

número 5 Boletín

ieeee

2017

enero / marzo



MINISTERIO DE DEFENSA

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

Edita:



© Autores y editor, 2017

NIPO: 083-16-325-5 (edición en línea)

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

ISSN: 2530-125X

Fecha de edición: marzo, 2017



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

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

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



enero/marzo
2017

Informativos

- 8 Ciberseguridad en China. David Ramírez Morán
- 16 2016: Somalia y el uso de la infancia para el combate. Blanca Palacián de Inza
- 22 Las ciudades como objetivo de desarrollo sostenible. M.^a del Mar Hidalgo García
- 33 El coste de la violencia en el Triángulo Norte de Centroamérica. María Luisa Pastor Gómez
- 42 Una península siempre tensa. Francisco Márquez de la Rubia

Análisis

- 58 Reflexiones sobre el liderazgo estratégico militar del siglo XXI (I). Los niveles de decisión. Federico Aznar Fernández-Montesinos
- 80 Conflictos Intercomunitarios en África: Pastores <=> Agricultores. Juan Alberto Mora Tebas
- 100 Nigeria, elenco de conflictos. José María Santé Abal
- 120 Crimen organizado y maras se entreveran en Mesoamérica. María Luisa Pastor Gómez
- 134 LA ONU. Nuevo SG, viejos retos. Francisco Márquez de la Rubia
- 148 La geopolítica ha vuelto para quedarse. José Pardo de Santayana Gómez de Olea
- 161 Reflexiones sobre el liderazgo estratégico militar del siglo XXI (II). Visión y decisión. Federico Aznar Fernández-Montesinos
- 197 La cultura de la paz, la seguridad y la defensa, y las Fuerzas Armadas. Las constantes vitales de la Unión Europea y España. Ignacio José García Sánchez

- 210** La persistente brecha educativa: del informe de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) a los Objetivos de Desarrollo Sostenible. M^a José Izquierdo Alberca
- 224** El cómic como herramienta contrterrorista. Blanca Palacián de Inza
- 235** Reflexiones sobre el liderazgo estratégico militar del siglo XXI (III). La cultura. Federico Aznar Fernández-Montesinos
- 264** Sobre las raíces del problema sirio: parte I, la crisis del nacionalismo. Emilio Sánchez de Rojas Díaz
- 282** The american religion of winning y la religión civil norteamericana. Andrés González Martín
- 303** Nigeria, elenco de conflictos. Diagnóstico de sociedad (I). José María Santé Abal
- 325** ¿Se convertirá China en una potencia agresiva? Ignacio Fuente Cobo
- 345** Historia, identidad y estrategia en la Federación Rusa. José Pardo de Santayana Gómez de Olea
- 360** Un general iconoclasta, Herbert Raymond McMaster, nuevo consejero de Seguridad Nacional. Andrés González Martín
- 380** Las bases norteamericanas en Japón bajo amenaza de ataque norcoreano. Andrés González Martín

Opinión

- 397** Aproximación al análisis de los actores no estatales de carácter violento. Ignacio Gabaldón García
- 419** La creciente influencia de Japón en Myanmar. Borja Llandres Cuesta
- 435** El esfuerzo por el reconocimiento del refugiado medioambiental: la Iniciativa Nansen. Fernando Martín Cubel
- 450** Lecciones aprendidas de la lucha contra el yihadismo en Internet. Manuel R. Torres Soriano
- 464** La reconfiguración de Arabia Saudí. Del «Modelo de los Tres Pactos» a la «Visión 2030». Alberto Priego Moreno
- 478** Algoritmos, las nuevas armas de «construcción» masiva. Jesús Abraham Fernández
- 493** «Der Islamische Lebensraum». Antonio Esteban López
- 519** RD Congo: la crisis de legitimidad y la inseguridad persisten pese al acuerdo con la oposición. Trinidad Deiros Bronte
- 534** El Libro Blanco de la Defensa de Alemania y el papel de Merkel en la Europa «posbrenxit». Javier de Carlos Izquierdo
- 550** El derrumbe del «statu quo» en Oriente Medio: las estrategias de seguridad de Irán y Arabia Saudí. David Poza Cano
- 566** La 8.ª Conferencia de Examen de la Convención sobre la Prohibición de Armas Biológicas: una nueva oportunidad perdida. Ana Sánchez Cobaleda
- 583** Tren bioceánico central: un escenario geopolítico en la configuración de corredores estratégicos suramericanos. Jimmy Graziani Mora
- 600** Los resultados de la Cumbre Climática de Marrakech: antecedentes y perspectivas. Miguel Ángel Muñoz Rodríguez, Antonio Erias Rodríguez
- 623** Cooperación en el sector de la industria naval. Carlos Calvo Glez.-Regueral
- 635** El Sahel, amenazas de la nueva frontera. José Carlos Fagín Taboada
- 651** Arabia Saudí: aliado imprescindible para Europa y España. Ramsi Jazmati
- 671** De la Revolución en Asuntos Militares China a la carrera de armamentos en Asia-Pacífico. Gracia Abad Quintanal

