al Líbano preservar su estabilidad, deslegitimar los discursos radicales, y responder adecuadamente a las necesidades de sus ciudadanos de una manera más constructiva.

Trípoli en su contexto: caracterización económica y sociopolítica de la ciudad

a) Panorama histórico de la ciudad

Desde sus orígenes fenicios que se remontan al siglo VIII antes de Cristo hasta el colapso del Imperio Otomano, la historia de Trípoli, la principal ciudad del norte y la segunda ciudad más grande del país con cerca de 500.000 habitantes, refleja una gran riqueza histórica. De hecho, por la ciudad han pasado a lo largo de su historia los persas, bizantinos, romanos, cruzados, mamelucos, otomanos, y franceses entre otros.

Durante muchas décadas, su puerto, similar a nivel regional en algunos aspectos al puerto de Alejandría, jugó un papel fundamental como punto de acceso a ciudades tan importantes del interior de la región como eran Alepo, Damasco o Bagdad. Debido a sus intensos y profundos lazos con el interior de Siria, fue incluso denominada como *Tarablus al Sham* o Trípoli de Siria. Incluso en términos de distribución confesional, Trípoli siempre ha presentado características muy similares a las que presentaban las

principales ciudades de Siria, con una gran mayoría suní, que convive junto a los alauitas y las minorías cristianas[2].

Si Trípoli pudo jugar un papel central en el pasado, esta posición privilegiada terminó abruptamente con la Primera Guerra Mundial y la integración de la ciudad en el «Gran Líbano», a pesar de la renuencia de sus habitantes que habrían preferido mayoritariamente optar por la anexión de Trípoli a Siria[3].

Para la potencia mandataria francesa (1920-1943), el mantenimiento de la influencia económica y política de la gran ciudad, mayoritariamente sunita y de hecho hostil a la autoridad de París, no era una prioridad, de ahí la marginación gradual voluntaria o implícita de la ciudad en aquella época[4]. En lugar de Trípoli, Beirut se presentó como la nueva capital, que fue suplantando gradualmente a Trípoli como potencia económica y centro de la vida política. Esta marginación se confirmó después de la independencia, con la aparición del nuevo Estado libanés que validó el peso predominante de la capital.

Sin embargo, y a pesar de las divisiones confesionales que afectaban a todas las esferas del poder en la nueva capital, Trípoli se las arregló para mantener un lugar destacado. Siempre respondió a las necesidades económicas, educativas, sociales, médicas y comerciales de la zona norte y parte del interior de Siria. Trípoli se las arregló para conservar su rango durante una serie de años más.

Pero lo cierto es que si tuvo éxito no podemos afirmar que este se debiera a la voluntad política sino más bien al resultado de la iniciativa privada y de un contexto específico. De hecho, tuvo mucho que ver la afluencia de capitales que huían de las medidas de nacionalización de inspiración socialista que afectaba a Siria en los años 50 y 60.

Aunque relativamente lejos de los principales campos de batalla y uniforme a nivel comunitario, Trípoli debió hacer frente a su vez a la peor parte de las consecuencias de la guerra civil (1975 -1989). Incluso fue el escenario de violentos enfrentamientos. Después de que los «Acuerdos de Taef» pusieran fin al conflicto, Trípoli fue incapaz de revertir la curva de declive, con una erosión de su tejido económico y social que incluso a día de hoy sigue castigando a la ciudad[5].

b) Características económicas y sociales

El norte del Líbano, y tal vez de manera más visible la ciudad de Trípoli, conforman la «gran olvidada» del desarrollo económico. Así, las cifras publicadas en 2008 por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) muestran que si el norte

[2] Raphaël Lefèvre: «The Roots of Crisis in Northern Lebanon», Carnegie Middle East Center, Beirut, abril 2014, disponible en <http://carnegieendowment.org/files/crisis_northern_lebanon.pdf>.
[3] Hilal Khashan: «Lebanon's Islamist Stronghold», Middle East Quarterly, Vol.18, n°2, 2011, disponible online en <http://www.meforum.org/2948/lebanon-islamist-stronghold>.
[4] Ibídem.
[5] Sobre el municipio de Trípoli y sus juegos políticos, véase: Bruno Dewailly: «La municipalité de Tripoli: entre pouvoirs locaux et services de l'Etat», *Les Cahiers du Cermoc* , Paris, n°24, 2001 , disponible en <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00137621/document>.

representa un 20,7% del total de la población libanesa, contaría a su vez con cerca del 38% de los pobres del país. En cuanto a las personas en situación de dificultad extrema, la cifra llegaría al 46%[6]. En Trípoli, la situación es aún más acentuada en los barrios pobres, que se encuentran sobrepoblados y con una crónica falta de infraestructura. En este sentido, sirvan de ejemplos los barrios de *Abou Samra* o *Bab al Tabané*, donde la pobreza parece endémica.

A pesar de contar con una rica herencia y muchos puntos fuertes, dentro del inconsistente colectivo libanés la ciudad está siendo percibida cada vez más como zona de pobreza y de inseguridad. Con un servicio de asistencia médica en malas condiciones y salarios más bajos si los comparamos con otras partes del Líbano, el desempleo juvenil que se sitúa alrededor del 45%, y con una tasa de criminalidad que supera el 20%[7], entendemos por qué Trípoli puede ser un «terreno fértil» para activistas e insurgentes, en su mayoría proclives al conservadurismo sunita.

Por tanto, Trípoli ejemplificaría a la perfección el hecho constatado de que la mayoría de la comunidad sunita sigue viviendo en áreas socioeconómicamente marginales. Trípoli debe hacer frente tanto a un aumento de la violencia sectaria que da cobertura al radicalismo islamista, como a unos niveles de pobreza realmente alarmantes. Dicha situación se ha visto agravada con la presencia de los refugiados sirios, ya que algunos de ellos han optado por formar parte de grupos milicianos por motivos financieros y de seguridad[8].

Trípoli sigue presentándose como un claro ejemplo de cómo las agendas sectarias siguen controlando desde el final de la guerra civil la adjudicación del gasto público en materia de sanidad, educación, infraestructura, etc… El factor necesidad pierde enteros cuando de complacer a una determinada confesión sectaria se refiere.

Trípoli como el resto de ciudades que dan vida al norte del país no sólo presenta los indicadores de pobreza más severos sino que estos se han visto incrementados con el paso del tiempo[9].

c) Un liderazgo político y religioso debilitado

A primera vista, puede parecer sorprendente imaginar a un número creciente de suníes prestos a escuchar los discursos que tienden a la victimización, o adherirse a las ideas de protesta, e incluso a veces a grupos que presentan un tinte claramente anti-institucional. Después de todo, la proa política del sunismo y el actor principal de la

[6] UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME, Millenium Development Goals: Lebanon Report, 2009 disponible en <http://www.undp.org/content/dam/rbas/report/2008%20en.pdf>.
[7] INTERNATIONAL POVERTY CENTRE, Poverty, Growth and Income Distribution in Lebanon, enero 2008, disponible en <http://www.ipc-undp.org/publication/27281>.
[8] Raphaël Lefèvre: «Tackling Sunni radicalization in Lebanon», Carnegie Middle East Center, Beirut, diciembre 2014, disponible en <http://carnegie-mec.org/publications/?fa=57592>.
[9] Para profundizar en el tema del gasto público por zonas, véase: Nisreen Salti and Jad Chaaban, «The role of Sectarianism in the allocation of public expenditure in Postwar Lebanon», *International Journal of Middle East Studies*, Vol.42, n°3, 2010, 637-655.

reconstrucción del Líbano, Rafik Hariri no se personificó hasta que pasaron varios años después del final de la guerra[10].

Su asesinato en 2005 abrió una crisis importante para comunidad suní, ya que quedó huérfana de un líder popular y carismático que hasta ese momento se encontraba en posesión de las riendas del Estado. Esta pérdida, paralelamente acentuada por el fortalecimiento de la milicia chiita de *Hezbolá*, ayudó a promover un sentimiento de desconfianza en relación a las instituciones libanesas. Esto se ha traducido en el hecho de que hoy en día existe un creciente número de suníes que se sienten poco o nada representados en la vida política libanesa[11].

Algunos incluso critican al Partido del Futuro (*al Mustaqbal*) creado por el propio Hariri y cuyo liderazgo fue retomado por su hijo *Saad*, que desde 2011 vive en el extranjero, debido a las amenazas que existen en relación a su seguridad, acusando a este último de no hacer lo suficiente por su comunidad. Estas dificultades se ven agravadas por el interés saudí de cara a financiar el partido y apoyar con tanta fuerza como antes a la familia Hariri.

De hecho, tras el asesinato de *Rafik Hariri*, algunos funcionarios del partido se marcaron como objetivo prioritario la creación de una especie de grupo armado (*Afwaj al Mustaqbal*) destinado a compensar el poderío militar que presenta el grupo de resistencia *Hezbolá*, pro-iraní. Pero los acontecimientos de mayo de 2008 y la facilidad con la que los hombres del «Partido de Dios» tomaron el control de la parte oeste de Beirut, enfriaron el ardor bélico de la comunidad sunita.

Mientras que la decisión del Partido del Futuro de evitar la confrontación y volver al juego político ha sido aclamada por algunos (tanto a nivel nacional como internacional), también abrió el camino, sobre todo en los barrios más pobres, a los partidarios de una retórica más dura, acusando a los moderados del partido de no querer vengar la memoria de *Rafik Hariri* o de abandonar la causa suní, recuperada por cierto por los movimientos islamistas.

Esta relativa debilidad del liderazgo político ahora parece más peligrosa debido al debilitamiento que ha registrado el órgano oficial de representación de los sunitas *Dar el Fatwa*. Dicha debilidad está siendo aprovechada por los militantes salafistas para conseguir un mayor control del espacio religioso del país[12].

---

[10] Lina Malers: «*Rafiq Hariri, the "Mr. Lebanon" who dominated political scene*», Alarabiya English, 16.1.2014, disponible en <http://english.alarabiya.net/en/perspective/profiles/2014/01/16/Rafiq-Hariri-the-Mr-Lebanon-who-dominated-political-scene.html>.

[11] Mario ABOU ZEID: «*Ten Years after Hariri's Death, Are Lebanon's Sunnis Still Leaderless?*», Al Arabiya English, 13.2.2015, disponible en <http://english.alarabiya.net/en/perspective/analysis/2015/02/11/DNP-10-years-after-Hariri-s-death-are-Lebanon-s-Sunnis-still-leaderless-.html>.

[12] Raphaël Lefèvre: «Lebanon's Dar al-Fatwa and the Search for Moderation», Carnegie Middle East Center, Beirut, 5.1.2015, disponible en <http://carnegie-mec.org/publications/?fa=57627>.

Debido a las divisiones internas y bajo el efecto de una serie de escándalos relacionados con el ex *Gran Mufti* de la República *Mohammad Rashid Qabbani* que fue reemplazado por el jeque *Abdel Latif Derian* (abril de 2014)[13], a su vez acusado de malversación de grandes sumas de dinero o de haber llevado a cabo una alianza tácita con *Hezbolá*, la popularidad de la institución de *Dar el Fatwa* se ha visto notablemente resentida[14].

Esta erosión del órgano oficial va más allá de su antiguo líder y se manifiesta en las sedes regionales de la institución. Así, en Trípoli, la oposición a *Al Mufti Malek Shaar* llevó a que este se exiliase en París durante más de un año hasta que este regresó al Líbano en octubre de 2013. Esta carencia de liderazgo podría dejar la puerta abierta a otras instituciones que presentan una agenda más radical, como sería el caso del *Al Hayat al Muslimeen Ulama* (*Ulama League*).

Instaurada al comienzo de la revolución siria, esta organización próxima al movimiento salafista cuenta con una influencia creciente[15]. Reúne en sí a los religiosos que se oponen frontalmente al régimen de Damasco, como es el jeque salafista de Trípoli: *Salem al-Rifai*. En su deseo de apostar por una «vía sunita» adopta un discurso mucho más virulento. Además de abordar a *Hezbolá* como una organización violenta, en muchos casos apuesta por criticar y deslegitimar a las instituciones libanesas.

El Geosectarismo y la presencia islamista en Trípoli

La relación existente entre la geopolítica y la identidad se presenta como uno de los factores más importantes para entender las interacciones, alianzas y rivalidades políticas y de seguridad que se registran en la ciudad de Trípoli.

El sectarismo cobra terreno a costa de la tolerancia inter confesional, y viene a servir como pretexto para justificar la violencia política registrada. Esta dinámica muestra por lo tanto que la cara destructiva de la religión está venciendo a la cara constructiva de la misma.

Este incremento del sectarismo respondería en parte a la aparición de grupos sub estatales que dinamitan la cohesión interna, y se benefician de la inoperancia del Estado. Estos grupos conformarían auténticos movimientos insurgentes[16], ya que estarían luchando por el control de un espacio político, como podría ser el caso de Trípoli y la zona norte del país, en competencia directa con el Estado libanés. Se trataría de una insurgencia que podría ser tildada de resistencia, ya que lo que

[13] THE DAILY STAR LEBANON, «Sheikh Abdel-Latif Derian elected Lebanon grand mufti», 10.4.2014, disponible en <http://www.dailystar.com.lb/News/Lebanon-News/2014/Aug-10/266663-sheikh-abdel-latif-derian-elected-lebanon-grand-mufti.ashx>.
[14] Rayan Abou Jaude: «Angry Mourners Accost Mufti Qabbani at Funeral», *THE DAILY STAR LEBANON* 30.12.2013, disponible en <http://www.dailystar.com.lb/News/Lebanon-News/2013/Dec-30/242622-angry-mourners-accost-mufti-qabbani-at-funeral.ashx>.
[15] Corriente fundamentalista del Islam, que propone hoy en día una vuelta a la religión pura de antaño (del Profeta y sus compañeros) y que apuesta por una lectura literal de las fuentes.
[16] David Kilcullen: «Counter-insurgency redux», *Survival*, Vol. 48, n°4, invierno 2007,112.

pretende es la parálisis y la fragmentación del Estado. De manera que se pueda garantizar tanto su legitimación como su propia supervivencia en un escenario donde la característica principal consistiría en una especie de comunitarismo mórbido.

Estos grupos complican aún más el análisis del poder, ya que como afirma el profesor *Joseph Nye*, lo que se está registrando es una especia de difusión del poder[17]. Donde los actores privados y los Estados pequeños se están haciendo más poderosos. Ahora ya no está tan claro quién tiene el poder legítimo y cómo lo usa. La figura del Estado pierde enteros y la aparición de nuevos actores que intentan cubrir dicho vacío se hace cada vez más evidente.

Se plantea la necesidad de crear un nuevo pacto social entre ciudadanos y Estado, ya que la ambivalencia de lo sagrado y la politización de lo religioso han contribuido a generar un ambiente político difícil de gestionar. Por ello, podemos apreciar una especie de juego de poder entre posiciones moderadas y tendencias radicales en el seno del Islam.

Entre los grupos que apuestan por aplicar un geo sectarismo puro deberíamos destacar a los grupos islamistas que son mayoritariamente sunitas y que se encuentran penetrados por una especie de conservadurismo difuso. Estos grupos son los responsables de que se considere habitualmente a la ciudad de Trípoli como el bastión de los movimientos islamistas en el Líbano. Lugar de nacimiento de uno de los fundadores del salafismo como fue *Rachid Rida* (1865-1935), esta ciudad ha logrado, sin embargo, preservar la convivencia y la vida multireligiosa, como lo demuestran las diferentes escuelas cristianas que se encuentran representadas allí.

La ciudad de Trípoli considerada desde antaño como la ciudad más austera del Líbano, fue incluso la primera en tolerar en su seno una casa de juego (el Casino *White Horse*) y esto mucho antes de que se diera apertura al «Casino du Liban» en 1959. Durante los años dorados del Líbano, tabernas y minaretes parecían cohabitar en armonía, y si el advenimiento de las organizaciones religiosas que solicitaban un Islam «puro» también caracterizaba a este periodo tenemos que señalar que no fueron capaz ni de radicalizar a la ciudad ni de amenazar la diversidad religiosa.

Los primeros movimientos islamistas en establecerse en Trípoli parece ser que fueron los *Hermanos Musulmanes* egipcios con la creación de la organización: *Ibadurahman* (Siervos de Dios) en 1956. En 1964 el jeque *Fathi Yakan* comenzó a transformar el grupo y fundó el Grupo Islámico-*Jamaa Islamiya* (Coalición Musulmana) cuyas primeras iniciativas se dirigieron principalmente hacia la acción social y caritativa.

Si la «Guerra de los Seis Días» de 1967 y la consiguiente derrota árabe, constituyen un punto de inflexión en el conflicto entre israelíes y palestinos, también repercutió en la ciudad de Trípoli. De hecho, influyó en la psicología colectiva de algunos de sus habitantes desde entonces más receptivos al mensaje islamista.

[17] Joseph S. Nye: «Soft Power», *Foreign Policy*, n°80, Twentieth Anniversary, otoño 1990, 160.

Más adelante, Trípoli se vio ampliamente afectada por la guerra civil libanesa (1975-1989). Las tropas sirias y sus aliados locales deseosos de imponer su voluntad sobre la ciudad, trataron de tomar el control, cuestión esta que suscitó la reacción de los movimientos islamistas.

De este modo, empezaron a surgir una serie de grupos militares como el *Al Shaabiya Mouqawama* (Resistencia Popular), el *Harakat Lubnan El Arabi* (Movimiento Árabe para el Líbano) o el grupo *Jundallah* (Soldados de Dios) del Grupo Islámico. Todas estas organizaciones se unieron después para crear otra organización: el *Harakat al Tawhid al Islami* (Movimiento de Unificación Islámica) del Sheikh Said Shaaban, que se convirtió en la punta de lanza de la oposición islamista en la ciudad.

Mientras que la guerra civil se encontraba en pleno apogeo durante los años 80, esta organización se enfrentó a las tropas sirias y se apoderó de la ciudad. Lo que ocurrió justamente después fue la conversión de la ciudad en una especie de «Emirato Islámico» (1983-1985). Con la imposición de la *sharia* (ley islámica), las manifestaciones externas de la modernidad y la occidentalización fueron proscritas (prohibición de venta de alcohol, el cierre de los cines y de las cafeterías de calle)[18].

Shaaban y sus seguidores lograron explotar en parte la frustración, el resentimiento y la religiosidad de las partes más conservadoras de la ciudad. Del mismo modo, el Sheikh Shaaban consiguió el apoyo contextual y financiero por parte de Irán, recientemente organizada y dispuesta a exportar su modelo de revolución islámica. También apoyó enormemente a la organización *Fatah* de *Yasser Arafat*, muy presente en los campamentos vecinos de *Nahr al Bared* y *Al Baddawi*, y que se opuso fuertemente al régimen sirio de *Hafez al-Assad*[19].

Ayudadas por sus aliados locales, como el Partido Árabe Democrático (PDA)[20] o el Partido Nacionalista Social Sirio (SSNP), las tropas sirias atacaron a los grupos islamistas (*Al Tawhid*) y lograron destruir su ejército en 1985. El *Mukhabarat* sirio PDA y sus aliados locales luego tomaron fuerza en el bastión islamista de *Bab al Tabané* masacrando a decenas de personas (algunos fijan la cifra en seiscientas personas) en diciembre de 1986. Este evento marcó una nueva etapa en la profunda división existente entre los movimientos islamistas operativos en Trípoli y el régimen sirio.

Al final de la guerra civil, reforzadas por el regreso a casa de muchos Sheikhs formados en Arabia Saudita, las corrientes salafistas de Trípoli se fueron «reconstituyendo» gradualmente. En 1995, estos últimos asesinaron al *Sheikh Nizar Halabi* que era el jefe de la poderosa «Asociación de proyectos de caridad islámicas» (*Al Ahbash*)[21]. La

[18] Tine Gade: «Return to Tripoli: Battle over Minds and Meaning amongst religious leaders within the field of Islamism in Tripoli (Lebanon)», *FFI-Report*, n°00915, Kjeller, Noruega, marzo 2009, disponible en <http://www.ffi.no/no/Rapporter/09-00915.pdf>.

[19] Ibídem.

[20] Se trate de la milicia y el partido político alauita dominante, fundado en Trípoli en 1976 por el hermano de *Hafez el Assad*: *Rifaat*. Muy cercano al régimen sirio, y que está particularmente bien establecido en el barrio de *Jabal Mohsen*. El ex líder de PDA fue Ali Eid cuyo hijo Rifaat Eid es el actual líder del partido.

[21] Movimiento religioso inspirado en la versión sufí del Islam y que se encuentra conectado con el legado

muerte de esta figura pro-régimen sirio suscitó una fuerte reacción por parte de las autoridades del Líbano y su patrocinador sirio contra los militantes islamistas en Trípoli. De hecho, muchos de los salafistas se vieron obligados a encontrar refugio en las montañas cercanas de «Diniyeh».

La guerra de Siria y la amplificación salafista

Desde el año 2006, el movimiento salafista yihadista de «Fatah al Islam» partidario de Al Qaeda logró infiltrarse en el campamento palestino de Nahr el Bared, cerca de Trípoli[22]. Parece ser que en el plazo de un año pudo conformar una fuerza de unos 300 combatientes, decididos a poner en peligro el *statu quo* libanés. Después de muchas pérdidas, el Ejército libanés finalmente pudo derrotar a esos militantes[23]. El hecho de que el Ejército necesitara más de siete embestidas para hacerse con el control del campamento no solo puso de manifiesto sino que despertó el debate en relación a la debilidad e ineficacia del Ejército libanés.

Con la revolución siria (2011), es el Grupo Islámico (Jamaa Islamiya), más pragmático y centrado en Salafiyyah al Ilmiya (salafismo cultural) el que tiende a ganar visibilidad. Asegurándose un papel importante en la coordinación y prestación de asistencia a los refugiados (no olvidemos que en Trípoli hay alrededor de unas 70.000 personas, lo que supone más del 10% de los habitantes de la ciudad, que se encuentran en situación de miseria extrema), la organización parece ser el actor islamista más influyente de la escena política suní libanesa.

Con los años, esta estructura ha desarrollado una red nacional de escuelas, clínicas e instituciones de beneficencia. Del mismo modo, en el norte lidera la Asociación Islámica para la Educación y la Asociación Médica Islámica, que, respectivamente, engloban a unas 8 escuelas, 12 clínicas y un hospital.

También cuenta con una estación de radio denominada Al Fajr y que emite en todo el territorio libanés. Otro factor de legitimidad es que entre sus filas cuenta con muchos mártires de sus enfrentamientos con Israel en los 80 y 90. A pesar de todo ello, hasta la fecha ha sido incapaz de transformar estos logros sociales en un éxito electoral, ni siquiera en Trípoli ninguno de sus candidatos fueron elegidos en las últimas elecciones de 2009.

Por lo tanto, es la heterogeneidad la que parece seguir siendo la regla en esta corriente salafista marcada por la ausencia de una autoridad central y por los diferentes grupos que la reclaman. Incluso para los sujetos que podrían generar cierto consenso en relación a la crisis siria, es difícil ver una posición unificada. Así, mientras que algunos

de la mezquita de Al Azhar, en oposición a la tradición wahabí. Dicho movimiento religioso se encuentra próximo al régimen baasista en Siria.

[22] STANDFORD UNIVERSITY, Mapping Militant Organizations, 14.08.2014, disponible en <http://web.stanford.edu/group/mappingmilitants/cgi-bin/groups/view/17>.

[23] Bernard Rougier: *L'Oumma en Fragments – Contrôler le Sunnisme au Levant*, París, Presses Universitaires de France, 2011.

jeques animan a los jóvenes a ir a luchar junto a los rebeldes sirios, otros se opondrían. Este juego de fatwas muestra muy a las claras la división del movimiento salafista en el Líbano en general.

Por ahora, y a pesar de su creciente popularidad, el salafismo en el Líbano sigue siendo un fenómeno marginal. La institución de Dar al Fatwa estima que en Trípoli solo hay unos tres mil salafistas dentro de una población total de 500.000 habitantes[24]. Si esta cifra parece baja, no obstante, debe ser tratada con precaución, ya que es difícil conocer la influencia y el impacto exacto de este tipo de movimientos en situaciones de crisis.

El hecho es que la crítica virulenta regularmente presentada por los líderes salafistas en relación a Hezbolá pro-iraní, ayuda a reforzar el atractivo del movimiento en un número creciente de suníes preocupados por el predominio del «Partido de Dios» en el sistema político libanés. No carente de argumentos populistas describen un estado libanés servil a los intereses chiitas y cristianos. Fomentan la idea de que forman parte de una comunidad social que no solo no es tenida en cuenta sino que carece de cualquier tipo de poder. De esta manera los grupos salafistas impactan especialmente más entre las poblaciones más desfavorecidas.

Por otro lado, la revolución siria y la implicación a gran escala de Hezbolá en el conflicto, asumida y reclamada desde abril de 2013, provocó un nuevo impulso en relación a las llamadas a la lucha de los salafistas junto a sus hermanos sirios. Entre los jeques más activos tenemos que destacar la labor realizada por el jeque Salim al Rifai[25]. Esto provocó que muchos jóvenes tripolitanos se unieran a grupos como Al Nusra o el Estado Islámico, que con mucho gusto dio la bienvenida a estos combatientes extranjeros. Este hecho supone para el Líbano, al igual que está ocurriendo en Europa, un riesgo evidente puesto que tendrá que manejar con cuidado la vuelta a casa de estos jóvenes ultra-radicalizados que pueden comprometer aún más la fragilidad de la paz existente en el país de los cedros.

Una polarización política cada vez más violenta

Si la población de Trípoli es predominantemente suní, la escena política en esta ciudad no es tan consistente como podría pensarse a primera vista. La diversidad existe y

[24] Nader Fawz:, «Tripoli: Salafis make their move, Al Akhbar English», 21.052012, disponible en <http://english.al-akhbar.com/node/7499>.
[25] Tine Gade : «Conflit en Syrie et dynamiques de guerre civile à Tripoli», *Maghreb-Machreq*, n°218, abril 2013.

compromete la viabilidad de esta comunidad. Opuestos al Partido del Futuro y a la alianza del 14 de marzo, algunos grupos están de hecho más cerca de la alianza pro-siria del 8 de marzo y de las posiciones de Hezbolá, ya sea por el oportunismo, la convicción o por una simple cuestión de pragmatismo político.

Muchos de estos grupos gozan de una antigua presencia en la gran ciudad del norte. Además, bajo el efecto de una nueva estrategia puesta en marcha por Hezbolá desde mediados de la década de 2000, estos grupos se han beneficiado de un mayor apoyo tanto financiero como logístico y militar. La amenaza que podría representar Hezbolá en relación a los salafistas podría entenderse por la presencia militar de esta milicia chiita en Trípoli que al inicio de la revolución siria podía contar con cerca de 1.000 combatientes distribuidos por algunos de los principales puntos clave de la ciudad[26].

Entre estos grupos cercanos al Hezbolá podríamos destacar a los partidarios del Sheikh Hashem Minqara (muy presentes en la zona del puerto de Al Mina) o a los seguidores del Sheikh Bilal Shaaban asentados en el popular barrio de Abu Samra[27]. Del mismo modo, contaría con el apoyo de algunas familias como la familia Mori o Aswad ubicadas tanto en el casco antiguo de la ciudad como en el barrio de Bab al Tabané.

El partido chií puede contar también con el apoyo de figuras políticas locales, como Faisal Karami (heredero de una gran familia de notables), o el hombre de negocios y ex primer ministro (de enero de 2011 a marzo de 2013) Najib Mikati, igualmente próximo a la familia Assad. Fuera de la comunidad suní, Hezbolá también puede apoyarse en los cristianos del Partido Social Nacionalista Sirio (SSNP) y del Partido Democrático Árabe alauita particularmente presente en la colina de Jabal Mohsen, con vistas al barrio de Bab al Tabané.

El resentimiento popular hacia estos grupos fue in crescendo durante los últimos años y podrían ser los principales objetivos de los militantes salafistas, por lo que el escenario político en Trípoli es particularmente volátil. Tal vez esta violencia estructural encuentre su fundamento dentro del conflicto latente y la constante enemistad existente entre los barrios de al Tabané y Jabal Mohsen[28].

De hecho, al noreste de Trípoli, a lo largo de la tristemente conocida «calle Siria» tiene lugar un conflicto latente y las causas fundamentales que contribuyen a la imagen negativa de Trípoli. En la década de 1970 las posiciones políticas se distanciaron sobremanera entre los barrios de al Tabané y Jabal Mohsen. En ese momento, mientras que la gran mayoría de la comunidad sunita apoyaba el líder palestino Yasser

[26] Raphaël Lefèvre, *op. cit.,* 13.
[27] Mahan Abedin: «Lebanon: Opposition struggles for control of Tripoli, Online Asian Times», 13.01.2010, disponible en <http://www.atimes.com/atimes/Middle_East/LA13Ak01.html>.
[28] INTERNATIONAL CRISIS GROUP, «New Crisis, Old Demons: The Forgotten Lessons of BabTebbaneh / Jabal Mohsen», *Middle East Briefing*, n°29, 14 octubre 2010, disponible en <http://www.crisisgroup.org/en/regions/middle-east-north-africa/syria-lebanon/lebanon/B29-new-crisis-old-demons-in-lebanon-the-forgotten-lessons-of-bab-tebbaneh-jabal-mohsen.aspx>.

Arafat en su lucha contra las tropas sirias de Hafez al-Assad alauita los residentes del barrio de Jabal Mohsen permanecieron leales al poderoso vecino.

Ya marcada por los acontecimientos de la guerra civil, con el asesinato de Rafik Hariri imputado a Siria, el fuego del odio regresó lentamente a la zona, antes de la erupción del conflicto en Siria. Este fuego se vio avivado el 19 de octubre de 2012 con el asesinato del general de brigada Wissam al-Hassan considerado como una de las principales figuras suníes del país. El asesinato del responsable de las Fuerzas de Seguridad Interna y el interés de Hezbolá por controlar dicha institución despertaron de nuevo los recelos por parte de la comunidad sunita.

Esta oposición alcanzó nuevas cuotas cuando el poder judicial libanés acusó al Partido Democrático Árabe de participar en dos ataques terroristas perpetrados en agosto de 2013 contra las mezquitas salafistas de Al Taqwa y Al Salam[29]. Dichos ataques causaron auténticos estragos en la capital del norte, lo que demostró una vez más cómo el conflicto sirio podía extenderse en cualquier momento sobre el territorio libanés.

La confusión en torno al papel del Ejército libanés

Como la gran mayoría de las instituciones libanesas (auto-renovación del Parlamento libanés desde mayo de 2013, vacío de poder en la Presidencia de la República desde mayo de 2014), el Ejército libanés se encuentra marcado por una crisis desde el año 2005 que la revolución siria no ha ayudado a resolver.

Así que, ante la situación en Trípoli (o en Arsal o Nahr el Bared en el pasado), el Ejército libanés debe tener en cuenta la renuencia de algunos de sus oficiales de cara a tomar una decisión firme, en riesgo de ver su cohesión amenazada. De hecho, el Ejército libanés al igual que otras instituciones del Estado recluta a sus miembros en función de sus habilidades, pero también teniendo en cuenta su correspondiente afiliación religiosa. Por lo tanto, si el equilibrio comunitario no es respetado por los altos grados, la base militar estará compuesta principalmente por soldados suníes que proceden de las diversas áreas rurales de Akkar o del norte del Líbano. De hecho, el 35% de las Fuerzas Armadas libanesas estaría conformado por suníes[30]. De manera que esta minoría se ha convertido en la más importante dentro del mosaico confesional que representa el Ejército libanés.