- 684** En la otra orilla: la nueva estrategia local y regional de la Unión Europea en el Mediterráneo. Regina Laguna
- 703** Las nuevas tecnologías de votación: ¿una puerta abierta a la injerencia externa? Mayumi Yasunaga Kumano
- 717** El reasentamiento y la reubicación de refugiados y su aplicación en la actual crisis humanitaria. Felipe Manchón Campillo
- 733** Aspectos relativos a la incorporación de la Directiva NIS al ordenamiento jurídico español. Vicente Moret Millás
- 752** Las islas Salvajes: la mar como punto de encuentro. Ana Gómez Adeva
- 766** ¿Por qué el Líbano no puede contar con una política exterior independiente? Fco. Salvador Barroso Cortés
- 788** La regresión de la integración en América del Norte reaviva las tendencias geopolíticas regionales. Emili J. Blasco
- 804** El líder ante las emergencias. Miguel Alcañiz Comas
- 823** Guerra civil en Yemen: actores y crisis humanitaria. Carlos Igualada Tolosa
- 842** La autonomía en robótica y el uso de la fuerza. Eva Martín Ibáñez
- 856** La lucha por el planeta y el futuro de las FAS españolas. Pedro Sánchez Herráez
- 875** El terrorismo argelino: una amenaza para la seguridad energética española. Sonia Velázquez León
- 889** Un examen de las causas profundas de los conflictos en la Posguerra Fría. Actores civiles y militares: diferentes aproximaciones. Francisco Javier Quiñones de la Iglesia
- 907** Irán: nuevos tiempos, viejos retos. Urszula Skwarek
- 924** La Administración Marítima, alcance y dimensiones: «ut omnes unum sint». Ignacio Frutos Ruiz, Gonzalo Antequera Becerra
- 937** Cambio de alianzas en el mar del sur de China: retos del nuevo «statu quo». Águeda Parra Pérez

Marco

- 955** China: de la estrategia del cinturón a la del collar de perlas. Fernando Ruiz Domínguez
- 980** Los «símbolos» y «contrasímbolos» de la guerra: significado y estrategia de las ofensivas contra el Estado Islámico en Irak y Siria. Fernando Prieto Arellano
- 1006** El mundo en 2017: siempre alerta, nunca atemorizados. José María Blanco, Jéssica Cohen, Carolina Alberto, Estefanía Sebastián, Selene Pisabarro, Irene Fernández, Miguel Ángel Fernández, Carlos Johnston
- 1048** El abandono del neoliberalismo en América Latina a principios del siglo XXI y el flujo de corrientes neoestructuralistas y neoextractivistas. Alfonso Zurita Borbón
- 1079** El futuro de las Fuerzas Armadas y la Infantería de Marina. Adolfo Morales Trueba

Investigación

- 1111** Grandes tendencias políticas y sociales de interés para la seguridad y la defensa. Perspectivas europeas y norteamericanas. Javier Jordán Enamorado

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documentos

INFORMATIVOS



Documentos **INFORMATIVOS**

- 8 Ciberseguridad en China. David Ramírez Morán
- 16 2016: Somalia y el uso de la infancia para el combate. Blanca Palacián de Inza
- 22 Las ciudades como objetivo de desarrollo sostenible. M.^a del Mar Hidalgo García
- 33 El coste de la violencia en el Triángulo Norte de Centroamérica. María Luisa Pastor Gómez
- 42 Una península siempre tensa. Francisco Márquez de la Rubia

Ciberseguridad en China

Resumen:

La Ley de Ciberseguridad promulgada el 7 de noviembre en la República Popular China regula, en tan solo 79 artículos, aspectos tan dispares como la protección de datos, las obligaciones de las empresas e incluso las posibles sanciones a aplicar, para lo que, en otros países, son necesarias varias leyes, reglamentos y códigos. Esta brevedad se consigue mediante una ambigüedad que se presta a la interpretación y que dota a su vez al Gobierno chino de mecanismos para la monitorización, la censura o el proteccionismo que han generado reacciones por parte de organizaciones de defensa de derechos humanos así como de las multinacionales del sector. Las cuestiones sobre derechos y obligaciones de ciudadanos y empresas se abordan desde una aproximación que centraliza la responsabilidad en el Estado, en línea con el modelo de gobernanza del ciberespacio que el país promueve internacionalmente, frente al modelo de cooperación público privada que promueven las normativas comparables de otros países.

Abstract:

The Cybersecurity Law promulgated on November 7th in the People's Republic of China regulates, with only 79 articles, aspects so uneven as data protection, business requirements and even the applicable sanctions, for what, in other countries, several laws, rules and codes are required. The brevity is achieved through ambiguity that also allows for interpretation and provides the Chinese Government with the tools for monitoring, censorship and protectionism that have raised reactions from human rights defence organizations as well as international businesses in the sector. Questions about

the rights and obligations of the citizens and enterprises are dealt with using an approach that centralizes responsibility on the State, in alignment with the cyberspace governance model that the country promotes internationally, opposite to the public-private cooperation promoted by the comparable regulations of other countries.

Palabras clave:

Ciberseguridad, China, Ley, Privacidad, Censura.

Keywords:

Cybersecurity, China, Law, Privacy, Censorship

Introducción

La República Popular China es un país que está recibiendo una constante atención en cuestiones relacionadas con el ciberespacio. Las restricciones existentes a la libertad de expresión y al acceso libre a la información han sido temas controvertidos desde mucho antes de internet. Un gran número de ataques cibernéticos con fines diversos están siendo presuntamente atribuidos a profesionales de ese país. Incluso se ha firmado un acuerdo entre China y Estados Unidos¹ de cese del ciberespionaje comercial financiado por los Gobiernos.

Esta Ley genera el soporte legal que justifica las medidas de monitorización y control del tráfico de internet con las que cuenta actualmente el Gobierno chino. A modo de ejemplo, medidas como la recogida en el Art. 50 de descubrir la transmisión de información prohibida por la ley conlleva una infraestructura de intervención de las comunicaciones salientes del país. Bajo este mismo criterio, analizando las actividades no permitidas, es posible determinar las herramientas necesarias para la investigación y análisis del tráfico en las redes así como las limitaciones que estas imponen al uso libre de las redes.

El primer escollo a salvar para analizar esta ley es el del idioma pues la norma solo está publicada en lengua china. Por este motivo, la información recogida en este documento se basa en una traducción no oficial, tanto del documento final como de los borradores difundidos para comentarios, que se puede obtener en internet².

Su elaboración ha sido bastante rápida pues el primer borrador para comentarios se publicaba en el mes de junio, un segundo borrador se emitía en julio³ y a primeros de octubre se publicaba el tercer borrador⁴ que finalmente ha sido promulgado el 7 de noviembre. El texto incluye referencias explícitas al sistema político chino con la «diseminación de los principales valores socialistas» como recoge el Art. 6, o la prohibición del uso de la red para actividades que «inciten la subversión de la soberanía nacional, la caída del sistema socialista, el separatismo; mine la unidad nacional...» como se recoge en el Art. 12. Cabe destacar que del segundo al tercer borrador se han incorporado cuestiones importantes como el Art. 13 orientado a la protección de los menores, el Art. 46 por el que se responsabiliza a individuos u organizaciones de su uso