Por otra parte, no hay que olvidar que en 1975, el principal desacuerdo entre los oficiales musulmanes y los oficiales cristianos fue la política a seguir vis-à-vis con los militantes palestinos en el Líbano. Este hecho se tradujo en la desintegración parcial de

[29] Antoine Amrieh: «Tripoli mosque reopens after devastating bombing», *The Daily Star Lebanon*, 31.05 2014, disponible en <http://www.dailystar.com.lb/News/Lebanon-News/2014/May-31/258354-tripoli-mosque-reopens-after-devastating-bombing.ashx>.
[30] Aram Nerguizian: «Between Sectarianism and military development: The paradox of the Lebanese Army Forces», en Bassel Salloukh, Rabie Barakat, Jinan S. Al-Habbal, Lara W.Khattab, Shoghig Mikaelian: *The Politics of Sectarianism in Postwar Lebanon*, London, Pluto Press, 2015, p.122.

la institución militar. Dicha desintegración se convirtió en uno de los factores que precipitó el estallido de la guerra civil. Por lo tanto, teniendo en cuenta el contexto regional muy influido por la división sunita/chiíta (Siria, Yemen, Irak, Arabia Saudita e Irán), hace que la composición confesional del Ejército libanés se presente como uno de los factores a tener en cuenta de cara a prevenir que resurjan las fuertes tensiones existentes entre las dos principales comunidades confesionales en el Líbano.

Desafortunadamente existe una nueva promoción en ciertos segmentos de la comunidad suní que apuestan por la deserción del Ejército para crear un «ejército libanés libre». Dicha fuerza armada se opondría frontalmente a la influencia de Hezbolá que es percibida como la fuerza predominante. Si bien estas llamadas han encontrado poca respuesta hasta el momento, se trata de un fenómeno interesante que indica y denuncia el creciente sentimiento de complicidad entre el Ejército libanés y el Partido de Dios.

Esta percepción de connivencia se ve acentuada en parte por la relativa pasividad que muestra el Ejército libanés en relación a la creciente participación de Hezbolá en la crisis siria. Mientras que por otro lado, los salafistas denuncian que, en relación al mismo conflicto, se encuentran constantemente monitoreados por los órganos de seguridad del Estado[31]. Las operaciones de inteligencia y contraterrorismo emprendidas por el Estado se circunscriben a la actividad de la comunidad salafista. Este hecho ha sido utilizado tanto por el Sheikh Salem bin Abd al-Ghani al-Rafi'i como por el Sheikh Zakariya al-Masri y el Sheikh Raed Klayhel para lanzar mensajes incendiarios en contra del ente estatal en general, y el abuso de poder de Hezbolá, y el papel de las Fuerzas Armadas libanesas en particular. Han conseguido crear un ambiente sociopolítico en Trípoli y en la zona norte del país que el gobierno libanés se ha mostrado incapaz de modificar[32].

Si dicha percepción encuentra acogida hoy en día se debe también en cierta medida en el hecho de que se basa en la historia reciente del Líbano. De hecho, durante la ocupación siria, de 1976 a 2005, un número considerable de oficiales tenía acceso a la formación en Siria, lo que permitió a Damasco el tejer una tupida red de influencia que en muchos aspectos sigue siendo vigente después de la retirada de las tropas sirias del país, con lo que da más peso a los argumentos de «dos pesos, dos medidas», fomentado por las corrientes islamistas de cara a conseguir mayores cuotas de popularidad[33].

---

[31] En este sentido tendríamos que destacar la capacidad de movilización que ha mostrado tener el Sheikh Salem bin Abd al-Ghani al-Rafi'i desde el púlpito de su mezquita al-Taqwa en el barrio de Bab al Tabané. Esta figura del movimiento salafista se ha convertido en una de los personajes más importantes en relación al crecimiento del odio y desconfianza que la comunidad sunita presenta en relación a Hezbolá, y al Ejército libanés.

[32] Robert G. Rabil: *Salafism in Lebanon. From apoliticism to transnational jihadism*, Wahsington, Georgetown University Press, 2014, 219.

[33] THE DAILY STAR LEBANON, «Salafist sheikhs question killing of Tripoli militants», *The Daily Star Lebanon*, 10.04.2015, disponible en <http://www.dailystar.com.lb/News/Lebanon-News/2015/Apr-10/294047-salafist-sheikhs-question-killing-of-tripoli-militants.ashx>.

Conclusiones: propuestas contra la inestabilidad, la inseguridad y la fragmentación

Los lazos geográficos y culturales existentes entre Siria y el Líbano son más que significativos. Por sus propias características, estos lazos son quizás más marcados en Trípoli, dando a la ciudad y a sus dificultades una resonancia particular que merece ser abordadas con la mayor seriedad posible. De hecho, la guerra en Siria y la situación de vulnerabilidad que se percibe en la frontera norte entre Siria y el Líbano hacen que nos planteemos la necesidad de examinar cuales son los impactos que dicha guerra está generando para el caso del Líbano. En este sentido, el aumento de la presencia salafista tanto en Trípoli como en la zona norte del país se presentó como una de las primeras consecuencias de dicho conflicto armado en el país vecino.

La polarización política y el aumento de la politización y tergiversación del factor religioso junto al aumento del uso la narrativa discursiva próxima a la guerra de religiones ha convertido a Trípoli en un auténtico polvorín donde las agendas sectarias de los diferentes grupos subnacionales que la componen campan a sus anchas.

Como hemos mostrado a lo largo de este artículo el aumento de la presencia salafista en Trípoli y otras zonas del país se ha traducido en un cambio en cuanto a las lealtades institucionales se refiere. El vacío de poder existente en el país junto a la debilidad cada vez más evidente que presenta el ente estatal contribuyen a que determinados grupos sociales empiecen a apoderarse de determinadas facultades sobreranas. Por tanto, el aumento de la desafección nacional presenta una relación directamente proporcional en relación al aumento de la presencia de estos grupos subnacionales (yihadistas y salafistas especialmente).

Si en este artículo, estamos especialmente interesados en Trípoli, los movimientos de protesta islamistas no son del dominio exclusivo de la ciudad o incluso del norte de Líbano como lo demuestran los casos de Arsal en el este a principios de 2014 o el conflicto armado que protagonizaron los hombres del Sheikh Ahmad al Asir con el Ejército libanés en la localidad de Abra cerca de Sidón en el sur del país durante el verano de 2013[34].

Aunque el riesgo de secesión sigue siendo bajo y la lealtad al Estado libanés parece primar siempre, incluso entre los movimientos islamistas, sin embargo, se percibe la necesidad de reexaminar el *status quo* chií dentro del país de los cedros. Esto hace que el Líbano se presente como el campo de batalla ideal para que potencias extranjeras como Arabia Saudí e Irán puedan dirimir sus diferencias en pos de la consecución de la hegemonía regional.

[34] Jean AZIZ: «Sheikh Al-Assir's Militants Kill Lebanese Soldiers in Sidon», Al Monitor, 24.06.2013, disponible en <http://www.al-monitor.com/pulse/ru/originals/2013/06/lebanon-sidon-assir-salafists-kill-army.html>.

El Estado libanés debe tener cuidado con las medidas contrainsurgentes que implemente, ya que muchas de estas medidas podrían contribuir a aumentar el nivel de desafección nacional existente en determinadas zonas del país. La labor del Ejército y de los servicios de inteligencia en relación a la detención de determinados lideres salafistas y yihadistas han puesto a la institución del Ejército libanés entre las cuerdas. Muchos de estos grupos consideran a esta institución como una marioneta en manos del movimiento de resistencia chií de Hezbolá. Por tanto, las fuerzas al servicio del Estado deberían actual de manera más neutral y objetiva.

De hecho, se presenta como algo esencial el acabar con esa especie de «doble estándar» que distorsiona el enfoque de las instituciones libanesas. Sirva de ejemplo la puesta en libertad del antiguo ministro de comunicación el señor *Michel Samaha*. El excarcelamiento arbitrario de este confeso terrorista por parte de la Corte de Casación Militar ha servido de pretexto para que grupos de islamistas protesten con vistas a recibir el mismo tratamiento judicial en relación a sus correligionarios que se encuentran encarcelados en la prisión de Roumieh. Este hecho está siendo utilizado por la Alianza del 14 de Marzo con vistas a obtener rédito electoral poniendo otra vez en entredicho el tema de la justicia en el Líbano. Justicia que para muchos es una simple cuestión de opinión.

Este doble estándar contribuye a que se mantengan determinadas narrativas culturales[35] que apoyan la idea de que Trípoli y sus ciudadanos siempre han sido relegados a un segundo plano por parte del gobierno central.

Si la influencia de los manifestantes islamistas se limita a la comunidad suní, el riesgo de que dicha influencia exceda a los grupos tradicionales de seguidores sunitas moderados sigue siendo real, sobre todo en un marco de crisis institucional donde las expectativas de los ciudadanos libaneses no parecen constituir una prioridad para la clase política, como así lo demuestra la crisis de la recogida de basura registrada en el verano de 2015, que continúa aunque parezca mentira sin ser resuelta.

Sin embargo, existen soluciones, que consisten en primer lugar, en fortalecer el diálogo nacional con el fin de encontrar la base para un nuevo compromiso nacional. Para restaurar la confianza pública en las instituciones públicas, la descentralización discutida durante mucho tiempo también merece ser materializada. Esto reduciría la política de la inercia, mientras que al mismo tiempo se otorgaría a los actores locales las herramientas necesarias para poder responder a las peticiones de los ciudadanos, sobre todo en términos de infraestructura y desarrollo.

Todo esto afectaría inevitablemente al discurso *salafista*, y tal vez, más que cualquier otra cosa, ayudaría a que estas medidas permitan deslegitimar a los partidarios de una línea radical, independientemente de cual sea su confesión.

[35] Montgomery Mcfate y Andrea V.Jackson: «The object beyond war: Counterinsurgency and the four tools of political competition», *Military Review*, Vol.86, n°1, enero-febrero 2006, 19.

Para evitar que la institución del Dar el Fatwa se vea superada por grupos radicales con determinadas agendas revisionistas y sectarias, el fortalecimiento de esta institución en cuanto interlocutor clave de la comunidad sunita debería seguir siendo una prioridad. Así como una disociación más directa en relación a lo que acontece con la revolución en Siria y con determinadas rivalidades regionales (Irán/Arabia Saudita) para centrarse más en los asuntos estrictamente libaneses. Estas medidas y propuestas entre otras más son las que los ciudadanos libaneses llevan esperando desde hace mucho tiempo con vistas a revertir la situación tan delicada por la que atraviesa el país de los cedros.

En relación al uso de la fuerza por parte del Ejército libanés el criterio de la proporcionalidad se presenta de vital importancia para que el Gobierno libanés no pierda más cuota de legitimidad y para que los ciudadanos indecisos apuesten por involucrarse en el movimiento insurgente. De todas formas, el criterio de la proporcionalidad en cuanto al uso de la fuerza se refiere no debe confundirse con la inacción. De hecho, esta característica ha hecho que la situación de riesgo entre los barrios de Bab al Tabané y Jabal Mohsen siga vigente.

La incipiente estrategia contrainsurgente lanzada por el Gobierno libanés debe garantizar la seguridad de todos los ciudadanos de Trípoli independientemente de su adscripción confesional. Las siete dimensiones de la seguridad humana deben ser garantizadas a toda costa si se quiere tener éxito en cualquier operación contrainsurgente que se precie.

Como ha quedado patente a lo largo de este artículo son varios los problemas que han afectado y siguen afectando al Estado libanés en general, y a la ciudad de Trípoli en particular desde su nacimiento, y que se han convertido en insoslayables y hasta podríamos decir, crónicos. Entre ellos podríamos destacar los siguientes:

1. Desaparición progresiva de la autoridad estatal.
2. Falta de una identidad libanesa única y compartida.
3. Dificultades que encuentra el Estado libanés a la hora de ejercer las funciones propias derivadas de su potestad soberana.
4. Impedimentos políticos derivados de la territorialidad.
5. Prestación deficiente de servicios básicos.
6. Extraña relación existente entre la legitimación y la autorización para el caso del Líbano.
7. Difícil equilibrio entre el nacionalismo y el patriotismo.
8. Injerencia de países vecinos y de potencias extranjeras sobre los asuntos propios del Líbano.
9. División inter e intracomunidades que existe en la realidad sociopolítica libanesa.
10. Sectarismo como factor exponencial de la ineficacia de la vida política libanesa.

Toda estrategia contrainsurgente que emprenda el Gobierno libanés debería apostar por un enfoque multisectorial de la seguridad que tenga en cuenta todos y cada uno de los problemas presentados anteriormente si realmente quiere seguir gozando de las competencias soberanas que legalmente le fueron atribuidas. Si el Estado libanés quiere ganar esta batalla deberá hacer todo lo posible por recuperar el corazón y la mente de todos y cada uno de sus compatriotas incluyendo como no a los ciudadanos de Trípoli.

Fco. Salvador Barroso
*Wissam Macaron**
Holy Spirit University of Kaslik (USEK)

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Marco

09/2016 24 de junio de 2016

*Luis V. Pérez Gil**

Grandes potencias, armas nucleares y conflictos asimétricos

Visitar la WEB Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO

Grandes potencias, armas nucleares y conflictos asimétricos

Resumen:

En este documento analizamos la aplicación del poder militar por parte de las grandes potencias en el sistema internacional globalizado, el funcionamiento del régimen de estabilidad estratégica, el poderío nuclear y la exclusión del uso de la fuerza en sus relaciones mutuas. Pero también cómo las grandes potencias recurren a la amenaza o al uso de la fuerza cuando están en juego sus intereses vitales, el régimen de no proliferación nuclear, las estructuras de seguridad regionales, las coaliciones militares temporales y, desde un punto de vista teórico, el eventual uso de armas nucleares en un conflicto asimétrico.

Abstract:

In this paper we aim to analyze the application of the military power by the great powers in the globalized international society, the functioning of the regime of strategic stability, nuclear power and the exclusion of the use of force in their mutual relations. But also how great powers restoring to the threat or to use of force when they are at stake its vital interests, the regime of nuclear non-proliferation, the regional structures of security and temporary military coalitions, and the theoretical use of nuclear weapons in asymmetrical conflicts.

Palabras clave:

Armas nucleares, guerra nuclear limitada, armas hipersónicas, conflictos asimétricos, Estado Islámico.

Keywords:

Nuclear weapons, limited nuclear war, hypersonic weapons, asymmetric conflicts, The Islamic State.

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

«Dedicado a Tomás Enrique González, por su idealismo juvenil»

Introducción

Las relaciones internacionales se encuentran sumidas actualmente en un estado de descontrol geopolítico donde los acontecimientos se suceden de forma cada vez más acelerada. Después de una breve etapa de hegemonía imperfecta, un grupo de potencias emergentes trata de consolidar espacios de influencia creciente que garanticen su seguridad territorial y al mismo tiempo el acceso a las comunicaciones marítimas por las que se mueven los recursos energéticos y las materias primas que necesitan para su desarrollo económico y por las que, a su vez, envían los productos manufacturados que son el sostén de su crecimiento[1]. Por otro lado, Rusia exhibe su recuperación estratégica: impone una nueva esfera de influencia en el territorio de la antigua Unión Soviética y reafirma su presencia en Asia Central, Oriente Medio y en Extremo Oriente frente a las otras potencias, recurriendo incluso al uso de la fuerza militar si es necesario.

Pero, sin duda, el fenómeno más destacado de esta nueva etapa es la existencia de organizaciones no estatales que disputan directamente espacios territoriales a los Estados, y no solo cuando se trata de Estados débiles o fallidos, sino que también se enfrentan a potencias regionales o a grandes potencias en un nuevo tipo de conflicto bélico que denominamos conflicto asimétrico[2]. Los casos más patentes, aunque no son los únicos, son el enfrentamiento a escala global que han sostenido durante más de una década los Estados Unidos contra Al-Qaeda y sus asociados en la guerra global contra el terrorismo, las guerras en Líbano y Gaza de Israel contra Hizbollah y Hamás y, más reciente, el enfrentamiento en Oriente Medio entre la coalición internacional liderada por los Estados Unidos contra el autoproclamado «Estado Islámico de Irak y Levante», al que se sumó Rusia como actor militar decisivo a finales de septiembre de

[1] T. X. Hammes (2012): «Offshore Control: A proposed Strategy for an Unlikely Conflict», *Strategic Forum*, 278, junio.

[2] M. C. Bartolomé (2014): «Conflictos armados asimétricos y amenazas transnacionales en la agenda de seguridad internacional contemporánea». C. Garay Vera, L. Pérez Gil y V. Troncoso Zúñiga, (eds.), *Gobernabilidad y seguridad en América Latina: Desafíos del sector Defensa*, Santiago de Chile: Instituto de Estudios Avanzados, págs. 115-133, y las extensas referencias que se contienen. En <http://seguridadcondemocracia.org/administrador_de_carpetas/biblioteca_virtual/Gobernabilidad_y_Seguridad_Defensa_en_AL.pdf>.

2015[3]. El conflicto asimétrico exige siempre que exista algún tipo de estructura organizada y una tendencia a la continuidad en los choques armados entre las partes implicadas[4], pero el objetivo de los grupos armados no estatales no es derrotar a los ejércitos que se les oponen, lo que es imposible desde un punto de vista militar, sino causar el mayor número de bajas posible, preferentemente de civiles, que haga insostenible el conflicto para el oponente estatal[5]. Esta es la reacción de las organizaciones yihadistas frente a la imposición del modelo cultural occidental que socava de forma acelerada sus estructuras sociales tradicionales, y para ello realizan una movilización de extremistas islamistas sin precedentes dentro y fuera del mundo islámico y que ha afectado considerablemente a varios Estados europeos como Francia, Bélgica o Alemania donde se asientan importantes comunidades islámicas de segunda o posteriores generaciones[6].

En este contexto internacional de enorme incertidumbre, las grandes potencias continúan realizando fuertes inversiones en nuevos desarrollos tecnológicos en el campo de las armas avanzadas de precisión, los sistemas de comunicaciones, reconocimiento y vigilancia espaciales y el ciberespacio. Pero, al mismo tiempo, se siguen aferrando a las armas nucleares como el componente disuasivo para anular cualquier enfrentamiento militar directo entre ellas, y también como advertencia a otros sujetos de su eventual empleo cuando se ponga en peligro la existencia del Estado.

Grandes potencias y poder nuclear en un mundo globalizado

A pesar de décadas de negociaciones y tratados de desarme, los Estados Unidos y Rusia siguen disponiendo de más del noventa y tres por ciento de todas las armas

[3] Sobre el Estado Islámico entre otros, I. Álvarez-Ossorio (2015): «Guerra de agotamiento en Siria», *Política Exterior,* 164, marzo/abril, págs. 72-82; F. Berenguer Hernández (17 de enero de 2015): «La guerra contra el Estado islámico y el factor tiempo», *Análisis del IEEE*, 16. En <http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2015/DIEEEA16-2015_Guerra_EI_FactorTiempo_FJBH.pdf>; A. K. Cronin (2015): «ISIS is not terrorist group», *Foreign Affairs,* 2, págs. 87-98; D. Byman (2016): «Isis goes global. Fight the Islamic State by targeting its affiliates», *Foreign Affairs*, 2, págs. 76-85; J. P. Filiu (2015): «Califato del terror a las puertas de Europa», *Política Exterior*, 164, marzo/abril, págs. 64-70; W. Pfaff (2015): «La crisis del mundo islámico», *Política Exterior*, 164, marzo/abril, págs. 50-62.

[4] W. Laqueur (2000): *The new terrorism. Fanaticism and arms of mass destruction*, Oxford: Oxford University Press; F. Heisbourg (2001) : *Hyperterrorisme: La novelle guerre*, París: Dile Jacob; F. Reinares (2005): «Terrorismo internacional, ¿qué es y qué no es?», *Política Exterior*, 106, págs.115-122.

[5] Así lo hemos expresado en E. Arroyo Lara, L. Pérez Gil y C. Garay Vera (2008): «El estatus del terrorismo y la violencia política transnacional en el sistema internacional de la posguerra fría», *Foro Internacional*, 193, págs. 571-590.

[6] F. Reinares (24 de febrero de 2015): «¿Qué hacer contra el Estado Islámico?», *El Tiempo.*

nucleares que existen y han aprobado costosísimos programas de modernización de los componentes de sus fuerzas de disuasión nuclear, así como la actualización constante de las capacidades tecnológicas e industriales nucleares[7]. Esto es así porque los dirigentes de las grandes potencias siguen considerando que la disuasión de la guerra nuclear puede durar un tiempo indefinidamente largo[8] puesto que las armas nucleares aportan «la única seguridad firme de inmunidad ante el ataque y la única garantía confiable contra la presión extrema de las potencias nucleares que hacen chantaje»[9]. La mera existencia de las armas atómicas alteró radicalmente el carácter de la guerra puesto que, por primera vez en la historia, se consideró que librar una guerra acarrearía consecuencias catastróficas para las potencias implicadas con la aplicación de la estrategia de la destrucción mutua asegurada. No obstante, la teoría de la disuasión evolucionó gradualmente adaptándose a los cambios político-estratégicos que se produjeron en la competencia bipolar.

A principios de los años sesenta los planificadores militares occidentales plantearon la posibilidad teórica de una guerra nuclear limitada entre las grandes potencias. George y Smoke distinguieron entre guerra estratégica, guerra limitada y conflicto de baja intensidad[10], lo que se plasmó más adelante en la denominada Estrategia de Respuesta Flexible adoptada por la Alianza Atlántica en 1968. Los dirigentes políticos y militares occidentales consideraban que si un agresor tiene motivos para pensar que un ataque puede provocar una respuesta nuclear que contenga un peligro de escalada incontrolable se vuelve imposible estimar de antemano el coste de la devastación que podría suceder, lo que se define como la probabilidad de sufrir un daño inaceptable. Este es, esencialmente, el fundamento de la creación de la *force de frappe* independiente de Francia a partir de los años sesenta.

Sin embargo, en 1980 la Administración Carter adoptó la estrategia de contrapeso que estableció planes para librar y ganar una guerra nuclear de forma políticamente

[7] H. Kristensen y R. Norris (2014): «Slowing nuclear weapon reductions and endless nuclear weapon modernizations: A challenge to the NPT», *Bulletin of the Atomic Scientists*, 4, págs. 94-107. En <http://thebulletin.org/2014/july/slowing-nuclear-weapon-reductions-and-endless-nuclear-weapon-modernizations-challenge-npt7289>; H. Kristensen y R. Norris (2015a): «US nuclear forces», 2015, *Bulletin of the Atomic Scientists*, 2, págs. 107-119; H.Kristensen, y R. Norris (2015b): «Russian nuclear forces», 2015, *Bulletin of the Atomic Scientists*, 3, págs. 84-97; y las referencias que allí se contienen.
[8] J. Nye (1986): «Ethics and the Nuclear Future», *The World Today*, agosto-septiembre, págs. 151-154.
[9] L. Martin (1981): *Strategic Thought in the Nuclear Age*. Baltimore: The John Hopkins University Press, pág. 5.
[10] A. George y R. Smoke (1974): *Deterrence in American Foreign Policy: Theory and Practice.* Nueva York: Columbia University Press, págs. 38-41.

aceptable. En este contexto se planteó la posibilidad de la guerra nuclear limitada que, en un enfrentamiento entre grandes potencias, exige la autorrestricción del poder político de no escalar en el conflicto militar. En una guerra limitada solo se atacarían los blancos militares selectos, tratando de excluir daños colaterales innecesarios y dejando de lado las capacidades de mando, control, comunicaciones, vigilancia, reconocimiento, asignación de blancos y navegación del adversario[11]. Desde un punto de vista técnico, la guerra nuclear limitada solo sería posible con cargas de baja potencia lo que, en consecuencia, excluye el uso de armas termonucleares. Sin embargo, la mayoría de los teóricos han considerado que el mundo está más seguro si los líderes políticos mantienen el convencimiento de que un intercambio nuclear nunca puede ser limitado[12], y este convencimiento refuerza la disuasión. Y, de hecho, los analistas soviéticos nunca contemplaron la opción de una guerra nuclear limitada o controlada[13].

En 1988 la Comisión especial para una Estrategia Integrada a Largo Plazo entregó a la Administración Reagan un informe titulado «Disuasión Discriminada» en el que se señalaba que en las siguientes décadas se producirían cambios significativos en el número de grandes competencias militares, en la adquisición de tecnologías de armas avanzadas por potencias secundarias, en los acuerdos de control de armamentos entre las grandes potencias y un comportamiento incierto de los socios y aliados[14]. Según el informe, estos cambios modificarían el entorno internacional al que debían dirigirse las políticas y estrategias de disuasión americanas. De hecho, algunos teóricos llegaron a afirmar de forma harto precipitada que las armas nucleares se habían desplazado «a la periferia del poder mundial»[15], pero desde el neorrealismo Waltz respondió que «si uno se pregunta qué inhibe la guerra de forma más fuerte, los intereses económicos o las armas nucleares, la respuesta es obviamente las armas nucleares»[16].

---

[11] D. Ball (1981): «Can Nuclear War be controlled?», *Adelphi Papers*, 169, otoño, págs. 30-35.
[12] J. Dougherty y R.Pfaltzgraff (1993): *Teorías en pugna en las relaciones internacionales*, Grupo Editor Latinoamericano: Buenos Aires, (trad. de (1990) *Contending Theories of International Relations: A comprehensive Survey*. Harper Collins Publishers: Nueva York), págs. 422-423.
[13] N. F. Cherkov y V. M. Morozov (1983): «La nueva estrategia norteamericana de enfrentamiento directo», *Defensa*, 68, mayo, págs. 17-19.
[14] *Discriminate Deterrence. Report of the Commission on Integrated Long-Term Strategy* (1988). Washington: Government Printing Office.
[15] H. Möller, D. Fischer y W. Kötter (1994): *Nuclear Non-Proliferation and Global Order*. Nueva York: Oxford University Press.
[16] K. Waltz (2000): «Globalization and American Power», *National Interest*, 59, págs. 46-56, en concreto pág. 52.

En la primera década del nuevo siglo los Estados Unidos, Gran Bretaña y Rusia adoptaron políticas de uso de armas nucleares para atacar objetivos no estratégicos como respuesta a las nuevas amenazas de terrorismo nuclear, a los intentos de países como Irak, Irán, Libia o Siria para hacerse con tecnología nuclear militar y a las primeras detonaciones nucleares de Corea del Norte. Sin embargo, la segunda Administración Bush, al amparo de las posiciones unilateralistas neoconservadoras, adoptó decisiones que supusieron el abandono de la cooperación internacional con Rusia lo que produjo un debilitamiento del régimen de no proliferación nuclear[17]. Por estas fechas los ingenieros nucleares avanzaron en el desarrollo de ojivas nucleares de tamaño superreducido que se encuentran al margen de los tratados de control de armas estratégicas y que podrían ser empleadas eventualmente en conflictos en los que el contrario carece de ellas.

El régimen de equilibrio estratégico fue restablecido por las dos grandes potencias durante las negociaciones que condujeron a la firma del nuevo tratado START el 8 de abril de 2010. Los parámetros de fuerzas y capacidades estratégicas que habían consensuado en Praga los presidentes Medvédev y Obama respondían a las necesidades de disuasión de ambas partes, como así establecieron en los respectivos documentos de seguridad militar y política nuclear aprobados poco antes de proceder a la firma del acuerdo. El presidente Medvédev aprobó el 5 de febrero de 2010 dos documentos que actualizaban la doctrina militar del país: la Doctrina Militar de Rusia propiamente dicha y el documento de carácter reservado «Fundamentos de la Política Estatal en Materia de Disuasión Nuclear hasta 2020». Por su parte, el presidente Obama hizo pública la nueva *Nuclear Posture Review* el 6 de febrero de 2010. Por consiguiente, el Tratado START es un acuerdo para mantener el *statu quo* entre las grandes potencias en conexión con el Tratado de No Proliferación y el Tratado de Prohibición Total de Ensayos Nucleares y que tiene como fundamento evitar que surjan otros poderes nucleares que se les opongan.

Los Estados Unidos realizaron la declaración de empleo de armas nucleares que se recoge en la *Revisión de la Postura Nuclear* de abril de 2010: «Los Estados Unidos no usarán ni amenazarán con usar armas nucleares contra un Estado no nuclear que sea parte del TNP y que se conduzca conforme a las obligaciones de no proliferación

[17] Entre otros, A. Bohlen (2003): «The Rise and Fall of Arms Control», *Survival,* 3, págs. 7-34; y V. Garrido Rebolledo (2003): «Proliferación y la doctrina Bush», *Política Exterior*, 95, págs. 65-78.

nuclear»[18]. Y el secretario de Defensa Robert Gates precisó que «no emplearemos armas nucleares contra un Estado no nuclear, que ataque con armas químicas o biológicas»[19]. Pero en modo alguno esta aclaración desvirtúa el papel disuasorio que las armas nucleares juegan frente a un ataque convencional o con armas de destrucción en masa. De hecho, en el preámbulo de la *Revisión de la Postura Nuclear* se afirma que «el propósito fundamental de las armas nucleares, que continuará existiendo como tal, es detener un ataque nuclear contra los Estados Unidos, nuestros aliados y socios»[20]. La expresión «propósito fundamental» deja claro que las armas nucleares son armas de último recurso.

Por su parte, en la Doctrina Militar de Rusia de febrero de 2010 se estableció expresamente que «la Federación Rusa se reserva el derecho de usar armas nucleares como represalia cuando aquellas, u otras armas de destrucción masiva, sean usadas contra ella o sus aliados, o cuando una agresión con armas convencionales ponga en peligro la existencia misma del Estado». Esta redacción se ha mantenido prácticamente invariable en la revisión aprobada por el presidente Putin en diciembre de 2014[21]. Respecto a la situación anterior a 2010 no ha variado la política de primer uso pero sí que se ha restringido el criterio de empleo de las armas nucleares: solo se recurrirá a ellas cuando se vea amenazada la existencia misma del Estado[22].

Esta declaración se ajusta, precisamente, al Dictamen del Tribunal Internacional de Justicia de 8 de julio de 1996 en el asunto sobre la amenaza y el uso de armas nucleares cuando estableció que «en vista del estado del Derecho internacional, así como de los elementos de hecho de los que dispone, el Tribunal no puede concluir de forma definitiva que la amenaza o el empleo de armas nucleares sería ilícito en una

[18] *Nuclear Posture Review Report* (2010). Departamento de Defensa: Washington DC, 15. En <http://www.defense.gov/npr/>.
[19] Ibíd., pág. 16.
[20] Ibíd., pág. 4.
[21] Recientemente el presidente Putin reiteró que «la triada nuclear está en el corazón de nuestra política de seguridad» (conferencia de prensa anual del presidente Putin a Rossiya 1, Rossiya-24, Canal 1, y las radios Mayak, Vesti FM y Radio Rossii, 21 de diciembre de 2015. Disponible en inglés en el sitio web de la Embajada de Rusia en España: <http://spain.mid.ru/es_ES/-/conferencia-de-prensa-grande-anual-del-presidente-de-rusia-vladimir-putin?redirect=http://spain.mid.ru/es_ES/>).
[22] La Doctrina Militar de Rusia se trata en L. Pérez Gil (2011): «Grandes potencias, estabilidad estratégica y poder nuclear en el nuevo orden globalizado», *Boletín de Información del CESEDEN*, 321, págs. 147-180; L. Pérez Gil (2013): «Robótica y conflicto militar en la sociedad internacional globalizada». Miguel Requena, (ed.), *Actas de las V Jornadas de Estudios de Seguridad*, Madrid: Instituto Universitario Gutiérrez Mellado (publicación electrónica); L. Pérez Gil (2014a): «Revisión de la Doctrina Militar de Rusia», *Derecho y Política Internacional,* septiembre. En <http://ullderechointernacional.blogspot.com.es/2014/09/revision-de-la-doctrina-militar-de-rusia_28.html>.

circunstancia extrema de legítima defensa en la que la supervivencia del Estado se hallase en cuestión[23]. Otra cosa es que Rusia asigna un renovado papel subestratégico a sus armas nucleares: como afirmó el presidente Putin en diciembre de 2015, los misiles de crucero que se han empleado en la guerra de Siria «han demostrado ser muy eficaces, y ahora sabemos con seguridad que estas armas de precisión pueden ser equipadas con ojivas convencionales o nucleares», pero expresó su confianza en que esa medida no resulte necesaria para luchar eficazmente contra los terroristas «y espero que nunca lo sea», recalcó[24].

Estos documentos reafirman la tesis de que en un sistema global permanentemente inestable los dirigentes políticos de las grandes potencias siguen considerando las armas nucleares como elemento clave para disuadir y, en su caso, detener un ataque de proporciones catastróficas contra ellos o contra sus aliados. Poco después de la aprobación de la *Revisión de la Postura Nuclear*, el presidente Obama firmó una nueva Estrategia de Seguridad Nacional en la que se mantiene como premisa el liderazgo estratégico indiscutible de los Estados Unidos en un orden internacional cambiante en el que surgen nuevos competidores con los que es necesario entenderse, se impone el retorno a las organizaciones internacionales y nuevas alianzas con las potencias emergentes para enfrentar los conflictos internacionales[25]. Esta declaración supone la constatación de la desarticulación política global de la posguerra fría puesto que los Estados Unidos no pueden regular ya por sí mismos todos los asuntos internacionales y en muchos casos tienen que adaptarse a las nuevas situaciones. En realidad, nadie quiere someterse a las reglas americanas y los Estados Unidos no pueden intervenir permanentemente en todos los escenarios para imponer sus intereses, simplemente porque carecen de capacidades suficientes para mantener un imperio global. Esta es la tesis sostenida por Strange y por Nye entre otros[26], y explica la política exterior americana desde la Administración del segundo de los Bush hasta hoy.

---

[23] TIJ, «Opinión Consultiva sobre la legalidad de la amenaza o el empleo de armas nucleares», A/51/218, 19 de julio de 1996, párrafo 105 E.

[24] RT (9 de diciembre de 2015). *Putin: «Espero que nunca tengamos que utilizar armas nucleares contra el Estado Islámico»*. En <https://actualidad.rt.com/actualidad/193718-putin-armas-nucleares-estado-islamico>.

[25] *National Security Strategy* (2010). Washington: The White House.

[26] S. Strange (2001): *La retirada del Estado*, Barcelona: Icaria Editorial/Intermón (trad. de *The retreat of the State. The Diffusion of Power in the World Economy* (1996). Cambridge: Cambridge University Press); J. Nye (2010): «The future of American power: Dominance and Decline in perspective», *Foreign Affairs*, 6, 2010, págs. 2-12. En <https://www.foreignaffairs.com/articles/2010-11-01/future-american-power>; y del mismo (2011). *The future of Power*. Nueva York: Public Affairs.

Armas hipersónicas y ruptura del equilibrio estratégico

Para dar respuesta a estos desafíos, desde los años noventa del siglo pasado los responsables y planificadores de defensa de las grandes potencias se centraron en el desarrollo y obtención de sistemas de combate que les permitieran golpear más rápido, más lejos y con mayor precisión. Estas premisas fundamentaron lo que se llamó la Revolución en los Asuntos Militares, que se plasmó en la política de Transformación del secretario de Defensa Donald Rumsfeld a partir de julio de 1998[27], la forma en la que se planificaron las intervenciones militares en Afganistán en septiembre de 2001 y en Irak en marzo de 2003 y, también, la base de los problemas que han tenido que enfrentar las Fuerzas Armadas americanas en ambos conflictos hasta hoy[28]. Esta manera de ver el combate implica un cambio en la forma de hacer la guerra puesto que la precisión supone que ya no habrá ninguna necesidad de devastar el territorio enemigo ni de destruir a su población. Como ya adelantaron los Toffler a principios de los noventa y ha reiterado Friedman[29], la clave en la guerra en el siglo XXI es la precisión, y esta visión conceptual se extiende desde el escenario táctico al ámbito estratégico. Recientemente, además, el Departamento de Defensa americano ha adoptado una nueva estrategia para impulsar un nuevo salto tecnológico militar que permita a los Estados Unidos continuar manteniendo la superioridad estratégica frente a sus principales adversarios con el desarrollo de nuevos conceptos operacionales, capacidades y tecnologías de aplicación militar[30].

Los Estados Unidos están avanzando hacia la obtención de un sistema de ataque estratégico con capacidad para batir cualquier objetivo en el planeta de forma inmediata. Ya en 2003 el Departamento de Defensa encomendó a la Agencia de Desarrollo de Proyectos Avanzados de Investigación de la Defensa (DARPA) y a la Fuerza Aérea los estudios técnicos para desarrollar un sistema de vehículos hipersónicos que pudieran operar desde el territorio continental americano. Esta

[27] P. Davis (2010): *Military Transformation? Which Transformation, and What Lies Ahead?* Santa Mónica: RAND Corporation. En <http://www.rand.org/pubs/reprints/RP1413>.
[28] L. Kaplan y W. Kristol (2003): *The War over Iraq. Saddam´s tyranny and America´s mission*. San Francisco: Encounter Book; S. Biddle (2004): *Afghanistan and the Future of Warfare: Implications for Army and Defense Policy*. Carlisle: US Army Strategic Studies Institute.
[29] A. y H. Toffler (1994): *Las guerras del futuro,* Barcelona: Plaza y Janés (trad. de *War and anti-War: Survival at the dawn of the 21st Century* (1993). Boston: Little Brown); G. Friedman (2010): *Los próximos cien años*, Barcelona: Ediciones Destino (trad. de *The Next 100 Years. A forecast for the 21st Century* (2010). Nueva York: Random House).
[30] *Defense Innovation Initiative* (15 de noviembre de 2014). Washington: Departamento de Defensa.

propuesta se plasmó en dos proyectos comunes en el marco del programa denominado *Prompt Global Strike*[31]. Las especificaciones técnicas establecían el desarrollo de un sistema hipersónico no tripulado definitivo que alcanzaría una velocidad cercana a veinte veces la del sonido (mach 20) a grandes altitudes de forma que le permitiría volar diecisiete mil kilómetros en menos de una hora transportando una enorme carga convencional de cinco mil quinientos kilos. Parece que en este punto existía consenso en que la carga de combate fuera convencional y no nuclear, aunque los desarrollos que se iniciaron en Rusia más o menos por las mismas fechas lo hicieron a partir de ojivas nucleares hipersónicas diseñadas y probadas en cohetes estratégicos como veremos más adelante. Tras la cancelación de un primer prototipo denominado FALCON HTV-1, el vehículo hipersónico no tripulado HTV-2 se probó el 22 de abril de 2010 desde la base de la Fuerza Aérea de Vandenberg en California. Esta arma realizó un vuelo de nueve minutos de duración que fue seguido por ingenieros de los distintos departamentos implicados en el programa como la NASA, el Centro de Sistemas de Misiles y del Espacio, el Laboratorio Nacional de Sandia, el Laboratorio de Investigación de la Fuerza Aérea y la corporación aeronáutica Lockheed Martin. Según fuentes de la DARPA el vehículo hipersónico se perdió en vuelo sobre el océano Pacífico debido a un fallo en el *software* de la misión[32]. Un segundo prototipo se probó el 11 de agosto de 2011 y también se perdió en similares condiciones[33]. Estos fallos determinaron la ralentización del programa que también se vio afectado por las restricciones presupuestarias que impuso al Departamento de Defensa la Administración Obama. Un tercer desarrollo denominado HTV-3X se canceló en octubre de 2008 al no disponer de fondos adicionales[34]. De forma paralela, se realizó una primera prueba de un denominado Advanced Hypersonic Weapon (AHW) el 18 de noviembre de 2011 desde la Instalación de Lanzamiento de Misiles del Pacífico en Hawai y que alcanzó exitosamente el polígono de pruebas del atolón de Kwajalein. Una

[31] L. Pérez Gil (2014b): «El empleo de los robots en los conflictos armados del siglo XXI: consideraciones generales», *Política y Estrategia*, 123, enero-junio, 55-83. En <http://www.anepe.cl/publicaciones/resumen-de-articulos-revista-n%c2%ba115/>; y las referencias allí citadas.
[32] The Washington Times (25 de diciembre de 2010). *Pentagon to test 2nd near-space strike craft*. En <http://www.washingtontimes.com/news/2010/nov/25/pentagon-to-test-2nd-near-space-strike-craft/>.
[33] Flight Global (11 de agosto de 2011). *DARPA loses contact with HTV-2*. En <http://www.flightglobal.com/news/articles/darpa-loses-contact-with-htv-2-360647/>.
[34] A. Woolf (10 de enero de 2013): *Conventional Prompt Global Strike and long-range ballistic missiles: background and issues*. Washington: Congressional Research Service Report. En <https://opencrs.com/document/R41464/>.

segunda prueba tuvo lugar el 25 de agosto de 2014 desde el Complejo de Lanzamiento Kodiak en Alaska pero el misil portador tuvo que ser destruido a los cuatro segundos del disparo debido a un fallo técnico que provocó importantes daños en la instalación[35].

Al mismo tiempo la NASA trabajaba en vehículos espaciales no tripulados, estudios que se plasmaron en el desarrollo de un avión espacial denominado X-37 destinado a probar nuevas tecnologías en vuelo durante su estancia en órbita y en el reingreso en la atmósfera[36]. El programa fue transferido en 2004 al Departamento de Defensa aproximadamente por las fechas en las que se inició el programa *Prompt Global Strike*, lo que sugiere que se trataba de un vehículo robótico destinado a validar tecnologías relacionadas con el programa de armas espaciales hipersónicas[37]. Por fuentes abiertas sabemos que se han realizado al menos tres misiones de larga duración en 2010, 2011 y 2012, y que el 20 de mayo de 2015 se lanzó desde Cabo Cañaveral en una nueva misión denominada OTV-4[38].

Por su parte, la Doctrina Militar de Rusia, aunque mantiene la prioridad en las fuerzas nucleares estratégicas y la defensa aeroespacial, hace hincapié en la importancia del desarrollo de las fuerzas convencionales y, en concreto, en el peso que tendrán los sistemas de comunicaciones, de mando, control y vigilancia y las armas avanzadas de precisión en las guerras del futuro. Dentro de estas, los analistas consideran que Rusia se halla inmersa en el desarrollo de un sistema avanzado de ataque global que sería la respuesta al programa *Prompt Global Strike* de los Estados Unidos. La extrema preocupación que genera el desarrollo de nuevas tecnologías militares disruptivas en el poder político ruso se puso de manifiesto en diciembre de 2013 cuando el viceministro de Asuntos Exteriores Sergei Riabkov confirmó que Rusia seguía de cerca los programas americanos relacionados con el Ataque Global Inmediato porque su implementación cambiará radicalmente el equilibrio estratégico mundial[39]. Un día antes,

[35] B. Gertz (25 de agosto de 2014): «Army Hypersonic missile fails in second test», *The Washington Free Beacon*. En <http://freebeacon.com/national-security/pentagon-set-to-test-new-hypersonic-missile/>.
[36] R. Launius y D. Jenkins (2012): *Coming Home. Reentry and recovery from Space*. Nasa: Washington, 2012. En <https://www.nasa.gov/pdf/695726main_ComingHome-ebook.pdf>.
[37] S. Ghoshroy (2015): «The X-37B: Backdoor weaponization of space?», *Bulletin of the Atomic Scientists* 3, págs. 19-29. En <http://thebulletin.org/2015/may/x-37b-backdoor-weaponization-space8292>.
[38] Infoespacial (2 de febrero de 2014). *400 días de misión secreta de un avión espacial de EE.UU*. En <http://www.infoespacial.com/?noticia=400-dias-demision-secreta-de-un-avion-espacial-de-eeuu>; Infoespacial (25 de mayo de 2015). *EEUU lanza la cuarta misión secreta del avión espacial no tripulado X-37B*. En <http://www.infoespacial.com/?noticia=eeuu-lanza-la-cuarta-mision-secreta-del-avion-espacial-no-tripulado-z-37b>.
[39] Ria Novosti (12 de diciembre de 2013). *Rusia sigue de cerca el programa de Ataque Inmediato Global de EEUU*. En <http://sp.ria.ru/revista_de_prensa/20131212/158767008.html>.

el viceprimer ministro Dmitri Rogozin declaró «que hagan los experimentos que quieran e instalen cargas no nucleares en misiles estratégicos, pero que tengan en cuenta que Rusia podrá recurrir al arma nuclear para defenderse (sic)»[40]. Por ello, el presidente Putin expuso en el mensaje anual en el Parlamento federal el 12 de diciembre de 2013 la necesidad de desarrollar nuevos sistemas de combate para hacer frente a los programas americanos de armas hipersónicas, tarea que encomendó a las Fuerzas Aeroespaciales de Rusia[41]. En septiembre de 2014 el viceministro de Defensa Yuri Borisov declaró que «Rusia puede y se verá obligada a hacerlo, pero vamos a desarrollar sistemas de respuesta a esos nuevos tipos de armamento porque nuestra doctrina militar es defensiva, y no pensamos cambiarla»[42]. Y en diciembre de 2015 el jefe del Estado Mayor de las Fuerzas Armadas de Rusia, general Valeri Guerásimov reiteró que «el despliegue del sistema de defensa antimisiles global y el desarrollo de nuevos medios de combate, incluyendo armas hipersónicas» están entre los principales problemas que acucian al sistema de estabilidad estratégica[43].

Según informaciones recientes, las Fuerzas de Cohetes Estratégicos de Rusia (RVSN) realizaron el 25 de febrero de 2015 un lanzamiento de prueba de un vehículo hipersónico denominado Yu-71 desde uno de los silos de la base de cohetes estratégicos de Dombarovsky, en la región de Orenburgo, que debía alcanzar, después de realizar su trayectoria espacial, el polígono de pruebas de Kura en la península de Kamchatka. Un nuevo lanzamiento tuvo lugar en el mismo sitio el 19 de abril de 2016 con resultados positivos[44]. Estas pruebas se enmarcarían dentro del programa ruso *Project 4202* destinado a la obtención de un vehículo de combate hipersónico con capacidad de ataque global. Sin embargo, no existe ninguna referencia oficial a la existencia o desarrollo de un programa de esta naturaleza más allá de las declaraciones de las más altas instancias políticas citadas, por lo que la información

[40] Ria Novosti (11 de diciembre de 2013): *Viceprimer ministro advierte que Rusia responderá con golpe nuclear en caso de ataque*. En <http://sp.ria.ru/Defensa/20131211/158759392.html>.
[41] Ria Novosti (10 de septiembre de 2014): *Rusia, dispuesta a crear su propio sistema de ataque global inmediato*. En <http://sp.ria.ru/Defensa/20140910/161761858-prinjt.html>.
[42] Ibídem.
[43] Declaraciones en RT (14 de diciembre de 2015). *Rusia desarrolla sus fuerzas nucleares estratégicas como disuasión ante un eventual ataque*. En <https://actualidad.rt.com/actualidad/194135-rusia-desarrollar-fuerzas-nucleares-disuasion-agresion>.
[44] P. Podvig (20 de abril de 2016): *Reports of a Project 4202 flight test.* En <http://russianforces.org/blog/2016/04/reports_of_a_project_4202_flig.shtml>; y del mismo (26 de abril de 2016): *Project 4202 test record*. En <http://russianforces.org/blog/2016/04/project_4202_test_record.shtml>.

disponible es parcial, procede de fuentes abiertas y se debe valorar con la cautela que requiere.

La viabilidad de una ojiva maniobrable hipersónica se confirmó con una prueba realizada en 2004 empleando un cohete UR-100NUTTH modificado. En abril de 2010, el departamento regulatorio del gobierno ruso (Rosnadzor) emitió una directiva que ordenaba una evaluación de impacto ambiental de un proyecto de «construcción de unas instalaciones para el lanzador A35-71 con una sección de ojiva espacial en el sitio Objeto 370». Este Objeto 370 era un proyecto de construcción de una gran instalación en un lugar situado a unos siete kilómetros al este de la ciudad de Yasny, en concreto un silo para cohete R-36M Voevoda de la 31ª División de cohetes estratégicos de las RVSN. Este silo denominado 15P718 fue modificado por la empresa SKTB-16 como instalación P771, que sería el silo que albergaría el lanzador A35-71 que menciona el informe burocrático de Rosnadzor de abril de 2010. Por su parte, el lanzador A35-71 sería la denominación de alguna modificación del cohete 15A35 o UR-100NUTTH y, precisamente, la modificación más importante consistiría en una «sección de ojiva espacial» que también se menciona en el documento anterior. El informe de SKTB-16 menciona que la conversión de este silo forma parte del Proyecto 4202[45]. Parece razonable concluir que bajo esta denominación, la corporación NPO Mashinostroyeniya ha sido la responsable de la integración de la «sección de la ojiva espacial» Yu-71 en el lanzador modificado A35-71. Otra referencia a este proyecto aparece en el programa de adquisiciones para 2014 del Centro para las Infraestructuras Terrestres del Espacio (TsENKI) en el que constan dos contratos relacionados con un Proyecto 4202. En dicho documento aparece programado un lanzamiento de prueba para enero de 2015 que, posteriormente, fue pospuesto, sin que se tenga más información al respecto, pero posiblemente se trate de la prueba que se realizó el 26 de febrero desde Dombarovsky[46].

No obstante, el blog de Pavel Podvig realiza un seguimiento exhaustivo de este programa y ya informó de una primera prueba que podría formar parte del Proyecto

[45] Información más detallada en P. Podvig (6 de febrero de 2013): *Object 370, Project 4202 and construction in Dombarovskiy*. En <http://russianforces.org/blog/2013/02/object_370_project_4202_and_co.shtml>; y del mismo (16 de junio 2015): *Summary of the Project 4202 developments*. En <http://russianforces.org/blog/2015/06/summary_of_the_project_4202_de.shtml>.

[46] P. Podvig (26 de febrero de 2015): *Flight test of a Project 4202 vehicle*. En <http://russianforces.org/blog/2015/02/flight_test_of_a_project_4202.shtml>.

4202 el 26 de septiembre de 2013[47], seguida de otra en septiembre de 2014, pero sin poder determinar la fecha exacta de la misma[48]. Es preciso reiterar que no existe reconocimiento ni constancia oficial de la realización de ninguna de estas pruebas. Como se indica en el blog citado, esto puede deberse a que las autoridades rusas están esperando a que se consiga un resultado positivo para hacerlo público[49]. Pero también puede ser debido a la conveniencia de mantener en secreto, si es que esto es posible, el desarrollo de un programa avanzado de armas hipersónicas cuando existen programas paralelos en curso por parte de los Estados Unidos –y también de China[50]– y, eventualmente, poder usarlo como herramienta en unas futuras negociaciones sobre reducción de armas estratégicas o, incluso, cuando se planteen la restauración del régimen internacional de no proliferación nuclear.

Resulta evidente que estos sistemas de combate ultramodernos no pueden ser empleados contra potencias que dispongan de capacidad nuclear suficiente que les permita un ataque de respuesta, esencialmente los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, que son los Estados nucleares legales que reconoce el Tratado de No Proliferación Nuclear de julio de 1968, además de otras potencias nucleares menores como la India, Israel y quizás Pakistán. Se trata de armas que se desarrollan al amparo de un régimen implícito de no proliferación nuclear que se da entre las grandes potencias, y que se emplearían contra instalaciones nucleares y otras infraestructuras críticas de países que no cumplen las reglas del régimen de no proliferación, como es el caso de Corea del Norte. La capacidad de alcance, la inmediatez en la respuesta, la precisión del impacto y la potencia de la ojiva empleada –incomparablemente mayor en el caso de una ojiva nuclear supe reducida frente a un explosivo convencional– permitiría a las potencias que posean estas armas disponer de la capacidad para destruir de forma selectiva objetivos claves de un eventual adversario limitando los daños colaterales y sin que este tenga ninguna capacidad de respuesta.

---

[47] P. Podvig (2 de diciembre de 2013): *Test of a hypersonic vehicle in September ended in failure*. En <http://russianforces.org/blog/2013/12/test_of_a_hypersonic_vehicle_i.shtml>.
[48] P. Podvig (17 de diciembre de 2014): *Strategic Rocket Forces launch plans in 2014 and 2015*. En <http://russianforces.org/blog/2014/12/strategic_rocket_forces_launch_1.shtml>.
[49] Podvig (26 de febrero de 2015): *Flight test of a Project 4202 vehicle*, *op. cit.*
[50] Véase la información en RT (30 noviembre de 2015): *China pone a prueba su nueva arma hipersónica capaz de superar la defensa antimisiles de EE.UU*. En <https://actualidad.rt.com/actualidad/192879-china-arma-hipersonica-defensa-antimisil-eeuu>; y RT (27 de abril de 2016): *EE.UU. detecta que China probó con éxito un arma hipersónica nuclear*. En <https://actualidad.rt.com/actualidad/205960-eeuu-detectar-prueba-arma-hipersonica-china>.

Perspectivas de empleo de armas nucleares en conflictos asimétricos

Es evidente que, en este punto, se plantea una vez más la tentación de la guerra preventiva, esto es, la posibilidad de atacar primero cuando la amenaza parece inminente. Y si estas armas sirven para batir objetivos en países considerados fuera de la ley, es decir, que ponen en peligro la paz y la seguridad internacionales, nada impide que se puedan utilizar contra organizaciones no estatales que se hagan con una porción significativa del territorio de un Estado y ejerzan las funciones propias de las autoridades estatales, como ocurre con los rebeldes en el caso de las guerras civiles clásicas, por lo que estaría justificado su empleo contra organizaciones yihadistas que se enfrentan a los propios gobiernos de los territorios en los que se asientan y contra las coaliciones internacionales que los combaten en conflictos asimétricos.

Es preciso tener presente que los miembros de estas organizaciones yihadistas no pueden ampararse en las leyes de la guerra porque son genocidas en un sentido amplio: exterminan personas por razones étnicas, raciales o religiosas[51]. La finalidad declarada del Estado Islámico es destruir todo vestigio de religión cristiana y de cultura occidental en el territorio que controlan, pero no solo de estas, sino también de cualquier musulmán de una secta distinta a la suní que ellos profesan, porque se consideran poseedores de la «verdad revelada al Profeta»: todos, cristianos, chiitas, son idólatras que deben ser exterminados. Frente a eso solo cabe invocar la legítima defensa del artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas y la infracción flagrante del Derecho Internacional, que encaja en el tipo penal del artículo 2 de la Convención para la Represión y la Sanción del Crimen de Genocidio, aprobada por la Asamblea General el 9 de diciembre de 1948, y que se ha recogido textualmente en el artículo 6 del Estatuto del Tribunal Penal Internacional de 17 de julio de 1998: «cualquiera de los actos mencionados a continuación, cometidos con el propósito de destruir, total o parcialmente, a un grupo nacional, étnico, racial o religioso como tal: a) Matanza de miembros del grupo; b) Lesión grave a la integridad física o mental de los miembros del grupo; c) Sometimiento intencional del grupo a condiciones de existencia que hayan de acarrear su destrucción física, total o parcial; d) Medidas destinadas a impedir los

[51] Reinares se refiere al Estado Islámico como «terrorista y genocida» en (24 de febrero de 2015): «¿Qué hacer contra el Estado Islámico?», *op. cit.,* 1.

nacimientos en el seno del grupo; e) Traslado por fuerza de niños del grupo a otro grupo».

Lo idóneo, y lo procesalmente lógico desde un punto de vista de Derecho interno, sería llevarlos ante tribunales penales internacionales, como por ejemplo el Tribunal Penal Internacional, pero debido a la imposibilidad de hacerlos prisioneros en una guerra no convencional, se les castiga como autores, o presuntos autores, de crímenes de genocidio, crímenes de lesa humanidad o de guerra, que han sido codificados en el Estatuto del Tribunal Penal Internacional. Aquí es donde encaja el nuevo tipo de conflicto del que hablamos. Los gobiernos de los Estados pueden usar legítimamente la fuerza para castigar «por cualquier medio» a todos los enemigos nacionales de otro Estado que participen en conflictos no convencionales sin formar parte de fuerzas armadas regulares, ni obedecer a ninguna regulación internacional humanitaria y que empleen medios calificados de terroristas para eliminar a personas invocando una serie de creencias basadas en la religión o la raza, es decir, practiquen delitos de genocidio o crímenes contra la humanidad tipificados en el Derecho Internacional Humanitario[52].

La lucha anterior, en el periodo de la Guerra Fría, debido a su escasa entidad comparativa con el momento actual, mantenía una serie de restricciones morales implícitas. Ahora se considera legítimo el empleo de cualquier arma que sea efectiva para destruir al adversario sea este de la naturaleza que sea, por lo que no se aplica la máxima de Brodie de que «muchas cosas son tecnológicamente factibles, pero tenemos buenos motivos para creer que no ocurrirán»[53]. Esto es así cuando el adversario no posee capacidad de respuesta, es decir, no son de aplicación las reglas de la disuasión. En el caso de un ataque instantáneo contra objetivos militares de las organizaciones yihadistas la única respuesta que podrían ejecutar son ataques contra las débiles fuerzas gubernamentales iraquíes o sirias o atentados contra intereses occidentales en la región o en Europa, pero aunque la desproporción de medios es evidente[54], en algunas situaciones podría ponerse en peligro la supervivencia misma del algún Estado y, por tanto, los intereses de seguridad del bloque occidental en el

[52] Pérez Gil (2014b): *El empleo de los robots en los conflictos armados del siglo XXI: consideraciones generales*, *op. cit.,* y las referencias que allí se recogen sobre el desarrollo legal y jurisprudencial que ampara el uso de la fuerza contra el terrorismo internacional yihadista.
[53] B. Brodie (1973): *War and Politics*. Nueva York: MacMillan, pág. 380.
[54] Cronin destaca certeramente que el Estado Islámico «no es una potencia nuclear» (ISIS is not terrorist Group, *op. cit*.).

mantenimiento de la estructura internacional[55], en cuyo caso se podrían emplear medios militares excepcionales.

Sin embargo, el desarrollo de las armas hipersónicas todavía se encuentra en fase inicial y hasta que se dispongan de las tecnologías necesarias pasará bastante tiempo. Por ello, para mantener la disuasión en un nivel aceptable y la capacidad de ataque global del poder aéreo el Departamento de Defensa de los Estados Unidos inició el programa LRS-B (Long Range Strike-Bomber) como solución interina para dotarse de una flota de entre ochenta y cien bombarderos tripulados de largo alcance que sustituya a los bombarderos estratégicos actualmente en servicio, al que se asignó una partida presupuestaria inicial de trescientos millones dólares en 2013 que alcanzará durante la fase de desarrollo hasta 2017 los 6.300 millones y un coste total del programa –que se otorgó a Northrop Grumman en octubre de 2015– de más de 80.000 millones de dólares[56]. Por su parte, Rusia trabaja en el desarrollo de un programa similar denominado PAK-DA destinado a equipar a la Aviación de Largo Alcance de un nuevo bombardero supersónico de características furtivas que reemplace a los Tu-95MS y Tu-160 a partir de 2020[57].

Conclusiones

Más allá de declaraciones más o menos formales como las que enunció el presidente Obama en 2009 que hablaban de lograr un mundo libre de armas nucleares y que recuerdan al Plan Gorbachov de enero de 1986 para un mundo sin armas nucleares al final del milenio, las grandes potencias continúan invirtiendo presupuestos enormes en la modernización de los sistemas de ataque nuclear que les sirven como garantía última de su seguridad y, por descontado, para el mantenimiento del orden internacional surgido de la posguerra fría. El directorio que rige este orden mundial se compone de dos grandes potencias nucleares en equilibrio inestable, otras dos grandes potencias con aspiraciones hegemónicas regionales y capacidad de influencia global, como son China y la India, y un nuevo actor que se mueve en el espacio del «poder

[55] En este sentido H. Kissinger (2016): *Orden mundial. Reflexiones sobre el carácter de los países y el curso de la historia*, Barcelona: Penguin Random House (trad. de *World Order. Reflections on the Character of Nations and Course of History*. Penguin Press, 2014), pág. 130.
[56] Kristensen y Norris (2015a): *US nuclear forces*, 2015, *op. cit.*, págs. 114-115.
[57] B. Sweetman, R. Fisher y M. Pyadushkin (2014): «Future bombers under study in China and Russia», *Aviation Week & Space Technology*, pág. 32. En <http://aviationweek.com/defense/future-bombers-under-study-china-and-russia>.

blando» pero que forma parte inseparable del bloque occidental, el conjunto de Estados que se agrupan en la Unión Política Europea –y que también posee armas nucleares–. Entre ellos trabajan para el fortalecimiento de las normas que sustentan la estructura internacional y excluyen el uso de la fuerza en sus relaciones mutuas.

Esta autolimitación de la guerra entre las grandes potencias no se aplica en su relación con el resto de los actores del sistema internacional, de modo que se sigue recurriendo a la fuerza para resolver los conflictos, incluida la fuerza suprema que implicaría el empleo de todos los medios militares que se estimaran necesarios. Las armas nucleares, que son un recurso militar letal, extremo, de consecuencias impredecibles y probablemente final, solo tienen un supuesto de uso, por discutible que sea, el que se contiene en el Dictamen del Tribunal Internacional de Justicia de julio de 1996, cuando se «ponga en peligro la existencia misma del Estado», al amparo de la legítima defensa individual o colectiva que ampara el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas. Aunque, desde un punto de vista filosófico no creemos tampoco que esta excepción, la posible desaparición del Estado, justifique la utilización de armas nucleares debido a las consecuencias, para la humanidad entera, de su uso.

El empleo de las nuevas armas de precisión, las armas hipersónicas, implica la existencia de una variable política que puede alterar el equilibrio global. Podría darse un escenario estratégico similar al que ocurrió en el verano de 1945 con las armas atómicas si una de las grandes potencias adquiriera una ventaja estratégica decisiva en el desarrollo de vehículos hipersónicos y sistemas espaciales no tripulados. Hablamos de disponer de la capacidad para batir cualquier infraestructura crítica gubernamental, civil o militar, en cualquier parte del mundo en todo momento, así como la posibilidad de realizar ataques preventivos sin capacidad de respuesta por parte del adversario, salvo en el caso de los Estados Unidos y Rusia que disponen de la capacidad de represalia masiva con sus Fuerzas de Disuasión Nuclear.

Como respuesta ante este nuevo escenario, las potencias emergentes realizan fuertes inversiones en programas espaciales propios, lo que ha dado lugar a que se hable de una segunda carrera espacial, y China en concreto también está trabajando activamente en un vehículo hipersónico no tripulado con ojiva nuclear. De ello puede deducirse el principio general de que si alguna potencia consigue poner armas en el espacio, también habrá armas de respuesta. Esto es así porque la disuasión y el

control de armamentos están estrechamente vinculados a la cambiante tecnología armamentista.