¹http://internacional.elpais.com/internacional/2015/09/25/actualidad/1443207512_403683.html

²<http://chinalawtranslate.com/cybersecuritylaw/?lang=en>

³<http://chinalawtranslate.com/cybersecurity2/?lang=en>

⁴<http://chinalawtranslate.com/%E3%80%8A%E7%BD%91%E7%BB%9C%E5%AE%89%E5%85%A8%E6%B3%95%E3%80%8B%E8%8D%89%E6%A1%88-%E4%B8%89%E6%AC%A1%E5%AE%A1%E8%AE%AE%E7%A8%BF%EF%BC%88%E5%85%A8%E6%96%87%EF%BC%89/?lang=en>

de páginas web y se prohíbe la creación o explotación de redes con fines delictivos o que los promuevan o el artículo 75 que autoriza al Gobierno a congelar activos de individuos u organizaciones extranjeras involucradas en ataques a las infraestructuras críticas de información.

La Ley se puede considerar *holística* por cuanto persigue regular de forma general la seguridad de la información. A título comparativo, sin ser exhaustivos, los contenidos de esta Ley aparecen distribuidos en los articulados de las siguientes normas españolas:

- Ley Orgánica de protección de datos.
- Reglamento de desarrollo de la LOPD.
- Ley de servicios de la sociedad de la Información.
- Ley General de telecomunicaciones.
- Ley de protección de infraestructuras críticas.
- Código civil.
- Código penal.
- Esquema nacional de seguridad.
- Estrategia nacional de ciberseguridad.

Es evidente que esta situación se produce porque el criterio para definir el objeto de la Ley no ha perseguido la regulación de materias específicas sino que ha abordado directamente el componente transversal de soporte que suponen a día de hoy los sistemas de información. Se trata de una aproximación singular que no se aproxima a ninguno de los modelos legislativos con los que se está abordando la ciberseguridad en otros países⁵.

Estructura de la norma

La norma se divide en siete capítulos que contienen un total de setenta y nueve artículos:

- Capítulo 1. Provisiones generales (Arts. 1-14).
- Capítulo 2. Soporte y promoción de la seguridad de la red (Arts. 15-20).
- Capítulo 3. Seguridad de las operaciones en red (Arts. 21-39).
 - Sección 1. Provisiones generales (Arts. 21-30).
 - Sección 2. Seguridad de operaciones para infraestructuras de información crítica (Arts. 31-39).

⁵https://www.rsaconference.com/writable/presentations/file_upload/law-w04-global_cybersecurity_laws_regulations_and_liability.pdf

- Capítulo 4. Seguridad de la información en red (Arts. 40-50).
- Capítulo 5. Monitorización, alerta temprana y respuesta a incidentes (Arts. 51-58).
- Capítulo 6. Responsabilidad legal (Arts. 59-75).
- Capítulo 7. Provisiones suplementarias (Arts. 76-79).

En el primer capítulo comienza con la descripción del objeto de la Ley y su marco de aplicación al territorio principal de China. A continuación, deposita en el Estado todas las responsabilidades relativas a la seguridad de los sistemas.

El capítulo 3 es el más controvertido en lo que respecta a las medidas consideradas como proteccionistas dado que impone serias restricciones a las tecnologías que se pueden incorporar a las infraestructuras de información.

El capítulo 6 se desvía considerablemente del modelo legislativo continental porque introduce en una ley la tipificación de delitos así como las penas o sanciones que resultan de aplicación. En el caso de España, son el Código Civil y el Código Penal las normas en las que vienen recogidas las penas correspondientes por la comisión de un delito. La mayor parte de las sanciones son puramente económicas y permiten la gradación dentro de unos márgenes definidos en la propia Ley para adecuarlas a la gravedad del delito.

Para las empresas se imponen sanciones como el cierre de páginas web, interrupciones de la actividad de las empresas e incluso la cancelación de permisos y licencias de operación, mientras que para los individuos se prevén también detenciones de hasta 5 días o separación de funciones de gestión u operación de redes por plazos de hasta cinco años e incluso de por vida para los condenados por causas criminales.