*Luis V. Pérez Gil**
Doctor en Derecho
Universidad de La Laguna

BIBLIOGRAFIA

ÁLVAREZ-OSSORIO, I. (2015). «Guerra de agotamiento en Siria», *Política Exterior,* 164, marzo/abril, 72-82.

ARROYO LARA, E., PÉREZ GIL, L. y GARAY VERA, C. (2008). «El estatus del terrorismo y la violencia política transnacional en el sistema internacional de la posguerra fría», *Foro Internacional*, 193, 571-590.

BALL, D. (1981). «Can Nuclear War be controlled?» *Adelphi Papers*, 169, otoño, 30-35.

BARTOLOMÉ, M. C. (2014). «Conflictos armados asimétricos y amenazas transnacionales en la agenda de seguridad internacional contemporánea». GARAY VERA, C., PÉREZ GIL, L. y TRONCOSO ZÚÑIGA, V. (eds.), *Gobernabilidad y seguridad en América Latina: Desafíos del sector Defensa*. Santiago de Chile: Instituto de Estudios Avanzados, 115-133. En <http://seguridadcondemocracia.org/administrador_de_carpetas/biblioteca_virtual/Gobernabilidad_y_Seguridad_Defensa_en_AL.pdf>.

BERENGUER HERNÁNDEZ, F. (17 de enero de 2015). «La guerra contra el Estado islámico y el factor tiempo», *Análisis del IEEE*, 16. En <http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2015/DIEEEA16-2015_Guerra_El_FactorTiempo_FJBH.pdf>.

BIDDLE, S. (2004). *Afghanistan and the Future of Warfare: Implications for Army and Defense Policy*. Carlisle: US Army Strategic Studies Institute.

BOHLEN, A. (2003). The Rise and Fall of Arms Control, *Survival,* 3, 7-34.

BRODIE, B. (1973). *War and Politics*. Nueva York: MacMillan.

BYMAN, D. (2016). «Isis goes global. Fight the Islamic State by targeting its affiliates», *Foreign Affairs*, 2, 76-85.

CHERKOV, N. F. y MOROZOV, V. M. (1983). «La nueva estrategia norteamericana de enfrentamiento directo», *Defensa*, 68, mayo, 17-19.

CRONIN, A. K. (2015). «ISIS is not terrorist Group», *Foreign Affairs,* 2, 87-98.

DAVIS, P. (2010). *Military Transformation? Which Transformation, and What Lies Ahead?* Santa Mónica: RAND Corporation. En <http://www.rand.org/pubs/reprints/RP1413>.

Defense Innovation Initiative (15 de noviembre de 2014). Washington: Departamento de Defensa.

Discriminate Deterrence. Report of the Commission on Integrated Long-Term Strategy (1988). Washington: Government Printing Office.

DOUGHERTY, J. y PFALTZGRAFF, R. (1993). *Teorías en pugna en las relaciones internacionales*. Grupo Editor Latinoamericano: Buenos Aires, (trad. de (1990) *Contending Theories of International Relations: A comprehensive Survey*. Harper Collins Publishers: Nueva York), 422-423.

FILIU, J.-P. (2015). «Califato del terror a las puertas de Europa», *Política Exterior*, 164, marzo/abril, 64-70.

Flight Global (11 de agosto de 2011). *DARPA loses contact with HTV-2*. En <http://www.flightglobal.com/news/articles/darpa-loses-contact-with-htv-2-360647/>.

FRIEDMAN, G. (2010). *Los próximos cien años*. Barcelona: Ediciones: Destino (trad. de *The Next 100 Years. A forecast for the 21st Century* (2010). Nueva York: Random House).

GARRIDO REBOLLEDO, V. (2003). «Proliferación y la doctrina Bush», *Política Exterior*, 95, 65-78.

GEORGE, A. y SMOKE, R. (1974). *Deterrence in American Foreign Policy: Theory and Practice.* Nueva York: Columbia University Press.

GERTZ, B. (25 de agosto de 2014). «Army Hypersonic missile fails in second test», *The Washington Free Beacon*. En <http://freebeacon.com/national-security/pentagon-set-to-test-new-hypersonic-missile/>.

GHOSHROY, S. (2015). The X-37B: Backdoor weaponization of space?, *Bulletin of the Atomic Scientists* 3, 19-29. En <http://thebulletin.org/2015/may/x-37b-backdoor-weaponization-space8292>.

HAMMES, T. X. (2012). «Offshore Control: A proposed Strategy for an Unlikely Conflict», *Strategic Forum*, 278, junio.

HEISBOURG, F. (2001). *Hyperterrorisme: La novelle guerre*. París: Dile Jacob.

Infoespacial (2 de febrero de 2014). *400 días de misión secreta de un avión espacial de EE.UU*. En <http://www.infoespacial.com/?noticia=400-dias-demision-secreta-de-un-avion-espacial-de-eeuu>.

Infoespacial (25 de mayo de 2015). *EEUU lanza la cuarta misión secreta del avión espacial no tripulado X-37B*. En <http://www.infoespacial.com/?noticia=eeuu-lanza-la-cuarta-mision-secreta-del-avion-espacial-no-tripulado-z-37b>.

KAPLAN, L. y KRISTOL, W. (2003). *The War over Iraq. Saddam´s tyranny and America´s mission*. San Francisco: Encounter Book.

KISSINGER, H. (2016). *Orden mundial. Reflexiones sobre el carácter de los países y el curso de la historia*. Barcelona: Penguin Random House (trad. de *World Order. Reflections on the Character of Nations and Course of History*. Penguin Press, 2014).

KRISTENSEN, H. y NORRIS, R. (2014). «Slowing nuclear weapon reductions and endless nuclear weapon modernizations: A challenge to the NPT», *Bulletin of the Atomic Scientists*, 4, 94-107. En <http://thebulletin.org/2014/july/slowing-nuclear-weapon-reductions-and-endless-nuclear-weapon-modernizations-challenge-npt7289>.

KRISTENSEN, H. y NORRIS, R. (2015a). «US nuclear forces, 2015», *Bulletin of the Atomic Scientists*, 2, 107-119.

KRISTENSEN, H. y NORRIS, R. (2015b). «Russian nuclear forces, 2015», *Bulletin of the Atomic Scientists*, 3, 84-97.

LAQUEUR, W. (2000). *The new terrorism. Fanaticism and arms of mass destruction*. Oxford: Oxford University Press.

LAUNIUS, R. y JENKINS, D. (2012). *Coming Home. Reentry and recovery from Space*. Nasa: Washington, 2012. <https://www.nasa.gov/pdf/695726main_ComingHome-ebook.pdf>.

MARTIN, L. (1981). *Strategic Thought in the Nuclear Age*. Baltimore: The John Hopkins University Press.

MÖLLER, H., FISCHER, D. y KÖTTER, W. (1994). *Nuclear Non-Proliferation and Global Order*. Nueva York: Oxford University Press.

National Security Strategy (2010). Washington: The White House.

Nuclear Posture Review Report (2010). Departamento de Defensa: Washington DC. En <http://www.defense.gov/npr/>.

NYE, J. (1986). Ethics and the Nuclear Future, *The World Today*, agosto-septiembre, 151-154.

NYE, J. (2010). «The future of American power: Dominance and Decline in perspective», *Foreign Affairs*, 6, 2010, 2-12. En <https://www.foreignaffairs.com/articles/2010-11-01/future-american-power>.

NYE, J. (2011). *The future of Power*. Nueva York: Public Affairs.

PÉREZ GIL, L. (2011). «Grandes potencias, estabilidad estratégica y poder nuclear en el nuevo orden globalizado», *Boletín de Información del CESEDEN*, 321, 147-180.

PÉREZ GIL, L. (2013). «Robótica y conflicto militar en la sociedad internacional globalizada». Miguel Requena, ed., *Actas de las V Jornadas de Estudios de Seguridad*. Madrid: Instituto Universitario Gutiérrez Mellado (publicación electrónica).

PÉREZ GIL, L. (2014a). «Revisión de la Doctrina Militar de Rusia», *Derecho y Política Internacional,* septiembre. En <http://ullderechointernacional.blogspot.com.es/2014/09/revision-de-la-doctrina-militar-de-rusia_28.html>.

PÉREZ GIL, L. (2014b). «El empleo de los robots en los conflictos armados del siglo XXI: consideraciones generales», *Política y Estrategia*, 123, enero-junio, 55-83. En <http://www.anepe.cl/publicaciones/resumen-de-articulos-revista-n%c2%ba115/>.

PFAFF, W. (2015). «La crisis del mundo islámico», *Política Exterior*, 164, marzo/abril, 50-62.

PODVIG, P. (6 de febrero de 2013). «Object 370, Project 4202 and construction in Dombarovskiy». En <http://russianforces.org/blog/2013/02/object_370_project_4202_and_co.shtml>.

PODVIG, P. (2 de diciembre de 2013). *Test of a hypersonic vehicle in September ended in failure*. En <http://russianforces.org/blog/2013/12/test_of_a_hypersonic_vehicle_i.shtml>.

PODVIG, P. (17 de diciembre de 2014). *Strategic Rocket Forces launch plans in 2014 and 2015*. En <http://russianforces.org/blog/2014/12/strategic_rocket_forces_launch_1.shtml>.

PODVIG, P. (26 de febrero de 2015). *Flight test of a Project 4202 vehicle*. En <http://russianforces.org/blog/2015/02/flight_test_of_a_project_4202.shtml>.

PODVIG, P. (16 de junio 2015). *Summary of the Project 4202 developments*. En <http://russianforces.org/blog/2015/06/summary_of_the_project_4202_de.shtml>.

PODVIG, P. (20 de abril de 2016). *Reports of a Project 4202 flight test.* En <http://russianforces.org/blog/2016/04/reports_of_a_project_4202_flig.shtml>.

PODVIG, P. (26 de abril de 2016). *Project 4202 test record*. En <http://russianforces.org/blog/2016/04/project_4202_test_record.shtml>.

REINARES, F. (2005). «Terrorismo internacional, ¿qué es y qué no es?», *Política Exterior*, 106, 115-122.

REINARES, F. (24 de febrero de 2015). «¿Qué hacer contra el Estado Islámico?», *El Tiempo.*

RIA NOVOSTI (11 de diciembre de 2013). *Viceprimer ministro advierte que Rusia responderá con golpe nuclear en caso de ataque*. En <http://sp.ria.ru/Defensa/20131211/158759392.html>.

RIA NOVOSTI (12 de diciembre de 2013). *Rusia sigue de cerca el programa de Ataque Inmediato Global de EEUU*. En <http://sp.ria.ru/revista_de_prensa/20131212/158767008.html>.

RIA NOVOSTI (10 de septiembre de 2014). *Rusia, dispuesta a crear su propio sistema de ataque global inmediato*. En <http://sp.ria.ru/Defensa/20140910/161761858-prinjt.html>.

RT (30 noviembre de 2015). *China pone a prueba su nueva arma hipersónica capaz de superar la defensa antimisiles de EE.UU*. En <https://actualidad.rt.com/actualidad/192879-china-arma-hipersonica-defensa-antimisil-eeuu>.

RT (9 de diciembre de 2015). *Putin: «Espero que nunca tengamos que utilizar armas nucleares contra el Estado Islámico»*. En <https://actualidad.rt.com/actualidad/193718-putin-armas-nucleares-estado-islamico>.

RT (14 de diciembre de 2015). *Rusia desarrolla sus fuerzas nucleares estratégicas como disuasión ante un eventual ataque*. En <https://actualidad.rt.com/actualidad/194135-rusia-desarrollar-fuerzas-nucleares-disuasion-agresion>.

RT (27 de abril de 2016). *EE.UU. detecta que China probó con éxito un arma hipersónica nuclear*. En <https://actualidad.rt.com/actualidad/205960-eeuu-detectar-prueba-arma-hipersonica-china>.

STRANGE, S. (2001). *La retirada del Estado*. Barcelona: Icaria Editorial/Intermón (trad. de *The retreat of the State. The Diffusion of Power in the World Economy*. (1996). Cambridge: Cambridge University Press).

SWEETMAN, B., FISHER, R. y PYADUSHKIN, M. (2014). «Future bombers under study in China and Russia», *Aviation Week & Space Technology*, 32. En <http://aviationweek.com/defense/future-bombers-under-study-china-and-russia>.

The Washington Times (25 de diciembre de 2010). *Pentagon to test 2nd near-space strike craft*. En <http://www.washingtontimes.com/news/2010/nov/25/pentagon-to-test-2nd-near-space-strike-craft/>.

TOFFLER, A. y H. (1994). *Las guerras del futuro.* Barcelona: Plaza y Janés (trad.de *War and anti-War: Survival at the dawn of the 21st Century* (1993). Boston: Little Brown).

WALTZ, K. (2000). «Globalization and American Power», *National Interest*, 59, 46-56.

WOOLF, A. (10 de enero de 2013). *Conventional Prompt Global Strike and long-range ballistic missiles: background and issues*. Washington: Congressional Research Service Report. En <https://opencrs.com/document/R41464/>.

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Marco

10/2016 30 de junio de 2016

*Francisco J. Ayuela Azcárate**

De Gales a Varsovia, se hace camino al andar

Visitar la WEB

Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO

De Gales a Varsovia, se hace camino al andar

Resumen:

Muchos asuntos llegan a la próxima cumbre de la OTAN en Varsovia bien encauzados; otros serán objeto de discusión al máximo nivel para consensuar las decisiones que deben ser adoptadas. Los principales debates se centrarán en los siguientes asuntos: completar el camino del aseguramiento a la disuasión; equilibrar la respuesta a las amenazas presentes en los flancos este y sur; incrementar la cooperación entre la OTAN y la UE; la relación con Rusia, y el grado de cumplimiento de los compromisos alcanzados en la cumbre de Gales sobre inversiones en defensa.
La cumbre de Varsovia será valorada especialmente en relación a dos aspectos esenciales: la respuesta detallada a las distintas percepciones de los aliados sobre las realidades estratégicas actuales, y la firmeza y credibilidad del mensaje disuasorio enviado. Una respuesta estratégica clara, sólida y equilibrada, conseguirá que la Alianza mantenga su cohesión ante los importantes desafíos a los que debe hacer frente y justificará que la cumbre sea considerada como un éxito.

Abstract:

Many of the issues to be discussed at the next NATO Summit in Warsaw have already been determined; others will be the subject of discussion in order to reach the decisions which will have to be made. The main debate will focus on the following issues: completing the work to move from reassurance to deterrence, identifying a balanced response to the current threats on the Eastern and Southern flanks, increasing cooperation between NATO and the EU, relations with Russia and the progress made on the commitments concerning defence investment formulated at the Wales Summit.
The Warsaw Summit will be judged mainly in relation to two essential issues: the detailed response to the Allies' differing perceptions of the current strategic situation and the strength and credibility of the deterrent message sent. A clear, strong and balanced strategic response will ensure that the Alliance maintains its cohesion in the face of today's important challenges and that the Summit is considered a success.

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

Palabras clave:

Disuasión, cohesión política, defensa colectiva, credibilidad, respuesta equilibrada, diálogo estratégico, cooperación, inversiones en defensa.

Keywords:

Deterrence, Political Cohesion, Collective Defence, Credibility, Balanced Response, Strategic Dialogue, Cooperation, Defence Investment.

Introducción

En la actualidad, la OTAN debe ser capaz de atender al mismo tiempo a la defensa colectiva de los aliados y a complejas operaciones de gestión de crisis. Para ello, tiene que resolver dos asuntos cruciales. En primer lugar, generar de forma equilibrada las capacidades necesarias para atender a misiones diferentes. En segundo lugar, preservar la cohesión política imprescindible en una Alianza de naciones soberanas con intereses de seguridad, no siempre coincidentes, y con visiones distintas sobre las respuestas que deben darse a cada desafío.

Desde la desintegración de la Unión Soviética, la Alianza Atlántica ha promulgado tres conceptos estratégicos; los tres fueron diseñados para hacer frente a diversos riesgos, sin que existiese una amenaza existencial claramente identificada. En la actualidad, la situación estratégica es diferente, ya que hay que gestionar al mismo tiempo amenazas tangibles en dos orientaciones estratégicas, sin dejar de atender a los riesgos y amenazas, transnacionales y multidimensionales, que contempla el actual Concepto Estratégico[1]. Como es de sobra sabido, no es lo mismo gestionar riesgos que gestionar amenazas.

La Alianza Atlántica descansa tanto en compartir los valores comunes que constituyen la base de su identidad, como en un pacto tácito y omnipresente del que no suele hablarse, ya que políticamente es una realidad incómoda. Estados Unidos proporciona el paraguas de la seguridad europea y a cambio los aliados apoyan, política y militarmente, las operaciones estadounidenses fuera de Europa. Es el precio que hay que pagar como contribución a la garantía de seguridad que para los europeos representa el imprescindible vínculo transatlántico.
La cumbre de Varsovia tendrá lugar los días 8 y 9 de julio, cuatro meses antes de las elecciones presidenciales en Estados Unidos, lo que complica la articulación de compromisos políticos de largo alcance en la Alianza Atlántica. Sin embargo, buena parte de la cohesión y la credibilidad de la OTAN descansa en las decisiones que debe adoptar en esta cumbre. Las opiniones expresadas por Donald Trump, sobre la conveniencia de que Estados Unidos reduzca su papel en la Alianza Atlántica, tienen escaso apoyo entre la clase política estadounidense, pero sus comentarios sobre el nivel de inversión en defensa de la mayoría de los aliados europeos, y su permanente dependencia del poder militar estadounidense, sí cuentan con un amplio respaldo político en Washington[2]. Cada vez hay más voces que claman contra la falta de compromiso presupuestario en asuntos de defensa de buena parte de los aliados europeos. Sin ir más lejos, el representante permanente del Reino Unido ante la OTAN

[1] Christopher Coker: , «Rethinking Strategy: NATO and the Warsaw Summit», *Norwegian Institute of International Affairs, Policy Brief* 13/2016, <https://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/id/421199/NUPI_Policy_Brief_13_16_Coker.pdf>.
[2] Joseph J. Schatz, Benjamin Oreskes: , «Europe to US: Ignore Donald Trump, we need NATO», *POLITICO,* 1 de abril de 2016, <http://www.politico.eu/article/europe-us-trump-we-need-nato-spending-military-alliance-cuts-russia/>.

ha declarado que comparte esta tesis, anunciando que repetirá el mensaje «alto y claro» durante la cumbre de Varsovia[3]. El reparto de las cargas y la solidaridad presupuestaria, ocupará un lugar destacado en la agenda de la cumbre. Tal y como se acordó en Gales, los jefes de Estado y de Gobierno revisarán los progresos alcanzados hasta la fecha[4] y el debate se presume tenso y difícil.

En la cumbre de Gales, en septiembre de 2014, se aprobaron diversas iniciativas, pero como suele suceder siempre resulta más fácil enunciarlas que ponerlas en marcha. Al margen de los nuevos asuntos que han de ser debatidos, la cumbre de Varsovia debe revisar el estado de los acuerdos alcanzados en Gales. La necesidad de poner de acuerdo a 28 aliados, recomienda ser pragmático y no tratar de establecer una amplia lista de objetivos estratégicamente confusos; y mucho menos pretender lograr objetivos políticamente inalcanzables. Richard Rumelt[5], de forma muy gráfica, se refiere a los primeros como «la cena del perro» y a los segundos como «objetivos de cielo azul».

En la declaración final de la cumbre de Gales, la defensa colectiva fue reconocida como la prioridad entre las tres misiones contempladas en el actual Concepto Estratégico de la Alianza Atlántica, aprobado en la cumbre de Lisboa, en 2010. «La principal responsabilidad de la Alianza es proteger y defender nuestros territorios y nuestras poblaciones contra un ataque, tal y como establece el Artículo 5 del Tratado de Washington»[6]. Sin embargo, como suele suceder ante la necesidad de contentar a tantos, el comunicado final dejó asimismo claro que las otras dos misiones, gestión de crisis y seguridad cooperativa, son igualmente importantes como respuestas eficaces para afrontar intereses de seguridad en un sentido amplio. La existencia de estas tres misiones diferenciadas puede considerarse un gran acierto que debe ser preservado[7], ya que garantiza a la Alianza disponer de una cualidad muy importante como es la adaptación estratégica[8]. Intentar minimizar la importancia de alguna de las misiones o forzar una prioridad absoluta de la defensa colectiva sobre la gestión de crisis, sería un movimiento políticamente arriesgado al favorecer la desunión entre los aliados.

Uno de los debates estratégicos actuales en la OTAN, es cómo atender adecuadamente a las tres misiones, porque las percepciones de las amenazas entre los aliados son diferentes según su situación geográfica. En una alianza de naciones

---

[3] Matthew Holehouse: «Donald Trump is right about Nato spending, says UK diplomat», *The Telegraph*, 19 de mayo de 2016, <http://www.telegraph.co.uk/news/2016/05/19/donald-trump-is-right-about-nato-spending-says-uk-diplomat/>.

[4] Declaración de la Cumbre de Gales, 5 de septiembre de 2014, apartado 15, <http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm>.

[5] Richard Rumelt: *Good Strategy Bad Strategy: The difference and why it matters*, Crown Business, New York 2011, págs. 53 y 54.

[6] Declaración de la Cumbre de Gales, 5 de septiembre de 2014, apartado 2, <http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm>.

[7] Trine FLOCKHART: «Preparing for NATO'S Warsaw Summit», *Danish Institute for International Studies (DIIS), Defence and Security Studies*, 2015, <http://pure.diis.dk/ws/files/368155/DIIS_RP_2015_16_WEB.pdf>.

[8] Christopher COKER, *op. cit.*

soberanas no puede argumentarse que estas visiones sean equivocadas; todas son igual de válidas. Mantener el necesario equilibrio entre las distintas percepciones representa un asunto crucial que deberá ser abordado en la cumbre de Varsovia. Al respecto, en la declaración tras la reunión de los ministros de Defensa de la OTAN, que tuvo lugar en Bruselas los días 24 y 25 de junio de 2015, se afirmó lo siguiente[9]:

> «Hemos proporcionado una nueva Guía Política a los responsables del planeamiento de defensa para mantener nuestra capacidad de hacer frente a las tres misiones esenciales de la Alianza, con un renovado énfasis en la disuasión y las capacidades de defensa colectiva».

La mayoría de los analistas coinciden en que los dos asuntos principales a los que deberá hacer frente la OTAN en la próxima cumbre de Varsovia son mantener la cohesión política de los aliados y reforzar la credibilidad de la Alianza[10]. Para ello, es necesario completar el camino que va del aseguramiento a la disuasión. La Alianza necesita combinar una adecuada presencia avanzada en el territorio de los aliados situados en el flanco este, y diseñar una respuesta estratégica coherente para hacer frente a la compleja situación del flanco sur.

El debate entre los que apostaban de forma exclusiva por la disuasión y los que pensaban que también es necesario mantener una relación con Rusia[11], en la línea del famoso «Informe Harmel» publicado en 1997, parece resuelto. Alemania, por ejemplo, siempre ha defendido que la cumbre de Varsovia ha de estar basada en una adecuada combinación entre disuasión y diálogo[12]. Antes de la reunión de ministros de Exteriores de la OTAN, el 19 de mayo de 2016, Jens Stoltenberg señaló: «En épocas de tensión, es especialmente importante mantener líneas de diálogo abiertas y buscar más transparencia»[13]. Poco después, el 27 de mayo de 2016, Alexander Vershbow, expresó en Praga que «el camino que la OTAN ha elegido es el de una sólida disuasión combinada con un diálogo significativo»[14].

---

[9] Declaración de los ministros de Defensa de la OTAN tras su reunión en Bruselas, 24 y 25 de junio de 2015, <http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_121133.htm?selectedLocale=en>.

[10] Jeffrey A. Larsen: «Time to face reality: Priorities for NATO,s 2016 Warsaw Summit», *NATO Defense College*, Research Paper no. 126, January 2016.

[11] «Eastern Europe: (The) Curtain Calls?», Munich Security Report 2016, pág. 24, <https://www.securityconference.de/en/activities/munich-security-report/>.

[12] Christian Mölling: «National Priorities for the NATO Warsaw Summit», «Germany Pairs Deterrence and Dialogue», *The German Marshall Fund of the United States (GMF).* Transatlantic Take, May 2016, <http://www.gmfus.org/file/8318/download>.

[13] Jens Stoltenberg: «NATO Foreign Ministers to set the stage for the Warsaw Summit», 19 de mayo de 2016, <http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_131065.htm>.

[14] Alexander Vershbow: NATO Deputy Secretary General, «North Atlantic Alliance is as important as it has ever been», Jagello 2000 Conference, 27 de mayo de 2016, <http://www.nato.int/cps/en/natohq/index.htm>.

La cumbre de Varsovia será evaluada atendiendo principalmente a dos elementos fundamentales: los detalles de la respuesta a las distintas visiones y prioridades de los aliados ante el escenario estratégico actual; y la solidez y credibilidad de la capacidad de disuasión transmitida por la Alianza. Una respuesta clara, firme y equilibrada, mantendrá la unidad política y la cohesión de la OTAN ante los trascendentales desafíos a los que tiene que hacer frente, y logrará que la cumbre sea calificada como un éxito[15].

Los logros de la cumbre de Gales

Un resultado relevante desde el punto de vista estratégico de la cumbre de Gales, se encuentra en la *Declaración sobre el Vínculo Transatlántico*[16] que reinterpreta la esencia de la defensa colectiva: «En caso de que la seguridad de cualquier aliado sea amenazada, actuaremos juntos y de forma decisiva, tal y como establece el artículo 5 del Tratado de Washington». Es decir, la OTAN considera que una amenaza –no sólo un ataque armado– a la seguridad de un aliado podría ser causa para una acción colectiva, lo que supone un cambio sustancial y una evidente modernización conceptual de la defensa colectiva[17].

Otro resultado tangible de la cumbre de Gales fue el llamado Plan de Acción de Preparación, que busca la adaptación de la Alianza para responder a las nuevas y variadas amenazas del siglo XXI, y al mismo tiempo asegurar y renovar el compromiso de todos los aliados con la defensa colectiva. Lo que se pretende es articular una respuesta flexible, sólida y proporcional para incrementar el grado de preparación de la OTAN; no se trata de una respuesta exclusiva frente a Rusia. El Plan de Acción de Preparación descansa conceptualmente en dos columnas: medidas de aseguramiento para tranquilizar a la población de los aliados del centro y este de Europa y disuadir a un posible agresor, y medidas de adaptación consistentes en cambios en la estructura de fuerzas y en la estructura de mando para mejorar la capacidad de reacción de la Alianza ante crisis repentinas, provengan del este o del sur. En este marco, una decisión clave, por su importancia como gesto político, fue la creación de la Fuerza Conjunta de Muy Alta Disponibilidad (VJTF).

En la cumbre de Gales, se acordó asimismo revertir la reducción de los presupuestos de defensa y aumentarlos a largo plazo. La promesa de invertir más en defensa como muestra de la voluntad europea de pagar la parte que le corresponde en la defensa colectiva, se centró en dos aspectos: uno cuantitativo, llegar al 2% del PIB en diez

[15] Karl-Heinz Kamp: «The agenda of the NATO summit in Warsaw», *Federal Academy for Security Policy, Security Policy*, Working Paper 9/2015, <https://www.baks.bund.de/sites/baks010/files/working_paper_security_policy_9_2015.pdf>.

[16] «The Wales Declaration on the Transatlantic Bond», paragraph 3, 5 September 2014, <https://www.gov.uk/government/publications/nato-summit-2014-wales-summit-declaration/the-wales-declaration-on-the-transatlantic-bond>.

[17] Stanley R. Sloan: «A Successful NATO Summit? Proof Will Be in the Pudding», *War On The Rocks*, 10 September 2014, <http://warontherocks.com/2014/09/a-successful-nato-summit-proof-will-be-in-the-pudding/#>.

años; y otro cualitativo, destinar el 20% del presupuesto de defensa a la adquisición de capacidades militares. Revertir la situación de los últimos años fue un comienzo positivo. El aumento a largo plazo es asimismo un buen compromiso, aunque en la práctica no significa mucho políticamente, debido a los plazos tan largos acordados. La verdad es que tampoco había margen político para mayores exigencias.

Por mucho que la crisis económica obligue a los líderes occidentales a pensar a corto plazo, la realidad es que en pocos años el escenario estratégico se ha vuelto mucho más complejo y exigente, y el precio a pagar por la inacción podría llegar a ser muy alto. Las palabras de Josep Borrell pronunciadas el 20 de mayo de 2016: «Si yo quisiera ser candidato a la Presidencia del Gobierno y quisiera comportarme honestamente con los ciudadanos, les propondría un aumento del gasto militar»[18], reafirman la importancia política de cumplir el compromiso presupuestario alcanzado por los aliados en Gales.

En definitiva, en la cumbre de Gales se consiguieron dos importantes logros: mantener la unidad política de los aliados al reconocer la necesidad de hacer frente a las amenazas sin priorizar ninguna orientación geográfica; y alcanzar un compromiso para aumentar las inversiones en defensa y que una parte significativa de estos recursos se destine a obtener las capacidades militares que se necesitan. Los aspectos menos positivos fueron el mensaje disuasorio enviado, para algunos no suficientemente firme ni claro, y la vaguedad del compromiso presupuestario alcanzado.

El camino de Gales a Varsovia

Los anfitriones de la cumbre de Varsovia han desplegado en los últimos meses una intensa campaña para convencer al resto de los aliados sobre la necesidad de ir más allá de lo acordado en Gales, al considerarlo insuficiente. En general, los aliados orientales quieren una presencia permanente de la OTAN en su territorio[19]. Tras las recientes reuniones de ministros de defensa y exteriores de la Alianza, no parece que exista suficiente base para alcanzar un acuerdo unánime en este sentido.

A pesar de los temores ante el cambio de orientación estratégica de los Estados Unidos hacia la región Asia-Pacífico, Washington han mostrado su firme compromiso con la seguridad del área euro atlántica mediante dos *Iniciativas de Aseguramiento Europeo* que garantizan la presencia rotatoria de unidades militares estadounidenses, así como el posicionamiento avanzado de material militar en el flanco este, destinado a facilitar nuevos refuerzos. La primera iniciativa está dotada con 750 millones de dólares

[18] Conferencia «Tres décadas de la economía española en la Unión Europea», *Foro del Consejo General de Economistas*, 20 de mayo de 2014, Madrid, Europa Press, <http://www.europapress.es/nacional/noticia-borrell-si-fuera-candidato-presidencia-propondria-aumento-gasto-militar-20160520150806.html>.

[19] Witold Waszczykowski: «Why Poland Needs American Support», *The New York Times*, February 16, 2016, <http://www.nytimes.com/2016/02/16/opinion/why-poland-needs-american-support.html?smid=tw-nytopinion&smtyp=cur&_r=4>.

y la segunda con 3.400 millones de dólares[20].

Desde mayo de 2014, la Alianza ha adoptado las siguientes medidas de aseguramiento[21]:

- Incremento de la actividad de unidades de la OTAN en el flanco este, incluyendo el despliegue rotatorio de unidades terrestres en el territorio de los aliados orientales con fines de adiestramiento y ejercicios. Algunos aliados han enviado con carácter bilateral unidades terrestres y aéreas a Europa del Este para participar en diversos adiestramientos y ejercicios.
- Aumento de las actividades de la Policía Aérea del Báltico y despliegue de aviones de combate en Rumanía y Polonia con fines de adiestramiento y participación en ejercicios.
- Presencia naval y patrullas marítimas en los mares Báltico, Negro y Mediterráneo a cargo de los Grupos Marítimos Permanentes y de los Grupos Permanentes de Medidas Contra-Minas de la OTAN.
- Vuelos de vigilancia de los aviones OTAN de Alerta Temprana y Control Aéreo (AWACS) sobre el territorio de los aliados del este y vuelos de aeronaves de patrulla marítima a lo largo de las fronteras orientales de la Alianza.
- Aumento del número de ejercicios OTAN centrados en gestión de crisis y defensa colectiva. De los 300 ejercicios que la Alianza llevó a cabo en el año 2015, alrededor de 100 fueron en apoyo de las medidas de aseguramiento de la Alianza.

Respecto a las medidas de adaptación[22], desde mayo de 2014, se han puesto en práctica las siguientes:

- Potenciación de la Fuerza de Respuesta de la OTAN (NRF) que ha pasado de 13.000 a cerca de 40.000 efectivos.
- Creación de la Fuerza Conjunta de Muy Alta Disponibilidad (VJTF) de entidad Brigada y capaz de desplegar rápidamente. Esta unidad, «punta de lanza» de la NRF, cuenta con 20.000 efectivos, de los que 5.000 son fuerzas terrestres. Se encuentra plenamente operativa, y durante 2016 el Mando Componente Terrestre corresponde a España.
- Establecimiento de una serie de cuarteles generales en el territorito de los aliados del este para mejorar la coordinación y cooperación entre la OTAN y las fuerzas nacionales a la hora de preparar y apoyar ejercicios o despliegues en la región. Estos pequeños cuarteles generales, reciben el nombre de «Unidades de

[20] Jeffrey A. Stacey: «Restoring Conventional Deterrence in Europe: How to Climb Out of the Joint Security Trap», *Atlantic Council,* May 6, 2016, <http://www.atlanticcouncil.org/blogs/natosource/restoring-conventional-deterrence-in-europe-how-to-climb-out-of-the-joint-security-trap>.

[21] Información procedente de «Fact Sheet, NATO´s Readiness Action Plan», febrero de 2016, <http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2016_02/20160205_1602-factsheet-rap-en.pdf>. Consulta, 3 de junio de 2016.

[22] Ibídem.

Integración de Fuerzas OTAN» y se conocen habitualmente por sus siglas en inglés, *NFIU*. Los correspondientes a Bulgaria, Estonia, Letonia, Lituania, Polonia y Rumanía fueron activados en septiembre de 2015.

- Aprobación de dos nuevos cuarteles generales (NFIU) que serán establecidos en Hungría y Eslovaquia. Se estima que podrían estar plenamente operativos a finales de 2016.
- Incremento del grado de alistamiento y capacidades como centro de cooperación regional del Cuartel General del Cuerpo de Ejército Noreste, situado en la localidad polaca de Szczecin.
- Establecimiento en la capital de Rumanía, de un nuevo cuartel general, correspondiente a la División Multinacional Sudeste.
- Creación de un cuartel general permanente para un Grupo de Apoyo Logístico Conjunto en apoyo a las fuerzas desplegadas.
- Posicionamiento previo de material militar y equipos en el territorio de los aliados del este.
- Incremento de la capacidad de refuerzo de los aliados del flanco este mediante la adecuación de puertos y aeropuertos.
- Actualización de los planes de defensa de la región este.

En definitiva, la Alianza ha puesto en práctica, en términos generales, buena parte de los acuerdos que se tomaron en Gales. Considerando la evolución de la situación estratégica, que ciertamente no ha mejorado, los jefes de Estado y de Gobierno, como máximos líderes de la Alianza Atlántica, deberán resolver algunos asuntos políticamente complicados. La agenda de la cumbre de Varsovia se ha ido perfilando lentamente en gran medida como consecuencia del impulso y los debates mantenidos en las reuniones OTAN que al menos tres veces al año celebran los ministros de Defensa, y en las de ministros de Exteriores, normalmente dos veces al año.

Para conocer la agenda de Varsovia y el estado actual de los asuntos más relevantes, conviene analizar los resultados de la última reunión de ministros de Defensa, celebrada en Bruselas el 10 y 11 de febrero de 2016, y de la última reunión de ministros de exteriores, que tuvo lugar asimismo en Bruselas, el 19 y 20 de mayo de 2016. Todavía será posible conocer mayores detalles tras la reunión de ministros de Defensa de la OTAN que tendrá lugar los días 14 y 15 de junio. Aunque la agenda de las cumbres suele quedar cerrada con suficiente antelación, tampoco es descartable que por causas sobrevenidas o cambios significativos en la situación estratégica se incorporen algunos asuntos de última hora.

Asuntos encauzados en la agenda de la cumbre de Varsovia

Del análisis de ambas reuniones podemos determinar que numerosas cuestiones están bien encauzadas y no serán objeto de grandes discusiones en Varsovia. Entre las más

relevantes podemos citar las siguientes: Ampliación de la Alianza Atlántica; Seguridad Cooperativa y Asociaciones Estratégicas; Afganistán; Seguridad Marítima, y Concepto Estratégico de la OTAN.

Ampliación de la OTAN

La política relativa a próximas ampliaciones de la OTAN ha quedado definida en relación a la cumbre de Varsovia. El pragmatismo estratégico ha supuesto invitar a unirse a la Alianza solo a Montenegro, confirmando la política de puertas abiertas para el resto de países que desean unirse a la OTAN.

Tal y como anunció en la Conferencia de Budva[23], en Montenegro, Alexander Vershbow, segundo secretario general de la OTAN, en la reunión de ministros de Exteriores de la Alianza, celebrada en Bruselas los días 19 y 20 de mayo de 2016, se firmó el Protocolo de Adhesión de Montenegro a la Alianza Atlántica. Esto supone que Montenegro asiste ya como observador a todas las reuniones de la OTAN, incluida la cumbre de Varsovia.

El 19 de mayo de 2016, en una conferencia de prensa conjunta con el primer ministro de Montenegro, Djukanovic, el secretario general de la OTAN declaró que esta decisión es «una señal clara de que las puertas de la Alianza permanecen abiertas para los socios que comparten y promueven nuestros valores»[24]. Una vez que todos los aliados hayan ratificado el Protocolo de Adhesión, Montenegro se convertirá en el vigésimo noveno aliado de la OTAN.

Para el resto de posibles candidatos, parece decidido esperar y ver, optando por la prudencia estratégica. Por muy complicada que sea la situación actual, es preciso que la cumbre de Varsovia reitere a los candidatos que su independencia política será respetada. Al mismo tiempo, hay que reconocer los grandes esfuerzos que han realizado y el alto precio que han pagado por su decidido apoyo en las operaciones de la Alianza. Es cierto que nunca se había ampliado la OTAN en un escenario de confrontación, pero esto no puede traducirse en conceder a Rusia la capacidad de vetar futuras ampliaciones de la Alianza.

Dependiendo de la localización geopolítica, la ampliación de la OTAN presenta opciones muy diferentes. Hacia el sur, Montenegro no ha supuesto una gran dificultad; situaciones distintas presentan los casos de FYROM[25], atascado por la rivalidad regional escenificada en el nombre del país, y el de Bosnia y Herzegovina, debido a su compleja situación política. En el norte, todo depende de la voluntad de los suecos y los finlandeses. Hacia el este, en los casos de Georgia o el de Ucrania –asumiendo que

[23] «NATO: From Wales to Warsaw». Keynote Speech by NATO Deputy Secretary General Ambassador Alexander Vershbow at the 2BS («To Be Secure») Conference, Budva, Montenegro, May, 6, 2016. <http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_130583.htm>.

[24] «NATO Foreign Ministers sign Accession Protocol with Montenegro». Rueda de prensa conjunta del secretario general de la OTAN y el primer ministro de Montenegro. <http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_131132.htm>.

[25] La OTAN utiliza el término de *Antigua Republica Yugoeslava de Macedonia*, FYROM, en sus siglas en inglés; con la salvedad de Turquía que reconoce a este país con su denominación constitucional.

exista la voluntad ucraniana de unirse a la Alianza–, la ampliación no resulta fácil a corto y medio plazo en la situación de confrontación actual con Rusia. Desde el punto de vista político, las desventajas superan a las ventajas. La anexión de Crimea constituyó una sorpresa para los aliados que pronosticaban una época de fructífera colaboración con Rusia. Este profundo cambio estratégico, mostró claramente que el Kremlin está dispuesto a asumir grandes riesgos para mantener su área de influencia geopolítica.

Seguridad Cooperativa y Asociaciones Estratégicas

La mejor forma de proyectar estabilidad en los países próximos a la Alianza consiste en ayudar a los socios a fortalecer sus fuerzas militares para contribuir a su seguridad. En este sentido, los ministros de Exteriores estudiaron en mayo la colaboración con Jordania en asuntos de ciberseguridad, y la intensificación del apoyo en el adiestramiento de oficiales iraquíes en territorio jordano. El primer ministro de Iraq, ha solicitado que este adiestramiento se extienda a suelo iraquí, petición que está siendo estudiada[26]. Asimismo, se ayudará a Túnez en el adiestramiento de fuerzas especiales y en el desarrollo de un centro nacional de inteligencia.

Igualmente, la Alianza estudiará la mejor fórmula en cada caso para prestar asistencia a los países vecinos de Europa del Este. En este sentido, la OTAN ayudará a Georgia y Moldavia en la construcción de capacidades, y asimismo apoyará a Ucrania en su actual proceso de reformas.

En definitiva, la Alianza debe confirmar la gran importancia de la cooperación internacional y las asociaciones estratégicas, e impulsar estrategias de asociación diferenciadas para atender las necesidades e intereses de cada socio, garantizando el beneficio mutuo de cada relación.

Afganistán

La Alianza mantendrá el apoyo político, militar y financiero a Afganistán. En relación al futuro de la misión «Resolute Support» de la OTAN, y como muestra del claro compromiso de la Alianza con Afganistán, en la reunión de ministros de Exteriores de mayo se acordó su sostenimiento más allá de 2016[27]. Se espera que en la cumbre de Varsovia se anuncie la continuación de la imprescindible contribución[28] destinada a financiar a las Fuerzas de Seguridad afganas hasta el año 2020.

---

[26] «Foreign Ministers agree NATO must do more to project stability in its neighbourhood»,

19 de mayo de 2016, <http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_131197.htm>.

[27] «Foreign Ministers agree to sustain NATO-led mission in Afghanistan beyond 2016», 20 de mayo de 2016, <http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_131378.htm>.

[28] Ibídem.

Seguridad Marítima

El apoyo de la OTAN en la lucha contra el tráfico de seres humanos y los flujos migratorios irregulares en el Mediterráneo, incluirá la expansión de los cometidos de Seguridad Marítima de la OTAN en el Mediterráneo, así como el estudio preliminar de un posible apoyo a Libia en caso de que lo solicite.

La Operación «Active Endeavour» en el Mediterráneo, creada en 2001 tras los atentados del 11-S, se convertirá en una operación de Seguridad Marítima, incluyendo entre sus cometidos: la preservación de la libertad de navegación; la interdicción marítima, y el apoyo contraterrorista en el ámbito marítimo[29].

Concepto estratégico de la OTAN

Aunque no faltan las voces para que se abra ya el proceso, alcanzar un consenso entre los aliados para promulgar un nuevo concepto estratégico que sustituya al de 2010, reviste una gran dificultad y no parece ser un asunto prioritario. Al margen de la energía necesaria y la imprescindible voluntad política para llevar el proceso a buen puerto, un nuevo concepto estratégico podría ser causa de desencuentros entre los aliados, ya que se abrirían numerosos frentes de discusión. En particular, eliminar el interés de la OTAN en lograr una «verdadera asociación estratégica» con Rusia, según figura en el concepto estratégico actual[30], sería un paso controvertido en términos políticos ante la importancia de mantener abierto el diálogo estratégico con Moscú. La necesidad o conveniencia de abrir un proceso para la revisión del concepto estratégico actual formará parte de la agenda de la cumbre de Varsovia. No es descartable que pueda alcanzarse un compromiso para iniciar la revisión del concepto actual, emplazando a la Alianza a una hipotética aprobación[31] en la cumbre que previsiblemente tendrá lugar en el año 2018.

Asuntos a debate en la agenda de la cumbre de Varsovia

Hay otros cinco asuntos de amplio alcance que aún no están completamente cerrados y que marcarán la agenda y los debates de los máximos mandatarios aliados durante la cumbre de Varsovia.

Completar el camino del aseguramiento a la disuasión

En febrero de 2016, en la Conferencia de Seguridad de Múnich, Jens Stoltenberg, consciente de que en Gales la Alianza no había mostrado suficiente claridad y contundencia, expresó la necesidad de «enviar una poderosa señal para disuadir

[29] «Foreign Ministers agree NATO must do more to project stability in its neighbourhood», *op. cit*.
[30] Concepto Estratégico de la OTAN, 19 de noviembre de 2010, apartado 33, <http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_68580.htm>.
[31] Adrian Croft: «NATO May Revise Relationship with Russia Through New Strategy Document», *Atlantic Council*, July 6, 2015, <http://www.atlanticcouncil.org/blogs/natosource/nato-may-revise-relationship-with-russia-through-new-strategy-document>.

cualquier agresión o intimidación»[32]. Articular la manera en que dicha señal será enviada, será una de las decisiones esenciales que deben tomar los máximos líderes aliados en la cumbre de Varsovia[33].

Para completar el camino del aseguramiento a la disuasión en un entorno estratégico dominado por la incertidumbre y la inestabilidad, la Alianza ha de contar con mayor capacidad de respuesta y adaptación. Para ello, la cumbre de Varsovia deberá abordar al menos cuatro asuntos primordiales:

En primer lugar, es necesario revisar si las medidas adoptadas en la cumbre de Gales resultan suficientemente disuasorias frente a cualquier amenaza a la integridad territorial o a la población de todos y cada uno de los miembros de la OTAN.

En segundo lugar, sin establecer una clara priorización respecto a las otras misiones contempladas en el Concepto Estratégico de 2010, debe ponerse de manifiesto la importancia de la defensa colectiva. Es necesario disponer de suficientes capacidades militares para garantizar la defensa colectiva, la razón de ser de la OTAN, manteniendo al mismo tiempo una significativa capacidad de gestión de crisis en situaciones operativamente exigentes.

En tercer lugar, la organización debe acelerar sus procesos internos de decisión. De poco valdrá tener unidades de muy alta disponibilidad si los mecanismos para decidir su empleo precisan un largo periodo de tiempo para alcanzar el imprescindible consenso entre todos los aliados, dificultando al mismo tiempo una adecuada comunicación estratégica. El ciclo actual de toma de decisiones en la Alianza consume unos tiempos prolongados; sin duda se necesitan unidades de alta disponibilidad pero también debe existir esa alta disponibilidad en los órganos encargados de la toma de decisiones.

En cuarto lugar, para hacer frente a todo lo relacionado con la amenaza cibernética y la llamada guerra híbrida o ambigua, es necesario aumentar la capacidad de resistencia y regeneración de los aliados –lo que se conoce actualmente con el pomposo nombre de resiliencia–, frente a agresiones exteriores para garantizar el normal desarrollo de la vida cotidiana de los ciudadanos, la seguridad energética y la defensa de las infraestructuras críticas.

Los ministros de Defensa de la Alianza decidieron en febrero de este año establecer una presencia avanzada en el flanco este de la Alianza. El 30 de mayo de 2016, Jens Stoltenberg confirmó en Varsovia que esta presencia avanzada será multinacional y se llevará a cabo mediante rotaciones de diferentes fuerzas[34]. Según fuentes de la

[32] «Speech by NATO Secretary General Jens Stoltenberg at the Munich Security Conference», 13 de febrero de 2016, <http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_128047.htm>.

[33] Alberto Pérez Vadillo: «De Múnich a Varsovia: la OTAN busca nueva estrategia», *Estudios de Política Exterior,* 23 de febrero de 2016, <http://www.politicaexterior.com/actualidad/de-munich-a-varsovia-la-otan-busca-nueva-estrategia/>.

[34] Jens Stoltenberg: «NATO Secretary General discusses Warsaw Summit with Polish President», 30 May 2016, <http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_131669.htm>.

Alianza, las opciones que las autoridades militares de la OTAN están estudiando, contemplan una fuerza multinacional de entre 3.000 y 4.000 efectivos que rotaría de forma continua entre los tres países bálticos y Polonia. Sin duda, en la reunión de ministros de Defensa de la OTAN, prevista para los días 14 y 15 de junio, será posible conocer mayores detalles, pero en cualquier caso, el despliegue y la entidad de estas unidades sigue siendo objeto de discusión y el resultado final será decidido en la cumbre de Varsovia. Como siempre sucede en la OTAN, «nada está decidido hasta que todo está decidido».

En definitiva, un aspecto esencial de la agenda de Varsovia es la dificultad de armonizar la situación estratégica actual con la necesidad de hacer creíble la defensa colectiva en el caso de que un aliado sea atacado[35]. Sería ingenuo sobrevalorar la capacidad disuasoria de las unidades convencionales que los aliados diseñaron en la cumbre de Gales, ya que su entidad militar es reducida. Por mucho que no resulte políticamente atractivo, es necesario que en la cumbre de Varsovia se hable de la forma de revitalizar la disuasión nuclear. Conviene recordar, dentro y fuera de la Alianza Atlántica, que la OTAN es «una Alianza nuclear y seguirá siéndolo mientras existan las armas nucleares» y que la defensa colectiva descansa en el paraguas disuasorio que ofrecen las armas nucleares estratégicas, particularmente las de los Estados Unidos. En el escenario estratégico actual, la disuasión nuclear permanece como «la garantía suprema de la seguridad de los aliados»[36].

Equilibrar la respuesta a las amenazas presentes en los flancos este y sur

Un resultado inesperado de la reunión de ministros de Defensa de febrero de 2016, fue la decisión de enviar unidades navales al mar Egeo para llevar a cabo operaciones de apoyo en la lucha contra las mafias que trafican con seres humanos. Esta decisión, que se produjo de forma inesperada, refleja la creciente importancia que la Alianza concede a las serias amenazas del flanco sur. Asimismo, los ministros de Defensa, en el marco de la lucha contra el Daesh, autorizaron el uso en operaciones de apoyo de aviones de control y vigilancia aérea (AWACS). Son buenas noticias para España. Como señala acertadamente Félix Arteaga: «Cuanto más se implique la OTAN en combatir al Daesh en Siria e Irak también deberá hacerlo en Libia, el Sahel y otros espacios de interés estratégico para España»[37].

En teoría, la respuesta al debate entre las distintas amenazas debería haberse producido mediante la guía política, adoptada en junio de 2015 en la reunión de

[35] Alexandra de Hoop Scheffer: «From Wales to Warsaw: Priorities for the NATO 2016 Summit», Panel discussion, *The German Marshall Fund of the United States,* Berlin, 11 de julio de 2015. <http://www.gmfus.org/events/wales-warsaw-priorities-nato-2016-summit-0>.

[36] Declaración de la Cumbre de Gales, 5 de septiembre de 2014, apartado 50, <http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm>.

[37] Félix Arteaga: «La OTAN se hace a la mar (mientras se toman medidas frente a Rusia y el Daesh)», *Real Instituto Elcano,* Comentario Elcano 5/2016, 12 de febrero de 2016, <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/arteaga-la-otan-se-hace-a-la-mar-rusia-daesh>.

ministros de Defensa OTAN que tuvo lugar en Bruselas. Esta guía política, un documento clasificado, representa doctrinalmente el primer paso del proceso de planeamiento de la defensa de la Alianza Atlántica. Con las debidas reservas, parece que la respuesta no fue muy concluyente y sirvió para poner de relieve una cosa y para confirmar otra. En primer lugar, escenificó los diferentes puntos de vista entre los aliados, y en segundo lugar, confirmó que si la especialidad del lenguaje diplomático es tratar de hacer feliz a todo el mundo, en la OTAN, como se repite a menudo en los mentideros de Bruselas, «suele conseguirse una distribución equitativa de la infelicidad».

Se acerca la cumbre de Varsovia y el debate entre conceder mayor importancia estratégica al flanco este frente al flanco sur sigue vigente. Esta controvertida cuestión, pone en realidad sobre la mesa otros debates asociados que llevan largo tiempo en la agenda de la Alianza: el debate de la priorización entre la defensa colectiva y la gestión de crisis, y el debate sobre si la Alianza debe ser una organización global o regional[38]. Esta controversia, afecta incluso a la VJTF, la denominada «punta de lanza» de la Fuerza de Respuesta de la Alianza; una de las medidas estrella de la cumbre de Gales para mejorar la capacidad de respuesta[39] ante cualquier amenaza, independientemente de su procedencia. Al margen de los sempiternos problemas presupuestarios, las suspicacias entre los aliados surgen ante la pregunta de qué sucedería si se despliega la VJTF en uno de los flancos y el adversario en el otro flanco decide sacar ventaja de esta situación. Sea como sea, en la cumbre de Varsovia, debe evitarse la división que supondría no poder reconciliar las diferentes percepciones de seguridad entre los aliados del este y los aliados del sur[40].

La cumbre de Varsovia deberá proporcionar una respuesta a esta cuestión y no parece difícil pronosticar que la solución consistirá en atender a ambas orientaciones estratégicas al mismo tiempo; la única opción sobre la que puede articularse el imprescindible consenso. Asimismo, es necesario que la cumbre resuelva los detalles de la respuesta en cada uno de los flancos.

Después de los ataques del terrorismo fundamentalista en París y Bruselas, ya no cabe duda que la OTAN debe prestar atención al flanco sur definiendo una estrategia para hacer frente a este serio desafío; no hacerlo supondría un serio revés para la cohesión de los aliados. Algunos analistas opinan que si no se aborda este asunto con garantías en la cumbre de Varsovia la organización podría deslizarse hacia la irrelevancia estratégica[41].

---

[38] Aylin Matlé, Alessandro Scheffler Corvaja: «From Wales to Warsaw: A New Normal for NATO?», *Fundación Konrad Adenaduer, Facts& Findings, October 2015, No. 187,* <http://www.kas.de/wf/doc/kas_42717-544-2-30.pdf?151109084530>.

[39] En mayo de 2016, en el ejercicio *Brilliant Jump* 16, desarrollado en Polonia, la OTAN activó por primera vez la VJTF.

[40] Karl-Heinz Kamp, *op.cit.*

[41] Cristopher S. Chivvis: «NATO's Southern Exposure», *Foreign Affairs,* April 17, 2016. <https://www.foreignaffairs.com/articles/2016-04-17/nato-s-southern-exposure>.

Para algunos, la llamada amenaza del flanco sur no es actualmente un problema estratégico de primer nivel, en el sentido de que no es una amenaza existencial; pero todo el mundo reconoce la imperiosa necesidad de afrontarla. La amenaza no está centrada en el problema de los flujos migratorios irregulares y la crisis de los refugiados, sino en la consolidación geográfica y el poder del terrorismo fundamentalista en la región. Mantener la atención de todos los aliados respecto a esta grave amenaza reviste gran importancia para la cohesión de la Alianza Atlántica.

La respuesta que la OTAN debe dar la amenaza en el flanco sur no es fácil de articular. La posición de la Alianza está basada en ayudar a los países del Norte de África y Oriente Medio a construir las capacidades necesarias para combatir las amenazas y las causas de inestabilidad en la región. Según Alexander Vershbow[42], «proyectando estabilidad de esta manera, podemos prevenir posibles conflictos y evitar la necesidad de desplegar fuerzas militares». En este sentido, es de esperar que en la cumbre de Varsovia la OTAN presente un Programa de Creación de Capacidades para ayudar a los socios de la Alianza en el Norte de África y en Oriente Medio.

Respecto al flanco este, una vez acordado por los ministros de Defensa de la OTAN que habrá un refuerzo militar en el este, queda concretar, como ya se ha comentado, los detalles sobre el número de fuerzas militares y los países donde se desplegarán, decisiones que se tendrán que tomar en la cumbre de Varsovia.
En el Acta Fundacional para sus relaciones con Rusia, adoptada en 1997, la Alianza declaró que para la defensa de su territorio no incluiría «el estacionamiento permanente de contingentes sustanciales», en los países aliados vecinos a Rusia, siempre que Moscú actuase de forma similar en sus despliegues. Esta es la razón por la que el término rotatorio aparece tan a menudo en los debates sobre el refuerzo del flanco este. Determinar qué constituyen contingentes sustanciales es algo difícil de precisar, pero el significado del vocablo permanente presenta menor margen para acogerse a la siempre socorrida «ambigüedad constructiva». En definitiva, un estacionamiento permanente de unidades OTAN en el territorio de los aliados del este, equivaldría a renunciar en la práctica al instrumento político que supone el Acta Fundacional. Alcanzar un consenso al respecto entre los aliados, no parece posible actualmente.

Incremento de la cooperación entre la OTAN y la UE

La OTAN y la UE comparten la necesidad de adaptarse al profundo cambio estratégico sufrido en Europa en poco tiempo. La Unión Europea ha iniciado ya el proceso para aprobar una nueva Estrategia de Seguridad; la actual es del año 2003. Está previsto que en el Consejo Europeo de junio de 2016, se presente un análisis detallado del

[42] «NATO: From Wales to Warsaw». Keynote Speech by NATO Deputy Secretary General Ambassador Alexander Vershbow at the *2BS ('To Be Secure') Conference,* Budva, Montenegro, May, 6, 2016. <http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_130583.htm>.

escenario estratégico. Considerando que ambas organizaciones tienen 22 miembros en común, sería deseable que existiese algún tipo de coordinación a la hora de analizar estratégicamente la situación presente y futura[43].

En la cumbre de Gales, la OTAN admitió que no tiene el monopolio de la seguridad colectiva y que la UE tiene un papel esencial que jugar en el llamado «enfoque global o integral», de las operaciones. La complementariedad entre ambas organizaciones es evidente y tras largos años presididos por una relación complicada parece que ha llegado la hora de establecer nuevas vías de cooperación.

Al margen de la asimetría entre los miembros, cada organización tiene su propia área de experiencia y sus objetivos en el nivel estratégico. La UE es un proyecto político de largo alcance, una idea geopolítica, mientras que la OTAN es una organización defensiva, un proceso de coordinación estratégica para afrontar los riesgos y las amenazas compartiendo las cargas de la defensa entre los aliados. Por eso, no sería razonable pretender lograr metas demasiado ambiciosas en relación al nivel de cooperación entre ambas organizaciones.

El momento parece proclive para alcanzar un mayor grado de cooperación entre ambas organizaciones. En términos de defensa colectiva o de operaciones complejas de gestión de crisis, el papel de la OTAN seguirá siendo primordial, pero existen otras áreas en las que las capacidades de la UE constituyen una mejor elección, ya que cuenta con medios más eficaces y eficientes[44].
Según Alexander Vershbow[45], el refuerzo de la cooperación entre la OTAN y la UE se basará en los siguientes aspectos: expresar la voluntad de trabajar más estrechamente para combatir las amenazas híbridas, incluyendo ejercicios de respuesta frente a este tipo de amenazas; cooperar en asuntos marítimos y de ciberseguridad; elaborar un libro de escenarios para clarificar de antemano, en caso de que un país sufra un ataque de tipo híbrido, qué hace cada organización y quién lo hace; y explorar nuevas vías de cooperación en el Mediterráneo Central. De acuerdo con las cifras de Naciones Unidas[46], el número diario de refugiados llegados a Europa en abril de 2016 bajó en un 90% respecto al mes anterior. Ante la creciente presión que sufren en el mar Egeo, las mafias que trafican con seres humanos están desviando sus actividades criminales al Mediterráneo Central. Por ello, es necesario reaccionar con rapidez.

---

[43] Trine Flockhart, *op. cit.*
[44] Alexander Vershbow: «Meeting Today's Security Challenges: The Importance of NATO-EU Cooperation», Remarks to The EU Inter-parliamentary Conference on the Common Foreign and Security Policy and the Common Security and Defence Policy, The Hague, 8 de abril de 2016, <http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_129808.htm>.
[45] Ibídem.
[46] Jim GARAMONE: «NATO Foreign Ministers Meet on Heels of Military Committee Discussions», US Department of Defense, 18 de mayo de 2016, <http://www.defense.gov/News-Article-View/Article/775727/nato-foreign-ministers-meet-on-heels-of-military-committee-discussions>.

La relación con Rusia

La realidad ineludible es que la OTAN debe tener una relación con la Federación Rusa. La pregunta clave es ¿qué tipo de relación? En primer lugar, parece necesario que la Alianza Atlántica asuma las consecuencias derivadas del profundo cambio estratégico que ha sufrido su relación con Rusia. Moscú ya no es un socio de la OTAN y no parece tener interés en volver a serlo. La relación de los aliados con Rusia se encuentra fuertemente condicionada por la política agresiva que el Kremlin ha abrazado, basada en un revisionismo histórico y un nacionalismo exacerbado.

Ante esta realidad, la respuesta de la Alianza Atlántica debe ser firme y mostrar la unánime determinación de los aliados. Cualquier agresión al territorio o a la población de un país aliado producirá la respuesta solidaria de la Alianza como un todo. Rusia debe saber también que el interés de los aliados no es en absoluto reeditar el escenario de la Guerra Fría, ni aislar a la Federación Rusa en el escenario internacional. Al mismo tiempo, la OTAN debe reconocer que el concurso de Moscú es imprescindible a la hora de resolver algunos de los desafíos actuales. Considerar a Rusia como enemigo, por mucho que la anexión de Crimea haya sido un claro atropello al derecho internacional, podría traducirse en una vuelta a la Guerra Fría, un escenario muy negativo para los aliados en términos políticos y estratégicos. En definitiva, es necesario mantener abierto el diálogo estratégico con el Kremlin.

El Presidente de Polonia[47] señalaba recientemente en una conferencia en el Colegio de Defensa de la OTAN, en Roma:

> *«Debemos mantener nuestra disposición a dialogar incluso con aquellos que no comparten nuestros valores. Aunque en la actualidad un compromiso constructivo con estos países puede ser difícil de alcanzar, debemos proseguir los esfuerzos para lograr una coexistencia predecible con todos los estados europeos».*

Dado el carácter de las decisiones que se han tomado y las que se deben adoptar en Varsovia, la OTAN ha puesto el énfasis en tratar de evitar una escalada de la tensión con Rusia. En este sentido, los ministros de Defensa acordaron en febrero de este año, que la Alianza apoyará los esfuerzos necesarios en el marco de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) para incrementar la transparencia de sus operaciones militares.

En abril de 2016, se celebró una reunión de Consejo OTAN-Rusia[48], la primera desde

[47] Andrzj Duda: Conferencia en el Colegio de Defensa de la OTAN (NADEFCOL), Rome, 17 de mayo de 2016. <http://www.president.pl/en/news/art,167,presidents-speech-at-the-nato-defense-college.html>.

[48] El Consejo OTAN-Rusia se constituyó en la cumbre OTAN-Rusia, celebrada en Roma el 20 de mayo

junio de 2014. Aunque ambas partes pusieron de nuevo de manifiesto sus profundas discrepancias, la reunión sirvió al menos para confirmar el cauce de diálogo estratégico que supone este organismo[49]. Tras la reunión de ministros de defensa OTAN, prevista para los días 14 y 15 de junio de 2016, y antes de la cumbre de Varsovia, la Alianza Atlántica quiere celebrar una nueva reunión del Consejo OTAN-Rusia.