De naturaleza más diversa, el capítulo 7 incluye una breve lista de términos y definiciones usados a lo largo del documento, se dicta que esta Ley resulta de aplicación para las protecciones de seguridad de operación de redes para el almacenamiento y el procesamiento de información secreta, además de otras leyes y normas administrativas sobre secretos, asigna a la Comisión Central Militar la formulación de las protecciones de seguridad de las redes militares y fija como fecha de entrada en vigor de la norma el 1 de junio de 2017.

De los derechos de los cibernautas

Como se mencionaba previamente, la libertad de expresión se encuentra vetada por la prohibición de tratar ciertos temas.

Se impone a través del artículo 21 un sistema de monitorización por el que los registros de actividad de red deben guardarse durante un periodo de 6 meses.

El Art. 24 trata también los requerimientos de identificación con los datos reales de los usuarios a los operadores que proporcionen servicios de comunicación, ya sea acceso telefónico fijo o móvil, capacidad de publicar información o sistemas de mensajería instantánea.

El Gobierno cuenta, por tanto, con todos los mecanismos necesarios para la investigación de las actividades llevadas a cabo por sus ciudadanos y empresas, si bien es cierto que artículos como el 30 presentan un doble filo pues se puede interpretar como una salvaguarda de la privacidad a la vez que supone la constatación de la implantación de potentes medidas de monitorización de la red.

En su objetivo de filtrar el acceso desde su territorio a la red de forma transparente, son varias las aproximaciones que se han venido aplicando. El denominado Golden Shield es el conjunto de infraestructuras con las que el Gobierno impide la conexión a ciertas páginas web. Ante esta situación, las soluciones tecnológicas que permiten hacer una navegación cifrada pasaron a ser utilizadas tanto por los disidentes del propio país como por los habitantes extranjeros que allí habitan. A lo largo de los años se ha producido una competición permanente entre la utilización de herramientas cada vez más avanzadas para esquivar la acción del Golden Shield y el desarrollo de nuevas funcionalidades con las que detectar, interceptar e impedir su correcto funcionamiento.

Se trata de un sistema con una potencia considerable, como queda reflejado por las consecuencias que se produjeron cuando las capacidades tecnológicas de Golden Shield se utilizaron para atacar a diversas páginas web. La magnitud de los ataques alcanzó tal magnitud que se pasó a denominar Grand Canyon en referencia a la potencia de los ataques de DDoS atribuidos.

Del proteccionismo

El Art. 22 resulta especialmente importante en un contexto como el actual en el que la falta de actualización de los sistemas se convierte en una grave brecha de seguridad debido a las vulnerabilidades que no pueden subsanarse por no existir nuevas versiones del software.

El artículo requiere tomar medidas inmediatas ante la detección de un fallo o vulnerabilidad, así como informar al usuario y a los departamentos competentes. En un segundo párrafo también establece la obligatoriedad de mantenimiento de seguridad de los equipos en el plazo pactado con los clientes.

El artículo 23 requiere que los equipamientos críticos y especializados estén certificados por un establecimiento cualificado incluso antes de poder ser vendidos o proporcionados. La Ley incide también en la creciente preocupación de los Estados por que los datos de sus ciudadanos permanezcan en su territorio persiguiendo el doble fin de que su seguridad esté sometida a la legislación nacional y que las autoridades tengan acceso a esa información de acuerdo a la legislación local. Se hace frente así a uno de los problemas que dificultan la atribución de hechos delictivos a su autor, al eliminar las fronteras para acceder a la información de un ciudadano. Esto queda recogido en el Art. 37, por el que «la información personal y otros datos importantes [sic] recopilados o producidos por operadores de infraestructuras críticas de información...» deben ser almacenados en el territorio principal de China. La transgresión de esta norma está severamente penada por el artículo 50 con multas de 50.000 a 500.000 renminbi a la empresa y de 10.000 hasta 100.000 a los empleados responsables, así como la posibilidad de suspender las operaciones, el negocio, el cierre de páginas web o la revocación de permisos e incluso las licencias de negocio.