Aumento de las inversiones en defensa

La situación creada tras la anexión rusa de Crimea y el auge del terrorismo fundamentalista favorecen la percepción de las amenazas, tanto al este como al sur, por parte de las opiniones públicas de los diferentes Estados miembros de la OTAN. Se trata de un paso esencial para que se materialice la voluntad política de invertir más en defensa; un escenario inimaginable en el contexto económico actual sin la presencia de estas claras amenazas en el horizonte. La previsión para el año 2016, indica que algunos aliados incrementarán significativamente sus inversiones en defensa por primera vez en varios años[50].

Incrementar la inversión en defensa de todos los países aliados es esencial. Desde el año 2008 al 2015, el total de las inversiones en defensa de los aliados se redujo[51] en un 18%, mientras que Rusia, entre los años 2005 y 2014, aumentó[52] su presupuesto de defensa en un 290%. Sin nuevas inversiones y nuevas capacidades[53], todas las buenas ideas se quedarán en simples intenciones y el impacto en la cohesión política de la Alianza podría ser significativo a corto plazo, y letal a medio y largo plazo.

También es importante recordar que la interoperabilidad es la savia de las alianzas y las coaliciones; si se debilita, o peor aún si se pierde, la OTAN no desaparecerá, pero iniciará un lento declinar y su destino final será la irrelevancia como organización militar. Este riesgo, una realidad ya presente para algunos, no se da solo entre los aliados europeos y los Estados Unidos; lo mismo sucede entre algunos aliados europeos.

A los Estados Unidos cada vez les cuesta más aceptar que deban pagar por la

de 2002.

[49] Lucía Abellán: «La OTAN y Rusia se acercan por vez primera desde la tensión de Crimea», *El País*, 20 de abril de 2016, <http://internacional.elpais.com/internacional/2016/04/20/actualidad/1461171108_608468.html>.

[50] Sam Jones: «Defence spending by Nato's Europe states up as uncertainty rises», *Financial Times*, May 30, 2016, <https://next.ft.com/content/e0058620-259d-11e6-8ba3-cdd781d02d89>.

[51] Con precios en dólares y tipos de cambio de 2010, «Defence Expenditures of NATO Countries (2008-2015)», <http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2016_01/20160129_160128-pr-2016-11-eng.pdf>.

[52] <http://www.datosmacro.com/estado/gasto/defensa/rusia>.

[53] La tendencia descendente y la ineficacia en el gasto es realmente lo preocupante, no la cantidad total. En el año 2014, el total del gasto aliado en defensa fue 14 veces superior al de Rusia.

seguridad de una Europa más rica que ellos; si encima los aliados dejan de apoyarles políticamente, o por problemas de interoperabilidad no pueden participar en las operaciones de Estados Unidos fuera del marco europeo, la brecha política en el vínculo transatlántico acabará siendo insalvable.

El reparto de las cargas en la OTAN no va a resolverse de un día para otro; esta discusión siempre ha estado presente y seguirá estándolo en la realidad política de las diferentes naciones de la Alianza; de hecho el debate sobre las inversiones en defensa es cada vez más multifacético y la simplificación del 2% sigue siendo contestada por sus evidentes limitaciones para reflejar la verdadera contribución de cada aliado.
En Varsovia, se procederá a una revisión del grado de cumplimiento de los compromisos adquiridos por los aliados en la cumbre de Gales sobre las inversiones en defensa. Comprobar la evolución de los presupuestos de los diferentes aliados, anticipa una discusión desapacible, ya que en algunos casos los resultados no van, por el momento, en la dirección acordada. Considerando que la inversión en defensa de los Estados Unidos asciende al 69% del gasto total[54] en defensa de los países de la OTAN, este asunto reviste una creciente importancia política para los Estados Unidos. Como señalaba recientemente Jeffrey Larsen[55]: «Reducir los presupuestos de defensa, después de prometer incrementarlos, tal y como han hecho algunos gobiernos europeos, no es la mejor manera de ganarse los corazones y las mentes de los líderes estadounidenses».

Conclusiones

En la próxima cumbre de Varsovia, la OTAN debe mantener la unidad política de los aliados y fortalecer la credibilidad de la Alianza, asegurando su capacidad de disuasión. Si no se logran estos dos objetivos, se corre el riesgo de fracturar políticamente la organización, algo que supondría el peor de los escenarios posibles para la Alianza Atlántica.

La agenda de la cumbre de Varsovia incluirá un buen número de asuntos, unos llegarán ya encauzados y otros serán objeto de discusión en la misma cumbre. Entre los primeros, cabe citar: la ampliación de la Alianza; la Seguridad Cooperativa y las Asociaciones Estratégicas; el compromiso con Afganistán; la Seguridad Marítima, y una posible revisión del actual Concepto Estratégico de la OTAN. Entre los segundos están los siguientes: completar el camino del aseguramiento a la disuasión; equilibrar la respuesta a las amenazas presentes en los flancos este y sur; incrementar la

[54] El porcentaje ascendía al 71% en 2010, con precios en dólares y tipos de cambio de ese año, «Defence Expenditures of NATO Countries (2008-2015)», <http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2016_01/20160129_160128-pr-2016-11-eng.pdf>.
[55] Jeffrey A. Larsen, *op. cit.*, pág. 14.

cooperación entre la OTAN y la UE; la relación con Rusia, y el grado de cumplimiento de los compromisos alcanzados en la cumbre de Gales sobre las inversiones en defensa.

Completar el camino del aseguramiento a la disuasión frente a cualquier agresión, incluye cuatro asuntos primordiales: revisar si las medidas adoptadas en la cumbre de Gales resultan suficientemente disuasorias frente a cualquier amenaza; poner de manifiesto la importancia de la defensa colectiva y la firme determinación de los aliados; acelerar los procesos internos de decisión, y aumentar la capacidad de resistencia y regeneración de los aliados frente a las amenazas hibridas y cibernéticas.

La posibilidad de alcanzar un acuerdo unánime sobre la preeminencia de una orientación estratégica, este o sur, sobre la otra es remota. La OTAN debe mantener su política actual consistente en responder al mismo tiempo a las amenazas presentes en ambas direcciones; el llamado enfoque de 360 grados. Asimismo, la Alianza debe precisar en Varsovia los detalles de la respuesta en cada uno de los flancos.

Es necesario intensificar la cooperación estratégica entre la OTAN y la UE. El momento parece propicio. Existen áreas muy importantes en el llamado enfoque global o integral, en las que la UE cuenta con medios más eficaces y eficientes que la OTAN. En particular, el concurso de la UE en la Seguridad Marítima en el Mediterráneo reviste una gran importancia.

La OTAN debe tener una relación con la Federación Rusa. Esta relación debe estar basada en una combinación de disuasión y diálogo. La cumbre debe mostrar la determinación unánime de todos los aliados: una agresión al territorio o a la población de un país aliado supondrá la respuesta solidaria de la Alianza como un todo. Al mismo tiempo, la Alianza debe reiterar que no considera a Rusia como un enemigo, reconociendo que el concurso de Rusia es imprescindible a la hora de resolver algunos de los desafíos actuales. Para ello, es necesario mantener abierto el diálogo estratégico con Rusia.

En Varsovia, los máximos líderes de la Alianza procederán a una revisión del grado de cumplimiento de los compromisos adquiridos por los aliados en la cumbre de Gales sobre las inversiones en defensa. Comprobar la evolución de los presupuestos de los diferentes aliados, anticipa una discusión dura y difícil ya que, en algunos casos, los resultados no van, de momento, en línea con lo acordado.

Parafraseando la conocida frase de Hastings Ismay, el anterior secretario general de la OTAN, Anders Fogh Rasmussen, dijo en el año 2010 que la finalidad de la Alianza en nuestros días es «mantener a los americanos dentro, a los europeos comprometidos y a las nuevas amenazas fuera». Si la cumbre de Varsovia logra estos tres objetivos, será sin duda un gran éxito.

*Francisco J. Ayuela Azcárate**
COR. IM.

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Marco

11/2016 05 de julio de 2016

*Antonio Esteban López**

OTAN: el oso y las hienas

Visitar la WEB Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO

OTAN: el oso y las hienas

Resumen:

En la declaración final de la XXIV cumbre OTAN (Gales, septiembre, 2014) se establecieron dos focos de preocupación: «las acciones agresivas de Rusia contra Ucrania» y «la creciente inestabilidad en el área sur, desde Oriente Medio al Norte de África». De cara a la celebración de la XXV cumbre OTAN (Varsovia, julio, 2016), este documento trata de analizar la situación en estos escenarios: el «frente oriental» y el «flanco sur». Así, se expondrán los principales hechos acaecidos en estos dos años, el *statu quo* actual y las perspectivas de futuro. Igualmente se abordará la situación de una retaguardia (nuestras propias ciudades) que se ha revelado extremadamente vulnerable a las «amenazas de carácter transnacional y multidimensional».

Abstract:

In the final declaration of NATO XXIV Summit (Gales, September, 2014) the two main points of concern were stablished as follows: «Russia's aggressive actions against Ukraine» and the «growing instability in our southern neighbourhood, from the Middle East to North Africa». Keeping in mind the celebration of NATO XXV Summit (Warsaw, July, 2016), this document intends to analyze, the situation in these scenarios: "East Front" and "South Flank". So, we will present the main events that have taken place in these last two years, the current status quo and the future perspectives. We will also tackle the situation in our rearguard (our own towns), which is becoming extremely vulnerable to «transnational and multi-dimensional threats».

Palabras clave: OTAN, Rusia, Ucrania, Crimea, Estados Bálticos, Siria, Irak, Estado Islámico, cumbre, yihad, terrorismo, amenaza, riesgo.

Keywords: NATO, Russia, Ukraine, Crimea, Baltic States, Syria, Irak, Islamic State, summit, jihad, terrorism, threat, risk.

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

«Se corre el riesgo de que la OTAN se entretenga vigilando al oso ruso y se olvide de que las hienas yihadistas acechan en el sur»[1].

Comenzamos nuestro documento con esta frase que aparecía en un reciente artículo de Fuente Cobo publicado en la *Revista Ejército* con el título: «La OTAN y el curioso incidente del perro en la medianoche». Así lo hacemos por tratarse de una metáfora muy gráfica, a nuestro juicio bastante acertada, que viene muy al caso de cara a la inmediata celebración de la próxima cumbre de la Alianza Atlántica.

De Gales a Varsovia

El 4 y 5 de septiembre de 2014 se celebró en Newport (Reino Unido) la vigésimo cuarta cumbre de la OTAN, conocida como cumbre de Gales; muy pronto, el 8 y 9 de julio de este año, se celebrará, en Varsovia (Polonia), la vigésimo quinta. Parece pues buen momento para recordar lo que se concluyó en Gales y analizar las expectativas de lo que se tratará en Varsovia. Como punto de partida, comenzamos recordando el párrafo primero de la declaración final de la cumbre de Gales:

«Nosotros, los jefes de Estado y Gobierno de los países miembros de la Alianza Atlántica, nos hemos reunido en Gales en un momento crucial para la seguridad Euro-Atlántica. Las acciones agresivas de Rusia contra Ucrania constituyen un reto para nuestra visión de una Europa íntegra, libre y en paz. La creciente inestabilidad en el área sur, desde Oriente Medio al Norte de África, así como las amenazas de carácter transnacional y multidimensional, representan un desafío para nuestra seguridad. Todo ello, en conjunto, puede tener consecuencias a largo plazo para la paz y seguridad en la región Euro-Atlántica y para la estabilidad mundial»[2].

Desde el minuto uno se dejaba constancia de que las preocupaciones de la OTAN en aquella cumbre eran dos: la beligerante actitud rusa en el este y la amenaza islamista en el sur. La situación, ni en el este ni en el sur, ha cambiado mucho en estos dos años. En los siguientes párrafos vamos a analizar la historia, situación actual y

[1] Ignacio Fuente Cobo (2016, marzo)*:* «La OTAN y el curioso incidente del perro en la medianoche». *Revista Ejército*, número 899, pág. 19.

[2] NATO. Wales Summit Declaration (2014, September, 5th), pág. 1, (traducción del autor).

perspectivas de futuro, tanto en el frente oriental como en el flanco sur. Respecto a la historia y en aras de la debida y aconsejable brevedad nos limitaremos a analizar los orígenes más inmediatos de la conflictividad actual centrándonos en el siglo XX. En lo que se refiere al momento presente trataremos de ofrecer una visión general de la situación destacando aquellos aspectos controvertidos que podrían provocar la crisis y el conflicto. Respecto al futuro nos contentaremos con conjeturar sobre las posibles acciones e intenciones de los principales actores.

Frente oriental (el hábitat del oso)

En la cumbre de Gales quedó claro que las «acciones agresivas de Rusia contra Ucrania» se habían convertido en una fuente de preocupación para la OTAN, sobre todo porque podían constituir un anticipo de otras de parecida índole y envergadura. «Frente oriental» es una expresión que utilizaremos, exclusivamente a los efectos del presente trabajo, para referirnos a la zona de Europa oriental objeto de la tradicional y actual fricción entre las potencias occidentales de la Alianza Atlántica y la Federación Rusa.

Para recordar los orígenes de la presente rivalidad y recelo nos trasladaremos rápida y brevemente al siglo XX. Durante la Segunda Guerra Mundial las denominadas democracias occidentales y la Unión Soviética lucharon como aliados contra la Alemania de Hitler que, cegado por su megalomanía, había comenzado a invadir países a diestra y siniestra (al este y al oeste) por mor del *Lebensraum*[3]. Esta coyuntural alianza contra el Eje, forzada por la evolución del conflicto[4], era contra natura desde el punto de vista ideológico y geopolítico y así cuando el enemigo común fue liquidado, la alianza se quebró.

El 25 de febrero de 1945, Joseph Goebbels, ministro de propaganda de Hitler, publicaba en la revista «El Imperio» (*Das Reich*) un desesperado artículo titulado –

[3] *Lebensraum* significa en alemán «espacio vital». Según esta teoría, desarrollada en la Alemania nazi, la supervivencia de un pueblo depende de la pujanza de su población (incremento demográfico) y de su expansión territorial (una población en crecimiento necesita, por razones obvias, espacios donde prosperar).

[4] De hecho la Unión Soviética era nominalmente «amiga» de Alemania (pacto Molotov-Ribbentrop, 23 de agosto de 1939) hasta que Hitler invadió el país (Operación Barbarroja, 22 de junio de 1941).

«Año 2000»– incitando al pueblo alemán a resistir a toda costa. Goebbels, ya con los rusos pisando suelo alemán y no lejos de Berlín, vaticinaba, esta vez con relativo acierto, lo que habría de ocurrir en los siguientes años:

«La cosa sucederá como sigue: si los alemanes depusiesen sus armas, los soviéticos, en virtud del acuerdo entre Roosevelt, Churchill y Stalin, ocuparían todo el este y sudeste de Europa y una gran parte del Reich. Un telón de acero caería en este enorme territorio controlado por la Unión Soviética, donde las naciones serían degolladas»[5].

En este artículo el inefable ministro empleó una expresión, «telón de acero» (en alemán *Eiserner Vorhang*) que, sin que él pudiese imaginarlo ni verlo[6], iba a tener gran uso y predicamento en los años venideros. El cinco de marzo de 1946, apenas un año después, Churchill volvió a emplear la expresión (en inglés *Iron Curtain*) en un discurso pronunciado en los Estados Unidos: «Desde Stettin en el Báltico hasta Triestre en el Adriático, un telón de acero ha caído sobre el continente»[7]; Churchill no hacía sino confirmar la predicción de Goebbels y anunciar el comienzo de un periodo de la historia mundial (1946-1989) que dio en llamarse Guerra Fría.

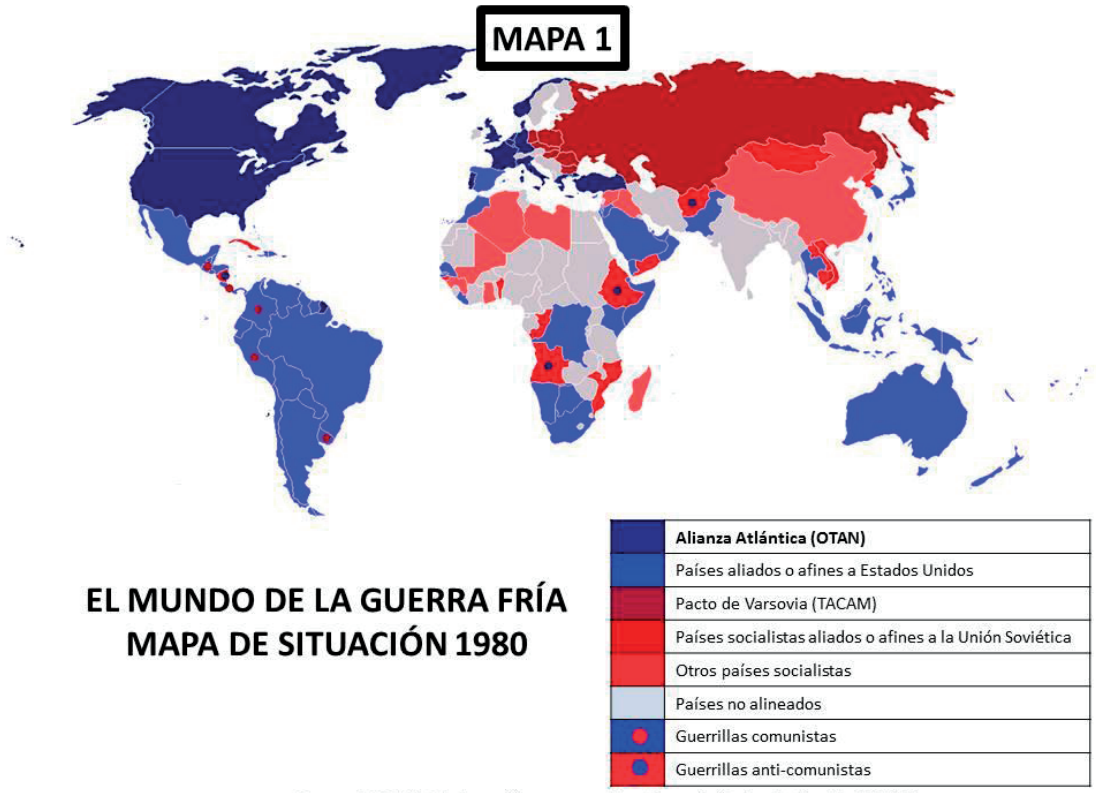
Este periodo se caracterizó por la confrontación en todos los ámbitos entre el bloque occidental liderado por los Estados Unidos y el bloque oriental capitaneado por la Unión Soviética. Caído el telón, gran parte de la Europa central y oriental quedó atrapada en la órbita soviética y fue gobernada, con puño de acero, por regímenes comunistas con administraciones títere dirigidas desde Moscú. En este ambiente de máxima tensión, cada bando organizó su propia alianza militar: en 1949 los países occidentales constituyeron la Alianza Atlántica (OTAN, Organización del Tratado del Atlántico Norte) y unos años más tarde, en 1955, el bloque comunista reaccionó con el denominado Pacto de Varsovia (TACAM, Tratado de Amistad, Cooperación y Asistencia Mutua) al que hubieron de adherirse, más por obligación que por devoción, la mayor parte de los países de la Europa del este (ver mapa 1).

---

[5] Joseph Goebbels (1945, 25 febrero): «Das Jahr 2000», *Das Reich*, pág. 1. Consultado 20 de mayo 2016 en: <http://research.calvin.edu/german-propaganda-archive/goeb49.htm> (traducción del autor).

[6] Joseph Goebbels se suicidó el uno de mayo de 1945 en el bunker de la Cancillería (Berlín).

[7] Conferencia en el Westminster College, Fulton, Missouri (5 de marzo de 1946). Consultado 20 de mayo 2016 en: <http://www.history.com/this-day-in-history/churchill-delivers-iron-curtain-speech> (traducción del autor).



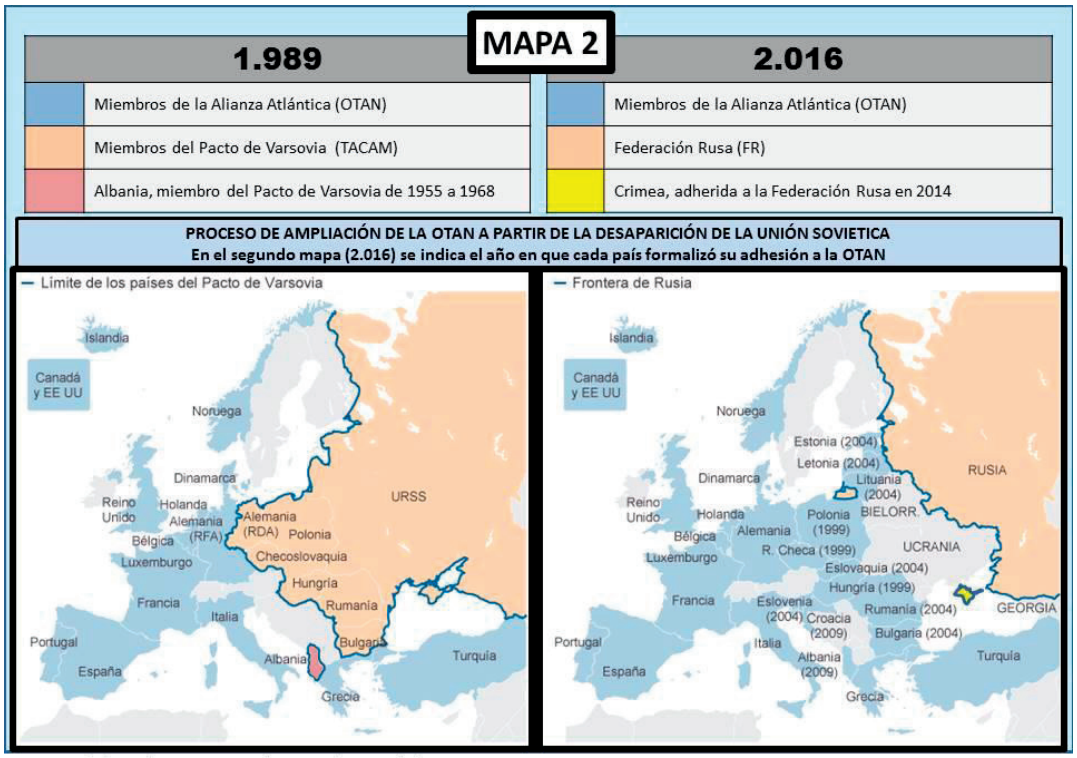
Fuente: CC BY-SA 3.0, https://commons.wikimedia.org/w/index.php?curid=6624169

Más tarde la URSS entró en un proceso de declive que acabó con su autodisolución. Sin la férrea vigilancia soviética, muchos de estos países[8] e incluso algunas antiguas Repúblicas Soviéticas[9] aprovecharon la ocasión para pasarse del difunto Pacto de Varsovia a la pujante Alianza Atlántica. Sin embargo, pasar página no era una cuestión tan simple. El recuerdo de los amargos años de dominación soviética había dejado una indeleble huella en los países afectados que, por ello, y a pesar de situarse bajo la protección del paraguas OTAN seguían y siguen viendo a la Federación Rusa (principal heredera de la URSS) como una terrible y temible amenaza. El caso es que en 1999, con la adhesión de Hungría, Polonia y la República Checa, la OTAN tocó por primera vez la frontera rusa en el enclave de Kaliningrado y siguió creciendo hacia el este

[8] Países del extinto Pacto de Varsovia actualmente en la OTAN: Albania, Bulgaria, Checoslovaquia (hoy dividido en República Checa y Eslovaquia), Hungría, Polonia, República Democrática de Alemania (hoy unificada en una sola Alemania) y Rumania.

[9] Países que en su día fueron Repúblicas Soviéticas actualmente en la OTAN: Estonia, Letonia y Lituania.

llegando en 2004, a través de las Repúblicas Bálticas, a las puertas de San Petersburgo[10] (ver mapa 2).



Fuente: Elaboración propia a partir de imagen descargada de https://jjolmos.files.wordpress.com/2015/03/1393613580_396358_1393613720_noticia_normal1.png

Tras la desaparición de la URSS, Rusia pasó un periodo de debilidad acuciada por sus problemas internos. Después de los peregrinos mandatos del exótico Boris Yeltsin[11], Vladimir Putin se instaló en el Kremlin en el año 2000, alternando hasta día de hoy los cargos de presidente de la Federación y de presidente del Gobierno en un sutil ejercicio de ingeniería política. El caso es que con Putin la situación ha experimentado un notable giro. En primer lugar, entre 2000 y 2004, se puso orden en los asuntos internos lo que propició un importante crecimiento económico. Posteriormente, a partir de 2005, el nuevo «zar» impulsó la acción exterior al objeto de devolver a Rusia su estatus de gran potencia y actor de primera línea en política internacional.

[10] San Petersburgo se encuentra a menos de 150 km de la frontera de Estonia.

[11] Boris Yeltsin fue presidente de la Federación Rusa durante dos mandatos consecutivos (10 julio 1991 a 09 agosto 1996 y 09 agosto 1996 a 31 diciembre 1999).

Manuel de la Cámara, diplomático español (actual embajador en Brasil) que durante algunos años prestó sus servicios en Moscú se refería así a esta cuestión: «Putin pretende (…) consolidar la recuperación del estatus de Rusia como gran potencia, en un marco de relaciones internacionales en el que ya no hay una sola potencia hegemónica sino varias potencias regionales que tratan de jugar un papel activo en la definición del nuevo orden mundial. El lema de la campaña presidencial de Putin en 2012 ha sido "Una Rusia Fuerte"»[12].

Esta nueva y fortalecida Rusia ha vuelto a la escena internacional con tal brío que, según algunas opiniones, ralla la arrogancia. Así cuando la situación lo exige Moscú, ora abiertamente, ora de forma encubierta, no duda en aplicar las medidas que considera más oportunas y ajustadas a sus intereses. Así, en un proceso que ha ido *in crescendo*, Rusia comenzó a intervenir en el exterior con audacia y determinación. Sus primeras acciones de impacto fueron los ciberataques encubiertos a Estonia (2007) o Georgia (2008) y la intervención semi-encubierta en Osetia del Sur (2008). Las más recientes y sonadas, el apoyo político y militar, ya sin grandes reservas, a los secesionistas de Crimea y Dombass (2014) y el envío de un contingente militar a Siria (2015) que con su contundente intervención (las fuerzas rusas operan con una mayor libertad de acción y actúan con menos restricciones que sus homólogas occidentales) se convirtió en tabla de salvación del régimen de Al-Asad y freno para la expansión del Estado Islámico. Este impetuoso despertar del oso ruso tras su obligado letargo ha hecho saltar las alarmas en occidente. La cuestión ucraniana es la que más desasosiego ha provocado en el seno de la OTAN, especialmente en aquellos países próximos a Rusia que vivieron bajo dominio soviético en la etapa de la Guerra Fría. Así la declaración de Gales se hace eco del espinoso asunto en los siguientes términos:

«La ocupación ilegal de Crimea y la intervención militar rusa en el este de Ucrania ha generado una legítima preocupación en algunos socios de la OTAN de Europa del Este»[13].

---

[12] Manuel de la Cámara Hermoso, (2012): «La política exterior de Rusia tras las elecciones presidenciales de 2012», pág. 20. En Javier Morales (editor) «Rusia en la Sociedad Internacional. Perspectivas tras el retorno de Putin». UNISCI (Unidad de Investigación sobre Seguridad y Cooperación Internacional). Departamento de Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología Universidad Complutense de Madrid, ISBN 978-84-615-9843-4, págs. 13-34.

[13] NATO. Wales Summit Declaration. (2014, September, 5th), pág. 6, (traducción del autor).

Los socios más legítimamente preocupados a los que se refiere la declaración son Bulgaria, Rumania y muy particularmente Polonia y las tres Repúblicas Bálticas: Estonia, Letonia y Lituania. Las razones que justifican la ya citada preocupación son de índole histórica y demográfica.

En lo que se refiere a la historia, estos países, por su situación geográfica –entre oriente y occidente– se han visto constantemente sometidos a una doble presión; las potencias centrales (imperio alemán y austro-húngaro) desde el oeste y Rusia desde el este. Esta región ha sido escenario de un sinfín de guerras y batallas y en no pocas ocasiones objeto de invasión y vasallaje. En este contexto de histórica conflictividad, la II Guerra Mundial y la posterior etapa de dominación soviética, constituye el episodio más doloroso, traumático y según parece imposible de olvidar. El 24 de agosto de 1939, Hitler y Stalin, sellaron a través de sus ministros de exteriores Molotov y Ribbentrop un pacto de no agresión que contenía un protocolo secreto en virtud del cual Alemania y Rusia se repartían los territorios de Europa del Este. El reparto en detalle se concretó posteriormente en «un segundo acuerdo –el Tratado de Amistad, Cooperación y Fronteras– [que] se firmó el 28 de septiembre. Stalin no solo reclamó Estonia y Letonia como parte de la esfera soviética, sino también Lituania. Tenía el objetivo de recobrar los territorios que habían pertenecido al Imperio ruso y asegurar que la URSS poseyera un área compacta de defensa. Hitler que ya estaba pensando en atacar Francia, accedió en seguida»[14]. Stalin, intimidando a los dirigentes de estas pequeñas y aisladas repúblicas, certificó la anexión de los tres Estados Bálticos aplicando de inmediato su política de terror contra los enemigos de la Unión Soviética. «Él y Beria no se limitaron a perseguir a personas en particular. Se arrestaron y deportaron familias enteras. Polonia fue el primer país que sufrió las consecuencias, Estonia, Letonia y Lituania venían a continuación…»[15]. En esta época comenzaron las persecuciones políticas y deportaciones. «En 1941, después de la entrada de las tropas soviéticas en las repúblicas bálticas, fueron deportadas unas 12.500 personas de Lituania, principalmente propietarios de comercios y agentes de policía con sus familias; 16.500 de Letonia y 6.700 de Estonia»[16]. Los países bálticos se veían

[14] Robert Service (2004): *Stalin. Una biografía*, Editorial: Siglo XXI de España Editores, Madrid (2006), ISBN 84-323-1234-7, págs. 401-402.

[15] Ibídem, pág. 402.

[16] Slava Katamidze (2003): *KGB. Leales camaradas, asesinos implacables. El KGB y los servicios*

nuevamente subyugados por Rusia (en esta ocasión en formato URSS). En este ambiente no es de extrañar que en algunas regiones surgiesen guerrillas contrarias a la dominación soviética y que, cuando los alemanes invadieron la Unión Soviética, parte de la población les recibiese como aliados. «En la Unión Soviética los alemanes aprovecharon mejor los grupos nacionalistas locales opuestos al gobierno de Stalin y lograron convencer a grandes cantidades de la población autóctona para que se enrolaran en la *Schutzmannschaft* a fin de realizar operaciones contra la guerrilla»[17]. La *Schutzmannschaft*, que puede traducirse al español como «Fuerza de Protección», era una especie de policía auxiliar de la que se valía la administración del Tercer Reich para el control de los territorios ocupados. Estas fuerzas se organizaban con colaboracionistas locales y en algunos casos se hicieron tristemente célebres por sus excesos y brutales procedimientos. En los países bálticos el número de voluntarios fue muy alto y actuaron de forma especialmente cruel con los partisanos pro-soviéticos y con los judíos. Cuando, a partir de la derrota de Stalingrado, la guerra comenzó a torcerse para Hitler, muchos de los voluntarios de la *Schutzmannschaft* se alistaron en las SS constituyendo hasta tres divisiones: la 15 (*Lettische 1*), la 19 (*Lettische 2*) y la 20 (*Estnische 1*) que lucharon hasta el final junto a los alemanes. «Las divisiones bálticas de las SS (…) se mostraron particularmente feroces en la defensa de su patria»[18]. Cuando Alemania se rindió, los soviéticos no tuvieron piedad con los «rebeldes» bálticos. Los colaboracionistas fueron liquidados de inmediato de forma sumaria, «bajo el pretexto de que su país había sido anexionado a la Unión Soviética antes de que estallara la guerra, ellos eran ciudadanos soviéticos y por tanto culpables de traición por haber apoyado a los alemanes»[19], y la población más o menos sospechosa fue sometida a una estricta vigilancia o simplemente deportada. En marzo de 1949 se produjo el mayor traslado forzoso de ciudadanos bálticos y aunque las cifras siempre son controvertidas se estima que pudieron ser decenas de miles. En 2009, 60º aniversario de la deportación, el entonces presidente del Parlamento Europeo Hans-Gert Pöttering recordaba el asunto con estas palabras: «Casi todas las familias de

secretos de la URSS 1917-1991, Editorial LIBSA, Madrid (2004), ISBN 84-6602-1001-6, págs. 87-88.

[17] Robin Lumdsen (1997): *Historia secreta de las SS*, Editorial La Esfera de los Libros SL, Madrid (2005), ISBN 84-9734-294-1, pág. 390.

[18] Ibídem, pág. 391.

[19] Gordon Williamson (2004) *Las SS: Instrumento de terror de Hitler*, Editorial LIBSA, Madrid (2006), ISBN 84-7630-844-2, pág. 127.

Lituania, Letonia y Estonia, así como de otras antiguas repúblicas de la Unión Soviética, se vieron afectadas por el cruel empleo de la fuerza del régimen dictatorial comunista. En casi todas se pueden encontrar casos de personas que perecieron en Siberia, que fueron perseguidas por la KGB o encarceladas y acosadas por el régimen totalitario. Estos hechos no pertenecen a un distante y oscuro pasado; están muy presentes en la memoria viva de muchas personas que [hoy] pertenecen a la Unión Europea»[20]. Por todo ello entra dentro de una cierta lógica que la población de estos países sienta hacia Rusia un fuerte recelo y comprensible temor; sobre todo aquellos habitantes que por su edad vivieron en primera persona la amarga experiencia soviético-comunista.

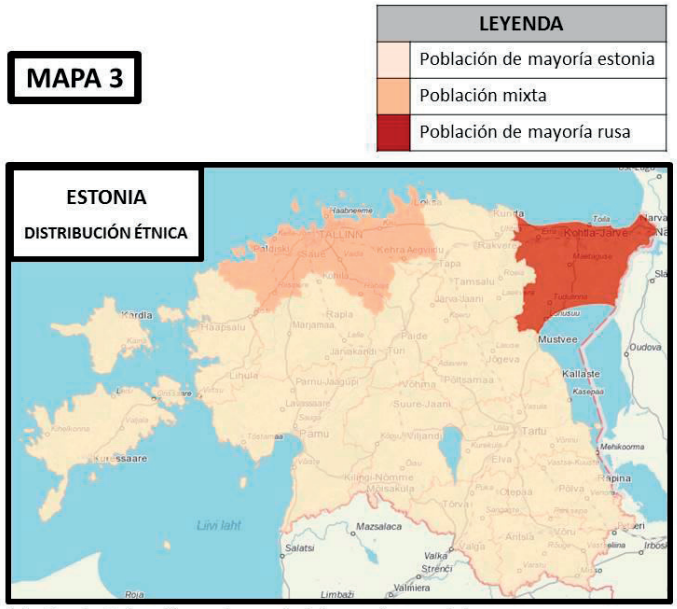
En segundo lugar debemos hablar de la situación demográfica. En puridad, este factor solo afecta a dos de las tres Repúblicas Bálticas –Estonia y Letonia– pero, en el momento presente y teniendo en cuenta el precedente ucraniano (Crimea y Dombass), podría convertirse en el detonante de una crisis a gran escala. En Estonia, según los datos[21] de 2012, la distribución de la población era la siguiente: estonios alrededor del 69%, rusos sobre el 25% y otras minorías el 6%. En Letonia, según el censo[22] de 2011, la situación era bastante similar, los letones representaban el 62% de la población, los rusos el 27% y otros grupos étnicos el 11%. Pero además, la población no se distribuye de manera uniforme y en algunas zonas –precisamente las limítrofes con Rusia– la situación es a la inversa: los rusos representan el grupo mayoritario.

En Estonia (ver mapa 3), la provincia de Ida-Virun al noreste del país tiene una clara mayoría rusa (73%), mientras los estonios, en este caso, se quedan en minoría (20%).

[20] «Opening of plenary session: EP marks 60th anniversary of deportation of Baltic citizens to Siberia», (traducción del autor). Consultado 12 de mayo 2016 en: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+IM-PRESS+20090320IPR52244+0+DOC+XML+V0//EN>.

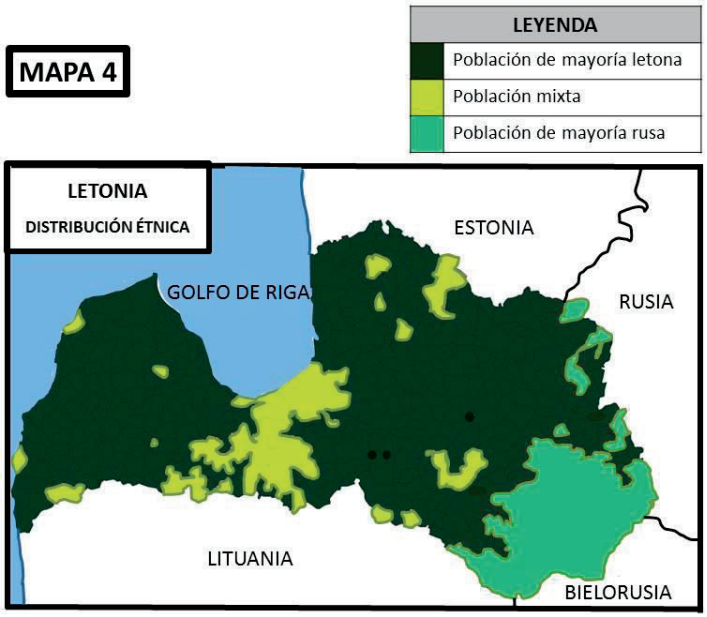
[21] Statistics Stonia. Consultado 13 mayo 2016 en: <http://www.stat.ee/>.

[22] Central Statistics Bureau of Latvia. Consultado 13 mayo 2016 en: <http://www.csb.gov.lv/>.



Fuente: Statistics Estonia. Elaboración propia a partir de imagen descargada de:
http://www.stat.ee/?lang=en

En Letonia (ver mapa 4) la situación se repite en el sureste, en las ciudades de Dugavpils y Rezekne y sus regiones aledañas, donde los letones quedan en minoría.



Fuente: Central Statistical Bureau of Latvia. Elaboración propia a partir de imagen descargada de:
http://www.csb.gov.lv/?lng=en

La distribución demográfica en Estonia y Letonia presenta una cierta similitud con la de Ucrania[23], pero no es la única ni la más preocupante. Así pueden establecerse otras analogías que podrían convertirse en factores desencadenantes de un hipotético conflicto. En primer lugar (igual que en Ucrania) la comunidad rusa no se lleva nada bien con sus anfitriones bálticos ni éstos quieren en su territorio a los primeros. En segundo lugar (igual que en Ucrania) las autoridades de Estonia y Letonia en lugar de poner paz, vienen adoptando –a modo de revancha contra sus antiguos dominadores– medidas abiertamente discriminatorias (adquisición de la nacionalidad, limitación del derecho al voto o el acceso a determinados puestos, políticas educativas y lingüísticas, medios de comunicación…)[24]. En septiembre de 2014 la OSCE celebró una reunión en Varsovia donde se abordaba este asunto. En la declaración final de dicha reunión se reconoce que, entre los Estados Bálticos, Lituania «se ha distinguido siempre como el país que hace más progresos hacia el respeto de los derechos lingüísticos (…) la mayoría de la población de origen ruso tiene garantizado el acceso a la condición de ciudadano»[25]. Sin embargo, «lo más desconcertante son las persistentes limitaciones de los derechos civiles de las minorías ruso-parlantes tanto en Letonia como en Estonia»[26]. En este mismo documento, en las recomendaciones finales se insta a Estonia y Letonia a constituir una «comisión independiente para desarrollar una hoja de ruta que garantice a todos los ruso-parlantes dentro de sus fronteras el acceso a la condición de ciudadano a través de un proceso que permita de una forma razonable la adquisición de la nacionalidad»[27].

---

[23] Ucrania es un país dividido entre dos comunidades (ucranianos y rusos) con idiosincrasia y aspiraciones muy distintas. Los ucranianos (alrededor del 67%) viven mayoritariamente en el norte y oeste mientras los rusos (alrededor del 28%) se concentran en el sur y este. Crimea y Dombass son las regiones de Ucrania donde la población rusa constituye una importante mayoría lo que explicaría el triunfo de los movimientos secesionistas partidarios de la integración en la Federación Rusa.

[24] Estonia Human Rights. Discrimination-Linguistic Minorities. Consultado 15 de mayo 2016 en: <http://www.amnestyusa.org/our-work/countries/europe/estonia>.
Latvia – Russians. Consultado 15 de mayo 2016 en: <http://minorityrights.org/minorities/russians-4/>.

[25] OSCE (2014, September, 29th). OSCE Human Dimension Implementation Meeting. Warsaw, Working Session 10: Rights of Persons Belonging to National Minorities. BALTIC STATES. Citizenship and Language Rights of Russian-speaking Minorities, pág. 3, (traducción del autor). Consultado 15 de mayo 2016 en: <http://www.osce.org/odihr/124483?download=true>.

[26] Ibídem, pág. 3.

[27] Ibídem, pág. 4.

Con estos mimbres está claro que podría producirse una escalada que acabase en conflicto. La dinámica, como veremos a continuación, es bien sencilla y entraña un cierto peligro. Los gobiernos bálticos, tradicionales enemigos de Moscú, intentan evitar que las minorías rusas de sus territorios crezcan en número e influencia. El Kremlin por su parte presiona a los bálticos aplicando medidas encubiertas (ciberataques, especulaciones en el precio del gas, apoyo a movimientos rusófilos…) con el objetivo de desestabilizar a su vecinos. Las autoridades bálticas reaccionan haciendo más difícil la vida de las minorías rusas lo que, a su vez, ofrece a Moscú inestimable excusa para seguir aumentando la presión e incluso una coartada a medida para organizar una intervención militar en formato híbrido (al igual que sucedió en Osetia del Sur, Moscú podría justificar una intervención de carácter «humanitario» en defensa de la población rusa objeto de discriminación).

En este contexto, histórico y demográfico, a nadie puede sorprender que lo sucedido en Ucrania preocupe seriamente en Estonia y Letonia donde los rusos bálticos podrían seguir el ejemplo de los rusos ucranianos. En Estonia, Ida-Virun podría animarse a tomar el camino de Crimea mientras que en Letonia, las ciudades de Dugavpils y Rezekne podrían caer en la tentación de iniciar la aventura de Donetsk y Luhanks. Esta preocupación, por proximidad y afinidad, se extiende a Lituania y Polonia, países que también tienen frontera con Rusia a través del estratégico enclave de Kaliningrado.

Flanco sur (el territorio de las hienas)

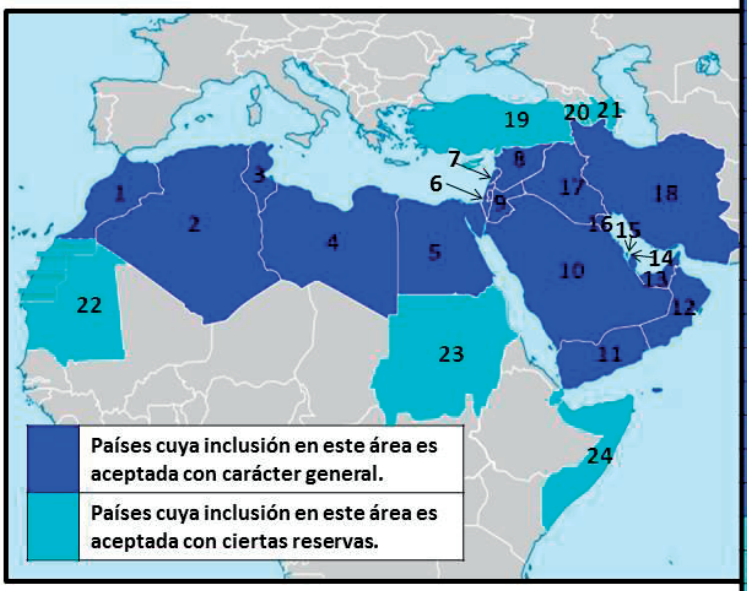
El otro foco de preocupación expresamente recogido en la declaración final de Gales era «la creciente inestabilidad en el área sur, desde Oriente Medio al Norte de África, así como las amenazas de carácter transnacional y multidimensional». De nuevo nos permitiremos la licencia de usar una expresión *ad hoc*, «flanco sur», para referirnos a los países de Oriente Medio y Norte de África donde se generan una buena parte de las «amenazas de carácter transnacional y multidimensional» que amenazan «la paz y estabilidad mundial».

Esta región es comúnmente conocida y citada por sus siglas en inglés MENA (Middle East & North África), que utilizaremos de aquí en adelante. MENA comprende a un buen número de jóvenes países (todos ellos adquirieron su independencia hace menos

de cien años) cuyo denominador común es una endémica inestabilidad política, económica y social (ver mapa 5).

MAPA 5

MENA
Middle East & North Africa



	PAÍS	INDEPENDENCIA
1	Marruecos	1.956
2	Argelia	1.962
3	Túnez	1.956
4	Libia	1.951
5	Egipto	1.922
6	Israel	1.948
7	Líbano	1.946
8	Siria	1.946
9	Jordania	1.946
10	Arabia Saudí	1.932
11	Yemen	1.967
12	Omán	1.970
13	EmiratosÁrabes	1.971
14	Qatar	1.971
15	Bahrain	1.971
16	Kuwait	1.961
17	Irak	1.930
18	Irán	1.979
19	Turquía	1.923
20	Armenia	1.918
21	Azerbayan	1.918
22	Mauritania	1.960
23	Sudan	1.956
24	Somalia	1.960

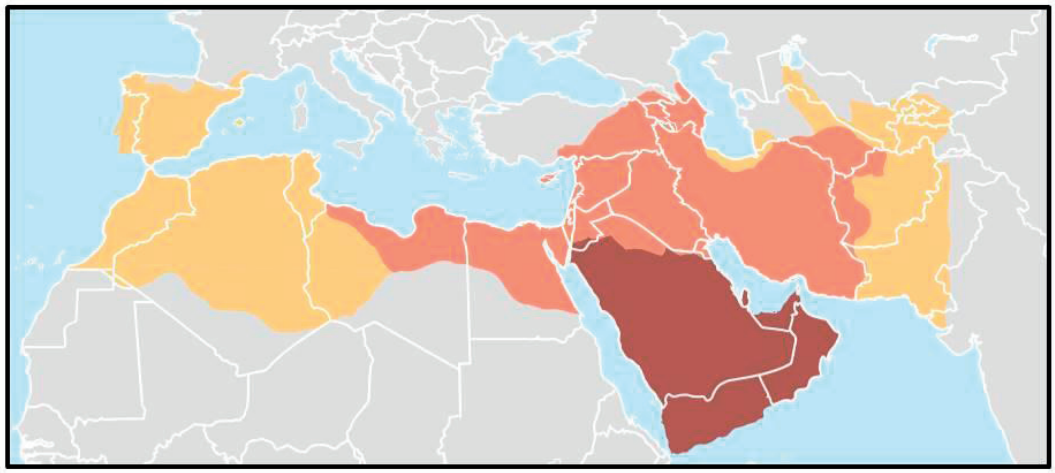
Fuente: Elaboración propia a partir de imagen descargada de :
CC BY-SA 3.0, https://en.wikipedia.org/wiki/MENA#/media/File:MENA.png

Para conocer las razones de esta que podría denominarse «estable inestabilidad» indagaremos un poco en la historia reciente de la región. A principios del siglo XX ninguno de los países que hoy componen MENA era tal. La zona de Oriente Medio formaba parte del imperio otomano y los territorios del Norte de África eran colonias o protectorados de potencias europeas. El devenir de los distintos Estados en su actual configuración estuvo marcado por las dos Guerras Mundiales. En 1914 estalla la Primera y su desenlace, en 1918, significó el fin del imperio otomano; la mayor parte de sus antiguos dominios se convierten en protectorados de las potencias vencedoras. Entre 1939 y 1945 tiene lugar la Segunda Guerra Mundial; su trágico balance propicia la constitución de la Organización de Naciones Unidas en cuyo seno se decide e impulsa el proceso de descolonización; este será el hito decisivo para el surgimiento de la mayoría de los Estados que hoy forman parte de la región conocida como MENA.

Los múltiples y contrapuestos intereses (turcos, árabes, europeos, rusos e incluso estadounidenses) que, durante la primera mitad del siglo XX, confluyeron y chocaron en este área pueden considerarse explicación y preludio de la actual conflictividad. La situación presente no es sino el reflejo y consecuencia de lo que se fraguó en aquel periodo (con dos guerras mundiales incluidas).

MENA coincide en gran parte con los territorios ocupados por los califas musulmanes (ver mapa 6) en la época de máxima expansión del Islam (siglo VIII).

MAPA 6



EXPANSIÓN DEL ISLAM

LEYENDA
Mahoma (622-632)
Califato Ortodoxo (632-661)
Califato Omeya (661-750)

Fuente: Elaboración propia a partir de imagen descargada de : https://commons.wikimedia.org/w/index.php?curid=10802592

Sobre esta base, la común religión e historia, los Estados surgidos en el siglo XX aspiraban a formar algún tipo de comunidad supranacional que de alguna forma materializase la «umma»[28]. Esta «umma», desde el «Máshreq al Mágreb»[29], de levante

[28] La umma es una especie de comunidad espiritual islámica. Todos los creyentes, seguidores de Mahoma, forman parte de esta comunidad, independientemente de su nacionalidad u origen, y como buenos musulmanes deben trabajar y luchar por ella.

[29] El Máshreq (levante en árabe) y el Mágreb (poniente en árabe) delimitan los extremos del mundo islámico.

a poniente, debía agrupar a todos los creyentes musulmanes y ser la base sobre la que sustentar una especie de panarabismo que les diese voz y fuerza a nivel mundial. Sin embargo, la creación del Estado de Israel en 1948, entendida en ciertos sectores árabes como una traición orquestada por las potencias occidentales, representaba un serio obstáculo para estas aspiraciones que finalmente dio paso a una inestabilidad que se antoja perpetua y que ha provocado varios enfrentamientos armados.

Aunque existen elementos comunes entre Oriente Medio y el Norte de África, también existen notables diferencias. Por ello y en aras de una mayor claridad expositiva efectuaremos a continuación un análisis específico de cada área, por un lado el Máshreq –Oriente Medio– y por otro el Magreb –Norte de África– (ver mapa 7).

MAPA 7

Fuente: https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/9/9f/Magrib.png

Fuente: https://es.wikipedia.org/wiki/M%C3%A1shrek#/media/File:Mashriq.png

El Máshreq[30]

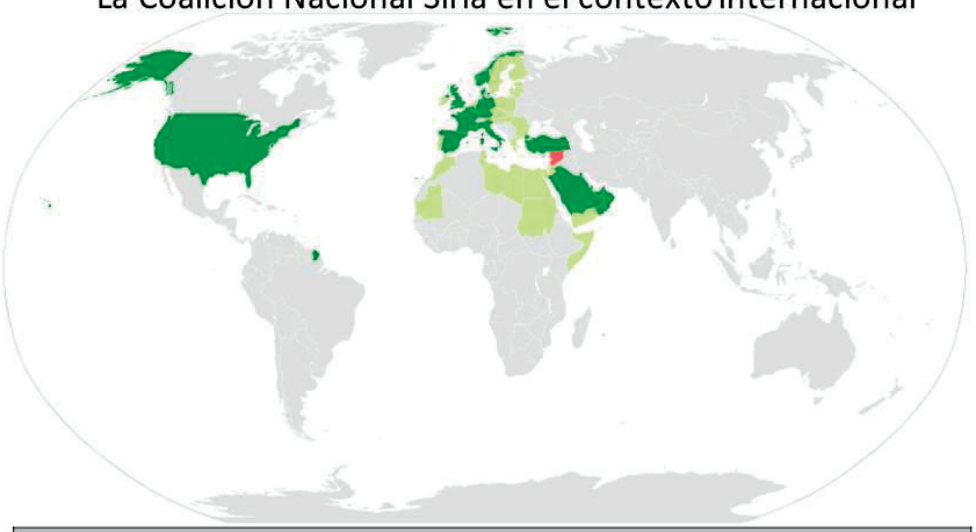
La zona del levante, «Oriente Medio», es en la actualidad la más conflictiva y peligrosa. En esta región impera un caos absoluto y un complejo e irresoluble rompecabezas de grupos, bandos, alianzas e intereses espurios. En el momento presente, la situación más compleja y virulenta se vive en Siria e Irak. Los vientos de la Primavera Árabe llegaron a Siria en marzo de 2011 cuando tuvieron lugar las primeras protestas serias

[30] Luna Shamieh & Szenes Zoltan (2015, December, 15th): *The rise of the Islamic State*, AARMS Academic & Applied Research in Military & Public Management Science, Vol. 14 Issue 4, págs. 363-378. Consultado 21 de mayo de 2016 en: http://web.b.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=3&sid=e6cbd9f9-447f-445f-a493-e8057656c4b0%40sessionmgr105&hid=124.

contra el régimen de Al-Asad; unos meses después, en junio, los enfrentamientos armados se habían extendido a la mayor parte del país dando lugar a una guerra civil en toda regla. La amalgama de grupos y facciones que componían la oposición al régimen de Al-Asad era heterogénea en exceso, sus metas e intenciones resultaban controvertidas, indescifrables a veces y en la mayoría de ocasiones muy sospechosas. Así se pueden identificar dos grupos (moderados y radicales) cuyos intereses son muy dispares –contrapuestos en la mayoría de los casos– y que tan pronto parecen colaborar como se enfrentan en el campo de batalla. La oposición moderada fue la promotora de las primeras revueltas populares y sus distintas facciones acabaron constituyendo la Coalición Nacional Siria (CNS)[31]. La CNS cuenta con el reconocimiento y apoyo de un numeroso grupo de países dentro de la comunidad internacional (ver mapa 8).

MAPA 8

La Coalición Nacional Siria en el contexto internacional



LEYENDA	
	República Árabe Siria (fronteras reconocidas internacionalmente)
	Estados que reconocen a la CNS como legítimo representante del pueblo sirio
	Estados que mantienen relaciones diplomáticas con la CNS

Fuente: Kwamikagami [CC BY-SA 3.0 (http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0)]

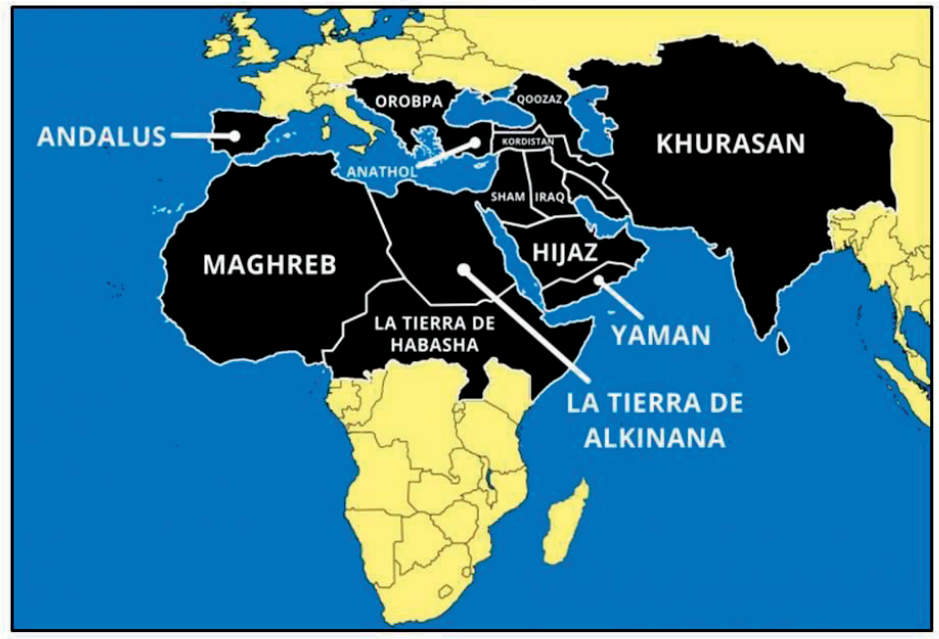
[31] La CNS, cuyo nombre oficial es Coalición Nacional para las Fuerzas de la Revolución y la Oposición Siria, se constituyó oficialmente el 11 de noviembre de 2012 en la cumbre de Doha (Qatar).

Por otra parte, en el año 2012, cuando el país ya se encontraba en pleno estado de guerra y parecía que Al-Asad tenía las horas contadas se apuntaron al carro otros grupos mucho más radicales. Al principio fueron bien recibidos en el bando opositor, más por considerar que toda ayuda era poca para derrocar el régimen que por afinidad ideológica. Sin embargo, pronto se descubrió que los recién llegados tenían sus propios planes y pronto se supo que su objetivo era convertir a Siria en un estado fundamentalista. En la facción radical se integraron un buen número de organizaciones tales como Frente Islámico Sirio, Fatah al-Islam, Jaysh al-Islam, Brigada Al-Tawhid, Brigada Suqour Al-Sham…, pero sin duda debemos destacar dos grupos directamente vinculados a Al-Qaeda: Jabhat Al-Nusra (Frente para la Victoria)[32] y el Estado Islámico de Irak y Levante (EIIL)[33]. Al-Nusra comenzó siendo el elemento más influyente pero pronto se vio enfrentado y superado por las facciones del EIIL cuyo líder Abu Bakr al-Baghdadi pretendía una islamización más radical y fundamentalista. Durante el año 2013, el EIIL fue ganando posiciones en Siria y expandiendo sus dominios hacia territorio iraquí donde encontró el apoyo de los grupos suníes –contrarios al actual gobierno– y de un numeroso grupo de militares que habían servido en el Ejército de Sadam Husein y que contaban con gran experiencia en diversos conflictos. Con estos aliados, en junio de 2014, el EIIL se hizo fácilmente con la zona oeste de Irak (incluyendo zonas con importantes yacimientos petrolíferos). El 29 de este mismo mes, su líder, ebrio de éxito, declaró la creación de un califato supranacional, autoproclamándose imán y califa de todos los musulmanes con el nombre de Abu Bakr I. El nuevo califato pasaría a denominarse Estado Islámico (EI), suprimiendo intencionadamente las palabras «Irak y Levante»; ya que esta denominación se había quedado corta para las aspiraciones del califa. Su objetivo a corto plazo era expandirse hasta controlar todo lo que en algún momento de la historia estuvo bajo dominio musulmán (ver mapa 9) para, a largo plazo, extender el Islam de una manera global.

[32] Su nombre completo en árabe es «Jabhat an-Nuṣrah li-Ahl ash-Shām» que puede traducirse como «Frente para la Victoria del Pueblo de la Gran Siria».

[33] Existen otros acrónimos en diversas lenguas que vienen usándose en los medios de comunicación para referirse al grupo terrorista: ISIL (siglas inglesas de Islamic State of Irak and Levant), ISIS (siglas inglesas de Islamic State of Irak and Syria) o la popular DAESH (siglas árabes de «Al-dawla al-islâmiyya fi l-'Irâq wa l-shâm») que equivale a ISIS.

MAPA 9



Fuente: http://www.actuall.com/democracia/16374/

En el verano de 2014 los éxitos e intenciones del Estado Islámico eran cada vez más preocupantes. Por ello, en septiembre de 2014, aprovechando la cumbre de Gales, John Kerry (secretario de Estado USA) propició una serie de reuniones bilaterales con representantes de otros gobiernos para impulsar la creación de una alianza de países dispuestos a implicarse en la lucha contra el Estado Islámico. Esta iniciativa, liderada por Estados Unidos, ha dado en conocerse como Coalición Internacional contra el Daesh y «está integrada por 60 países. Centra sus cometidos en bombardeos selectivos contra las posiciones del Daesh en Irak y Siria además de misiones de formación para ayudar a las fuerzas locales que combaten sobre el terreno»[34]. España, una vez obtenida la oportuna autorización parlamentaria, se adhirió formalmente a esta coalición el 22 de octubre de 2014.

Un año más tarde, a finales de septiembre de 2015, se añadió un nuevo ingrediente al explosivo cóctel. Rusia envío un contingente a Siria en apoyo a Al-Asad y durante el mes de octubre sometió a una intensa campaña de bombardeos a los opositores al

[34] «Coalición Internacional contra el Yihadismo». Consultado 13 de junio 2016 en: <http://www.defensa.gob.es/Galerias/gabinete/red/2015/red-314-infografia-Yihad.pdf>.

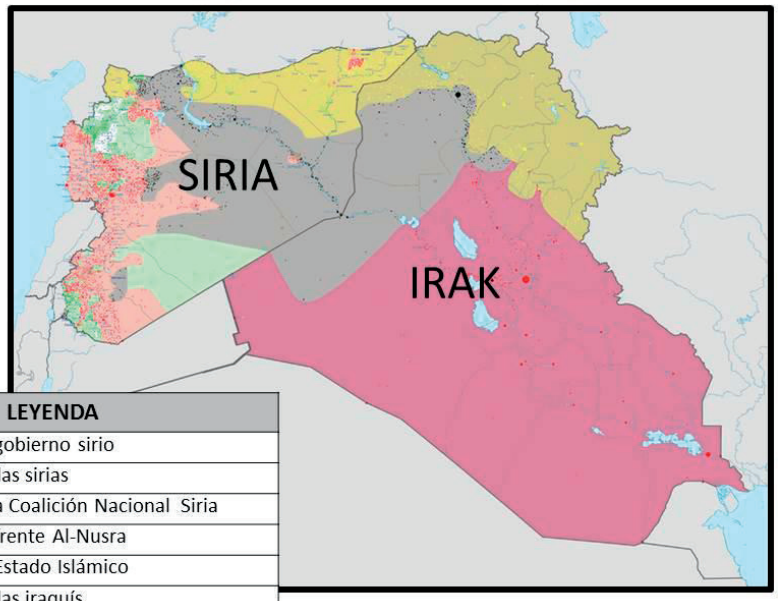
régimen que se vieron sorprendidos y quebrantados por la contundencia de las acciones rusas.

Así, Siria se ha convertido en un país donde reina el desgobierno. Aparte de una gran extensión desértica que a nadie parece interesar, encontramos un territorio fraccionado con ciudades y zonas en constante disputa entre las fuerzas gubernamentales, la oposición moderada de la CNS, las facciones yihadistas y los partidos kurdos que en su feudo al norte (frontera con Turquía) permanecen a la expectativa.

La situación en la vecina Irak es bastante parecida; el Estado Islámico controla gran parte de la zona oeste (suní) y combate en dos frentes, por una parte a las fuerzas gubernamentales que mantienen el control del centro y sur (chíi) y por la otra a los kurdos del norte. La situación en Siria e Irak constituye un auténtico caos tanto sobre el propio terreno (ver mapa 10) como en el ámbito diplomático y geopolítico.

MAPA 10

Guerra Siria / Irak



LEYENDA	
	Fuerzas del gobierno sirio
	Fuerzas kurdas sirias
	Fuerzas de la Coalición Nacional Siria
	Fuerzas del frente Al-Nusra
	Fuerzas del Estado Islámico
	Fuerzas kurdas iraquís
	Fuerzas del gobierno iraquí

Fuente: Elaboración propia a partir de imagen descargada de:
https://commons.wikimedia.org/wiki/File%3ASyria_and_Iraq_2014-onward_War_map.png

En principio parece claro que la región se ha convertido en campo de batalla donde, de forma cruenta, se materializa la lucha por la hegemonía regional entre Arabia Saudí (sunní) e Irán (chíi), pero además el heterogéneo aglomerado de actores e intereses impide adoptar decisiones que realmente se encaminen hacia una verdadera solución.

El Magreb[35]

En el poniente árabe, «Norte de África», la situación es, en apariencia, algo más tranquila aunque el yihadismo está muy presente y activo. Además, el islamismo radical ya se ha expandido un poco más al sur, infectando el Sahel, un área pobre e inestable donde los movimientos extremistas más radicales han buscado refugio y constituido santuarios. Se trata de un área altamente desestructurada en los ámbitos social, económico y político que constituye el caldo de cultivo idóneo para la proliferación de actores no estatales violentos. Entre los factores más importantes que facilitan el desarrollo de movimientos radicales podemos citar el deficiente control que los gobiernos ejercen sobre sus amplios territorios, la porosidad y amplitud de las fronteras, el subdesarrollo económico y social y la persistencia de conflictos y tensiones sin solución aparente. La cuestión es que en los últimos años un buen número de grupos yihadistas se han instalado en el Magreb-Sahel desde donde operan con cierta libertad. «Los podemos encontrar de orientación panislámica integrados en organizaciones que propugnan la yihad global y otros de carácter local con objetivos más limitados que luchan por la autodeterminación de un área o por instituir gobiernos paralelos basados en la ley islámica. Entre los primeros destaca entre todos Al Qaeda del Magreb Islámico (como su propio nombre indica se trata de una rama de Al Qaeda partidaria de la yihad global) o el Movimiento para la Unidad y la yihad en África Occidental (movimiento que también propugna la guerra santa y actualmente muy vinculado al crimen organizado). En la segunda categoría podemos incluir a grupos como el Movimiento Nacional de Liberación de Azawad (cuyo objetivo era obtener la independencia de la zona de Azawad, al norte de Malí), Al Muwaqun Bi Dima[36] (los responsables del ataque a la planta de gas de Amenas en Argelia), Ansar Dine[37] (que pretende la imposición de un gobierno basado en la ley islámica), Boko Haram (que

[35] Ruben Herrero & Nieva Machín (2015, octubre): «El eje Magreg-Sahel. La amenaza del terrorismo», *Revista UNISCI* (Unidad de Investigaciones Sobre Seguridad y Cooperación International), Universidad Complutense de Madrid, Fascículo 29, págs. 189-200. Consultado 24 de mayo 2016 en: <http://web.b.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?sid=c9bbfeb4-f2ee-4b68-8399-e93815b81b2f%40sessionmgr104&vid=9&hid=124>.

[36] «Los que firman con sangre» nombre que constituye toda una declaración de intenciones sobre el talante de la organización.

[37] «Defensores de la fe» con un fuerte componente religioso fundamentalista, pretenden la imposición de la Sharia.

también pretende imponer la ley islámica en la zona norte de Nigeria) y un largo etcétera de grupúsculos de menor entidad y variada orientación»[38].

Frente oriental versus flanco sur

Vista la situación en cada área, ha llegado el momento de comparar ambos focos de inestabilidad para tratar de construir una opinión sobre el origen y alcance de los distintos riesgos y amenazas.

El frente oriental

Es bien cierto que la actitud rusa en Ucrania puede ser criticable desde el punto de vista del derecho internacional y que sus procedimientos híbridos pueden considerarse oscuros y malintencionados. Sin embargo, también lo es que Rusia se siente muy incómoda con la OTAN en sus fronteras; por tanto entra dentro de la lógica que se produzcan reacciones y que estas a veces puedan parecer excesivas según quien las considere. Tampoco hay que olvidar que tanto Ucrania como los Estados Bálticos tienen una tumultuosa historia y una compleja situación socio-demográfica. Creemos que el frente oriental puede y debe permanecer en calma y que es posible, casi urgente, abrir y explorar vías que tiendan a mejorar las relaciones con Rusia. Aunque la OTAN y la UE han de velar por los intereses de sus socios, una excesiva fricción podría resultar contraproducente. En este sentido compartimos la opinión que De Lezo manifestaba en un artículo publicado en abril de 2015 bajo el título «Ucrania, ¿Guerra Mundial o Guerra Fría?».

«En el ámbito de la política internacional, si la enemistad con occidente va a más, Rusia se aproximará a oriente donde podría formar una formidable alianza con China. Por otra parte y en este mismo contexto hay que considerar que Moscú podría tomar sibilinas represalias por diversas vías. Así podría bloquear *ad eternum* las resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (derecho de veto) y apoyar a regímenes contrarios a los intereses occidentales (ya lo hace abiertamente en Siria). Incluso,

[38] Antonio Esteban López (2015): «El Magreb-Sahel, foco de inestabilidad en el marco de la Estrategia de Seguridad Nacional 2013», págs. 396-397. En Beatriz Frieyro de Lara & José Luis Rodríguez Jiménez (coordinadores), *Las relaciones de España con Guinea Ecuatorial y Sahara Occidental: dos modelos de colonización y de descolonización. La política poscolonial y sus implicaciones para la defensa y seguridad nacional*, Universidad de Granada, ISBN 978-84-338-5790-3, págs. 381-407.

llegado el caso, podría promover, desde la sombra, tensiones y disensiones en el seno de la Unión Europea. Por ejemplo, si algún territorio europeo se lanzase a aventuras secesionistas, no sería descabellado que, en el contexto actual, llegase a contar con el apoyo ruso (que no es cualquier cosa)»[39].

En esta línea, parece que, al objeto de limar asperezas, se va a celebrar una nueva reunión del Consejo OTAN-Rusia justo antes de la cumbre de Varsovia. Partidarios de la distensión, coincidimos con la opinión de Sánchez Herráez expresada en un documento de análisis titulado *Europa: una guerra total en el ¿flanco? sur*, elaborado en mayo de 2015.

«Rusia, como Estado, puede ser disuadida, –baste considerar el efecto de las sanciones económicas–; sus ciudadanos pueden optar por seguir otras vías políticas si acaso lo estimen oportuno, y, como país imbricado inequívocamente en Europa (pese a su dualidad euro-asiática) comparte una cosmovisión, intereses y aspectos comunes –y amenazas comunes, como el propio Daesh[40]– mucho mayor de lo que a priori pudiera parecer. Parece razonable pensar que no existe ningún interés por destruir completamente esa relación ni esa realidad, pues constituye, en gran parte, su propia realidad»[41].

El flanco sur

La yihad global, cuyo más radical exponente es el combativo y expansivo Estado Islámico, viene manifestando a las claras, con acciones y proclamas, sus principios e intenciones: extender el Islam y aplicar la sharia (ley islámica) allá donde pueda. El 24 de marzo de 2016, dos días después de los atentados de Bruselas el EI difundió un video en el cual se llamaba a continuar la guerra santa contra el infiel.

---

[39] Eva de Lezo Alvarado (2015, abril): «El conflicto de Ucrania. ¿Guerra mundial o guerra fría?». *Fuerzas de Defensa y Seguridad*, número 444, pág. 40.

[40] Si bien con una lógica carga de intento de desviar la atención sobre Ucrania, basten para enfatizar esta idea las palabras pronunciadas por Vladimir Chizhov, embajador ruso ante la Unión Europea: «Si entonces hubo una oportunidad de tal cooperación y alianza, ¿entonces por qué no ahora, con la Segunda Guerra Mundial y la Guerra Fría a nuestras espaldas?», en referencia a la lucha contra el Daesh como «un buen lugar para la cooperación internacional». El Diario*, Rusia llama a una alianza internacional como la que derrotó al nazismo*, EFE, Bruselas, 05 de mayo de 2015. Disponible en <http://www.eldiario.es/politica/Rusia-alianza-internacional-derroto-nazismo_0_384612459.html>.

[41] Pedro Sánchez Herráez (2015, 26 de mayo): «Europa: una guerra total en el ¿flanco? sur», Instituto Español de Estudios Estratégicos, *Documento de Análisis 31/2015*, pág. 15.

«Cada musulmán que es consciente de la historia del islamismo, sabe que la guerra santa contra los infieles es una parte integral del islamismo y quienes leen sobre la historia deben saberlo»[42].

Sus radicales planteamientos y brutales procedimientos no pueden dejar duda sobre la esencia de la amenaza y la peligrosidad de su supervivencia y expansión. Además el EI aprovecha el caos estructural de Oriente Medio para desarrollarse y crecer. En países fracturados como Siria e Irak los gobiernos son incapaces de ejercer un control real sobre amplias zonas donde una muy descontenta población –mayoritariamente suní– apoya, por voluntad o a la fuerza, a los combatientes del califato.

Por otra parte, en el terreno de la diplomacia y geoestrategia, el maremágnum de regímenes, intereses e ideologías viene haciendo imposible que la comunidad internacional adopte una postura sólida y coherente con objetivos claros y uniformes. ¿A quién defender, a quién atacar? La respuesta no es nada fácil y se plantean un gran número de «peros». Si se ataca al Estado Islámico se pone freno a una terrible amenaza; «pero» se defiende la continuidad del régimen de Al-Asad en Siria que a su vez es aliado de Irán y Hez-Bollah; «pero» resulta que Irán y Siria son aliados de Rusia, cuyas relaciones con Occidente no pasan por su mejor momento, «pero» además Hez-Bollah es irreconciliable enemigo de Israel tradicional aliado de Estados Unidos; «pero», por si fuera poco, en este contexto los kurdos ganarían poder lo que sin duda no agradará a Turquía (miembro de la OTAN); «pero» tampoco hay que olvidar que Arabia Saudí es el país líder en el mundo suní y atacar al EI sería ir contra los suyos y favorecer al régimen chií de Irán, su máximo rival en lo político y en lo religioso… El número de «peros» sería casi infinito y precisamente ese es el problema: al no ponerse de acuerdo los doctores sobre qué medicina aplicar, la enfermedad sigue avanzando.

En enero de 2015, Blasco Robledo publicaba un artículo titulado «¿Es suficiente la estrategia adoptada para vencer al Estado Islámico?» donde concluía que «si los éxitos del EI consiguen extenderse en el tiempo y el espacio, podría convertirse en la principal "pesadilla" en el orden mundial»[43].

---

[42] «Video de Estado Islámico llama a la yihad tras los ataques en Bruselas». Consultado 24 de mayo 2016 en: <http://es.reuters.com/article/topNews/idESKCN0WQ1VF>.

[43] Francisco Javier Blasco Robledo:. «¿Es suficiente la estrategia adoptada para vencer al Estado Islámico?». *Revista Ejército*, número 886, enero 2015, pág. 33.

La retaguardia

Hasta aquí, hemos analizado la situación en el frente y en el flanco, pero también puede ser conveniente no olvidar la retaguardia ya que en no pocas ocasiones es allí donde se pierden las guerras.

En el documento «Entorno Operativo Futuro del Ejército de Tierra» de diciembre de 2014 ya se contemplaba este asunto en los siguientes términos:

«Retaguardia difusa. Las fronteras son cada día más permeables, por lo que prácticamente resulta imposible evitar la entrada, la permanencia o retorno de elementos hostiles (reales o virtuales) que se instalan y mimetizan en el entramado social y que pueden poner en peligro la seguridad de un país actuando desde su interior. Esta realidad obliga a prestar una especial atención a las zonas en las que reina la indeterminación y la incertidumbre y donde las amenazas son difíciles de identificar, perseguir y erradicar. En este sentido las cuestiones de orden público, seguridad y defensa tienden a solaparse, siendo cada vez más necesaria la cooperación y actuación coordinada de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y de las Fuerzas Armadas.

Es preciso prestar especial atención a lugares donde se concentran, se relacionan e interactúan elementos relacionados con el crimen organizado, la inmigración ilegal y los radicalismos ideológicos y religiosos»[44].

La experiencia nos viene mostrando una cruda realidad; ningún Estado –ni los más poderosos– puede sellar sus fronteras y evitar que elementos hostiles –nacionales o extranjeros– vivan en su territorio fingiendo formar parte de la comunidad con el único objeto de obtener información, preparar atentados y finalmente golpear desde dentro. Las organizaciones terroristas buscan lugares y circunstancias que les permitan actuar clandestinamente. Respecto a los lugares suelen instalarse en áreas difíciles de controlar (zonas urbanizadas densamente pobladas) donde pueden encontrar una cierta cobertura (barrios marginales con grupos afines). Respecto a las circunstancias, la táctica más habitual y efectiva es el mimetismo y por ello intentan a toda costa

[44] EJERCITO DE TIERRA (2014, diciembre): «Entorno Operativo Futuro del Ejército de Tierra», MADOC, DIDOM, pág. 7.

confundirse con la población autóctona tratando además de conseguir su apoyo (bien sea mediante proselitismo, bien sea mediante coacción).

Si hacemos un repaso de los atentados del siglo XXI que más impacto han tenido en nuestro entorno (ver cuadro 1) podremos comprobar que estos han afectado a muchos de los principales países de la OTAN; incluso a los Estados Unidos a pesar de su poderío y lejana posición al otro lado del Atlántico.

CUADRO 1 **Atentados yihadistas en Estados Unidos y la Unión Europea (Siglo XXI)**

FECHA	LUGAR	ATENTADO	MUERTOS	HERIDOS
SEP2001	NUEVA YORK WASHINGTON	11S. Secuestro de aviones comerciales que posteriormente fueron estrellados contra las Torres Gemelas y el Pentágono	2997	6000
ABR2013	BOSTON	Maratón de Boston. Dos explosiones en la zona de meta	3	183
JUN2016	ORLANDO	Masacre del Club Pulse. Tiroteo en el interior de un club nocturno gay.	50	53

FECHA	LUGAR	ATENTADO	MUERTOS	HERIDOS
MAR2004	MADRID	11M. Ataques con explosivos en cuatro trenes de cercanías	191	1800
JUN2005	LONDRES	Ataques con explosivos en el transporte urbano (metro y autobús)	56	700
MAR2012	TOULOUSSE	Tiroteos de Mediodía-Pirineos. Tres ataques con arma de fuego, días 11 (1 muerto), 15 (2 muertos) y 19 (4 muertos).	7	5
MAY2014	BRUSELAS	Museo Judío. Asalto con armas de fuego .	4	---
ENE2015	PARIS	Charlie Hebdo / Hyper Cacher. Asalto con armas de fuego los días 7 (12 muertos) y 9 (7 muertos).	12	---
NOV2015	PARIS	Bataclán y otros locales nocturnos. Ataques con explosivos y armas de fuego.	137	415
MAR2016	BRUSELAS	Ataques con explosivos en el aeropuerto y metro	35	250

Fuente: Elaboración propia a partir de noticias aparecidas en distintos medios de comunicación

De hecho mientras escribimos estas líneas parece confirmarse que el atentado de Orlando perpetrado en la madrugada del día 12 de junio pudo haber sido ejecutado en nombre del Estado Islámico. Un comunicado difundido por «Amaq News Agency» (brazo propagandístico del EI) afirmaba que «el ataque armado cuyo objetivo fue un club nocturno gay en la ciudad de Orlando en el estado americano de Florida y que se

saldó con un balance de alrededor de 100 personas muertas o heridas fue ejecutado por un combatiente del Estado Islámico»[45].

La Federación Rusa no es ajena a estos problemas de retaguardia y también ha sufrido en sus carnes ataques del islamismo radical (ver cuadro 2). Probablemente, Rusia, está tanto o más preocupada que Occidente, entre otras razones porque ha de atender tanto a los riesgos que se generan dentro de su territorio –con epicentro en Chechenia y regiones aledañas– como allende sus fronteras.

CUADRO 2 **Atentados yihadistas en la Federación Rusa (Siglo XXI)**

FECHA	LUGAR	ATENTADO	MUERTOS	HERIDOS
AGO2000	MOSCÚ	Estación de Pushkinskaya. Explosión en el paso subterráneo	13	118
ABR2002	VLADIKAZKAV	Mercado central. Ataque con explosivos	10	40
MAY2002	KASPIYSK	Celebración Día Victoria IIGM. Explosión en el centro de la ciudad	43	177
OCT2002	MOSCÚ	Teatro Dubrovka. Secuestro del público que presenciaba el espectáculo	129	700
SEP2003	KISLOVODOSK	Tren Mineralnye Vody (I). Explosión en el tren	7	92
DIC2003	YESENKUTI	Tren Mineralnye Vody (II). Explosión en el tren	44	156
FEB2004	MOSCÚ	Metro de Moscú. Explosión en una línea de metro	42	250
MAY2004	GROZNY	Celebración Día Victoria IIGM. Explosión en el centro de la ciudad	6	53
JUN2004	NAZRAN	Ingushetia. Asalto a instalaciones policiales y administrativas	92	106
AGO2004	MOSCÚ	Vuelos Domedovodo. Explosiones en dos aviones en vuelo	90	---
AGO2004	MOSCÚ	Metro Rízhskaya. Explosión (terrorista suicida) en entrada de estación	10	51
SEP2004	BESLAN	Masácre Beslan. Secuestro de alumnos y profesores de la escuela	386	800
OCT2005	NALCHIK	Kabardino-Balkaria. Asalto a instalaciones policiales y administrativas	47	100
NOV2009	BOLOGOYE	Nevsky Express. Explosión en el tren Moscú – San Petersburgo	28	90
MAR2010	MOSCÚ	Metro Lubianka/Park Kultury. Explosiones en dos estaciones	40	160
ENE2011	MOSCÚ	Aeropuerto Domedovodo. Explosión en la terminal	36	130
OCT2013	VOLGOGRAD	Autobús. Explosión en transporte publico	7	40
DIC2013	VOLGOGRAD	Estación / Trolebús. Dos explosiones en transporte publico	34	86
OCT2015	SINAI	Vuelo Kogalymavia . Explosión en vuelo	224	---

Fuente: Elaboración propia a partir de noticias aparecidas en distintos medios de comunicación

Sobre la base de los datos recopilados, efectuaremos algunas consideraciones. Todos estos atentados tienen un trasfondo yihadista y, con carácter general, se han planeado y ejecutado en grandes ciudades de países desarrollados lo que permite inferir la

[45] «Islamic State claims responsibility for Orlando nightclub shooting». Consultado 13 de junio 2016 en: <http://www.reuters.com/article/us-florida-shooting-claim-idUSKCN0YY0VU>.

evidencia: los terroristas cuentan con una importante infraestructura de apoyo que les proporciona cobertura y refugio. El número de víctimas ha sido muy elevado y con sus ataques han conseguido poner patas arriba a los países afectados (movilización de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad e incluso Fuerzas Armadas, adopción de medidas de excepción, suspensión temporal del transporte público, cierre de colegios, clausura temporal de espacios comerciales, suspensión de eventos lúdicos y deportivos…). Los atentados han causado un gran daño (generando el caos en el país elegido como objetivo) y un gran impacto (muy beneficioso para la moral y propaganda de los terroristas). En definitiva y habida cuenta de que su objetivo es la desestabilización, la rentabilidad de estas acciones es extremadamente elevada. Células de pequeña entidad con individuos fanáticos dispuestos a inmolarse obligan a dedicar una desproporcionada cantidad de recursos. Después de los atentados de Charlie Hebdo y el supermercado Cacher (donde solo participaron tres terroristas) Francia se vio obligada a organizar un enorme y costoso dispositivo. El ministro del Interior, en un comunicado[46] emitido el 8 de enero de 2015, anunció la movilización de 88.000 efectivos para tratar de capturar a los autores del atentado; entre estos había 1.150 militares. Unos días después, el 12 de enero, el ministro de Defensa efectuaba unas declaraciones[47] confirmando que la cifra de militares que participaban en el dispositivo se había aumentado hasta superar los 10.000 efectivos. Se trataba de la mayor movilización de fuerzas en Francia desde la Segunda Guerra Mundial, con la diferencia de que entonces atacaban varias divisiones del Ejército alemán y ahora lo habían hecho tres individuos.

La realidad es que estos sucesos nos obligan a efectuar una seria reflexión sobre las vulnerabilidades de nuestra retaguardia lo cual nos lleva a tratar un delicado y polémico asunto: el éxodo de refugiados. Aunque escribir sobre el tema resulta arriesgado en

[46] Communiqué de presse de M. Bernard Cazeneuve du jeudi 8 janvier 2015 à 17h00. CIC: point sur la mobilisation et le déploiement des forces de sécurité dans le cadre du plan Vigipirate. Consultado 24 de mayo 2016 en: <http://www.interieur.gouv.fr/Actualites/Communiques/CIC-point-sur-la-mobilisation-et-le-deploiement-des-forces-de-securite-dans-le-cadre-du-plan-Vigipirate>.

[47] Terrorisme: mobilisation sans précédent de l'armée. Consultado 24 de mayo 2016 en : <http://www.france24.com/fr/20150112-attentat-charlie-hebdo-armee-france-mobilisation-mesure-lutte-terrorisme-prison-internet-ecole-juive>.

extremo, lo cierto es que la masiva llegada de personas con aspiraciones e intenciones de muy variada índole está generando en los países europeos tensión y desencuentros (polarización social y movimientos reaccionarios). Somos conscientes de que el asunto es muy sensible pero precisamente por ello ha de ser tratado y evaluado en toda su extensión. A continuación efectuamos algunas consideraciones sobre las cuestiones más relevantes.

En primer lugar Europa ha de hacer frente a una pesada e inesperada carga, la avalancha de refugiados ha suscitado numerosos problemas (económicos, sociales, políticos…) de compleja solución y casi imposible acuerdo. Los cabos sueltos empiezan a ser numerosos y difíciles de atar: conflictos políticos entre los socios europeos, reparto de cuotas y cargas económicas, batallas éticas y jurídicas, radicalización y xenofobia, manipulación propagandística… En segundo lugar, la integración no es un proceso fácil y en este caso mucho menos cuando la procedencia es tan diversa y existen abismos culturales y religiosos que se antojan insuperables. Se corre el riesgo de que proliferen barrios marginales («guetos») que se conviertan en focos de descontento y conflictividad (el barrio de Molenbeek en Bruselas constituye sin duda un buen y muy actual ejemplo); además y como reacción se podría estar abonando el terreno para el crecimiento de movimientos xenófobos lo que a la postre generaría más violencia. Enlazando con este tema y como tercer asunto a considerar debemos señalar las implicaciones en la seguridad. Los masivos movimientos de personas constituyen una oportunidad única para trasladar células que se mimetizan entre los verdaderos refugiados, células que además pueden encontrar refugio y apoyo en los ya citados barrios marginales. Cualquier líder yihadista que tenga una mínima sensibilidad táctica tratará de aprovechar la situación para infiltrar combatientes en territorio del adversario y posteriormente, si la ocasión se presenta, perpetrar los correspondientes atentados en nombre de la guerra santa. Esto último se dice con la máxima objetividad y asepsia, pero en cualquier contienda constituye regla de oro que todo combatiente debe aprovechar y explotar las debilidades de su adversario; regla que se aplica al límite en los conflictos asimétricos (entre oponentes con desigual capacidad de combate).

Empero, para mayor abundamiento, resulta que –desde el punto de vista estratégico– se podría estar haciendo el juego al Estado Islámico que paradójicamente conseguiría

una gratuita limpieza étnica y religiosa (financiada por Europa) que le permitirá expandirse hacia las zonas que vayan quedando despobladas. Además la dinámica puede entrar en una peligrosa espiral ya que los territorios aledaños serán igualmente abandonados ante la posible llegada de los extremistas radicales. Siguiendo con este mismo asunto, también cabe advertir sobre las consecuencias de la caída del régimen de Al-Asad y reconsiderar su alcance. Siria es un país dividido donde, de una forma muy simple, podríamos decir que se enfrentan los alauitas del oeste (zona bajo control del gobierno) con los suníes del este (feudo del EI). Según los datos de la CIA[48], a principios de 2014 la población siria ascendía a unos 17.000 millones de personas. Los suníes representaban aproximadamente un 74% (unos 12,5 millones) mientras que el otro 26% (unos 4,5 millones) estaba formado por alauitas y otras confesiones minoritarias: chíis, drusos, ismaelitas, cristianos (todas ellas infieles a los ojos del EI y por ello indignas de habitar este mundo). El caso es que la población moderada del este ya emprendió su éxodo al ritmo que el EI marcaba con sus avances. Según los datos del Alto Comisionado para Naciones Unidas[49] en abril de 2016, el número de peticiones de asilo en Europa formuladas por ciudadanos sirios se cifraba en 1.037.760; según estas mismas fuentes[50] hay censados otros 4.843.3144 refugiados repartidos en algunos países de Oriente Medio (básicamente Turquía, Líbano, Jordania e Irak) de los cuales es más que probable que un número elevado deseen solicitar asilo en Europa. Si finalmente cae el régimen de Damasco, una buena parte de los cuatro millones y medio de sirios no suníes que todavía viven en la parte occidental y que apoyan a Al-Asad casi con devoción tendrán muy buenas razones para temer por sus vidas y abandonar el país. ¿A dónde irán? La respuesta parece evidente.

Llegado este punto, queremos dejar constancia de que conocemos y suscribimos lo estipulado en la convención de Ginebra sobre el estatuto del refugiado y compartimos y apoyamos sin reservas todo lo relativo al derecho de asilo. Sin embargo, la acogida sin límite y control de un número de refugiados que empieza a antojarse infinito constituye una arriesgada utopía que podría resultar contraproducente por las razones expuestas.

---

[48] The World Fact Book. Central Intelligence Agency. Consultado 14 de junio 2016 en: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/sy.html>.

[49] Consultado 14 de junio 2016 en: <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/asylum.php>.

[50] Consultado 14 de junio 2016 en: <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php>.

Conclusiones

En este último apartado, se efectuará un resumen de los aspectos más relevantes que han sido tratados a lo largo del documento. Mantendremos, en pro de una mayor claridad expositiva, el mismo esquema espacial que se ha empleado en nuestro hipotético teatro de operaciones: frente oriental, flanco sur y retaguardia.

Respecto al frente oriental, se puede concluir que, aunque los desencuentros son importantes y ciertos desafíos deben ser afrontados con la debida firmeza, ésta no es incompatible con la prudencia y una cierta empatía. Por otra parte, existen áreas donde las diferencias no son tan grandes y por ello sería factible encontrar un punto de equilibrio desde donde explorar pragmáticas vías de cooperación contra riesgos y amenazas que pueden considerarse comunes, globales y altamente peligrosas.

Respecto al flanco sur, parece que, hoy por hoy, el Estado Islámico ha de considerarse una amenaza muy real y peligrosa. Sus procedimientos son brutales y sus postulados e intenciones incompatibles con los valores y modo de vida occidental, lo que hace imposible cualquier tipo de negociación o acuerdo. Por otra parte el terrorismo yihadista ha adquirido un carácter transnacional lo que ya está teniendo unos efectos demoledores en los países occidentales.

Respecto a la retaguardia, los atentados terroristas perpetrados en las principales capitales de muchos países occidentales han puesto de manifiesto la vulnerabilidad de nuestros propios territorios. Los costes derivados de esta nueva situación son descomunales y desproporcionados y su límite incalculable. A modo de ejemplo solo hay que mencionar el desorbitado incremento de medios (personal especializado, sistemas de inspección y detección…) y medidas (rígidos protocolos, interminables tiempos de espera, incomodos controles, inspección de equipajes, artículos prohibidos o limitados…) que se están dedicando a mejorar la seguridad en el transporte público (muy en particular en los aeropuertos). La posibilidad de un atentado o una simple alerta (aunque sea falsa) genera una neurosis colectiva que obliga a movilizar una ingente cantidad de recursos a un elevadísimo coste (económico y social).

En conclusión y siempre en nuestra opinión, podemos afirmar que aunque existen riesgos en el este, la verdadera amenaza se encuentra y desarrolla en el sur y por ello deberían plantearse los siguientes objetivos:

- Neutralizar los riesgos del este. Las relaciones con Rusia son controvertidas y están plagadas de suspicacias y recelos. En consecuencia, será necesario adoptar medidas de todo tipo que contribuyan a estabilizar el frente oriental, al objeto de evitar una muy peligrosa escalada y buscar ámbitos de cooperación (aunque estos tengan un carácter coyuntural).
- Eliminar la amenaza del sur. El terrorismo yihadista viene dejando constancia de sus radicales intenciones a través de sus agresivas manifestaciones y bárbaras acciones. Por todo ello, resulta necesario incrementar y coordinar esfuerzos para erradicar esta fanática amenaza atacando sus feudos y fuentes y tratando de implicar en ello al mayor número de actores de la comunidad internacional.
- Controlar la retaguardia. La retaguardia se ha revelado como una zona vulnerable y muy sensible. En cuestiones de seguridad, las políticas deben ser realistas evitando caer en la tentación de alentar utopías y perseguir espejismos que bellos en apariencia pueden esconder, a la postre, terribles y dolorosas realidades. La seguridad y defensa tienden a fundirse y por ello cada vez será más habitual y necesaria la cooperación de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y Fuerzas Armadas.

Finalmente haremos una última reflexión en relación con las perspectivas y expectativas de la XXV cumbre de la OTAN en Varsovia. Es cierto que la reacción rusa en Ucrania sorprendió por inesperada y contundente y que los países bálticos tienen razones para mostrar una razonable preocupación, pero también es cierto que existen intereses en la zona –incluidas las minorías rusas– que Moscú considera legítimos e irrenunciables. Así mismo, conviene considerar que el objetivo de la Yihad es derrotar a los «infieles cruzados», cuyos paladines más poderosos son Estados Unidos y Rusia (así lo vienen declarando reiteradamente los líderes del Estado Islámico en sus llamamientos y proclamas). Luego, para las aspiraciones yihadistas, tanto mejor que rusos y estadounidenses sean rivales entre sí.

Habrá que esperar a los resultados de la cumbre (declaraciones y medidas reales), para dilucidar si el centro de gravedad ha de establecerse en el frente oriental o en el flanco sur (sin olvidar la retaguardia). La elección de Varsovia como sede de la cumbre puede ser interpretada como una advertencia a Rusia pero también hay que valorar que en los últimos días se están produciendo algunos gestos de distensión como la reactivación del Consejo OTAN-Rusia o la altamente simbólica liberación de la piloto ucraniana Nadia Savchenko que había sido condenada en Rusia a 22 años de prisión[51].

*Antonio Esteban López**
COR.ET.DEM
MADOC

[51] El 25 de mayo de 2016, Nadia Savchenko fue indultada y posteriormente canjeada por dos militares rusos presos en Ucrania. Consultado 27 de mayo 2016 en: <http://www.pravdareport.com/society/stories/25-05-2016/134538-savchenko_ukraine-0/>.

PUBLICACIONES
Pd
DE DEFENSA

GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE DEFENSA

SECRETARÍA
GENERAL
TÉCNICA

SUBDIRECCIÓN GENERAL
DE PUBLICACIONES
Y PATRIMONIO CULTURAL