Conclusiones

No cabe duda de que esta Ley, por sí sola, resulta insuficiente para la regulación de un contexto tan complejo como el ciberespacio en China. El desarrollo de esta norma resulta imprescindible para su aplicación. Esto se puede producir bajo varios modelos que van desde la creación de jurisprudencia a partir de los fallos de los juicios por vulneración de los preceptos de esta norma, hasta la elaboración de reglamentos o documentos de referencia sobre los principios y criterios de aplicación de cada precepto.

En el primer caso se genera una situación de inseguridad en tanto en cuanto no se resuelvan un número significativo de casos, mientras que en el segundo caso se corre el mismo riesgo que se ha producido durante la elaboración de esta norma y que se puede achacar a haber primado la soberanía nacional: no se ha prestado ninguna atención a las advertencias sobre los problemas identificados por terceras partes.

El trasfondo técnico que es posible identificar en esta ley recoge una serie de normas, medidas y prácticas que, en muchos casos, se encuentran totalmente alineadas con las que se están aplicando globalmente para la protección de los sistemas de información y comunicaciones.

La implantación de medidas de protección, la obligación de informar ante un ataque, el almacenamiento de los metadatos de las comunicaciones, el fomento de la

compartición de información entre organismos y organizaciones o la necesidad de concienciación y formación de usuarios y profesionales son contenidos que aparecen tanto en esta Ley como en las regulaciones de Estados que apuestan por un modelo de gobernanza depositado en las partes interesadas y no en los Estados. Es a la hora de determinar la autoridad encargada de imponer las leyes así como el órgano responsable de garantizar los derechos e infraestructuras necesarias cuando surgen las principales diferencias.

La enorme distancia que separa la cultura del país asiático de la cultura occidental limita la posibilidad de poder utilizar esta norma como referencia para el desarrollo de nuevas normativas nacionales en otros países. Sin embargo, no es esfuerzo fútil recorrer el articulado para identificar problemas latentes que deben ser tratados con las distintas aproximaciones compatibles con el sistema legislativo del país en cuestión.

David Ramírez Morán
Analista principal del IEEE

02/2017

10 de enero de 2017

Blanca Palacián de Inza

2016: Somalia y el uso de la
infancia para el combate

2016: Somalia y el uso de la infancia para el combate

Resumen:

En el conflicto armado de Somalia todas las partes son responsables de crímenes de derecho internacional y violaciones de derechos humanos, como el reclutamiento de menores, niños y niñas. De manera especial el grupo Al-Shabaab que, como otras organizaciones terroristas, hace un mayor uso de la infancia cuanto mayor es su debilidad.

Abstract:

In the Somali armed conflict, all parties are responsible for crimes against the international law and violations of the human rights, such as the recruitment of children, boys and girls. Particularly the group Al-Shabaab which, like other terrorist organizations, makes greater use of childhood as its weakness grows.

Palabras clave:

Somalia, infancia, niños soldado, Al-Shabaab.

Keywords:

Somalia, childhood, child soldiers, Al-Shabbab.

El conflicto de Somalia en 2016

El conflicto armado que enfrenta al Gobierno Federal de Somalia y la Misión de la Unión Africana (AMISOM) con el grupo armado Al-Shabaab no termina con el año que despedimos a pesar de que esta organización terrorista somalí perdió el control de ciudades clave y de que dos años antes había perdido a su líder, Ahmed Abdi Godane, muerto por un drone norteamericano. Pero al igual que sucede con otros grupos terroristas, como el ugandés Ejército de Resistencia del Señor o como se prevé que pasará con el Daesh, la capacidad de adaptación y reinención de Al-Shabaab es grande.

Solo un ejemplo de la violencia generalizada que se vive en el país lo constituye el ataque suicida del pasado 11 de diciembre en Mogadiscio en el que al menos 28 personas perdieron la vida. A pesar de que el grupo Al-Shabaab —que lleva años intentando crear un Estado islámico en el Cuerno de África—, se encuentra objetivamente debilitado, aún tiene capacidad para hostigar a las Fuerzas Armadas keniatas en la frontera y para llevar a cabo atentados de este tipo. Signo claro que su pérdida de capacidad operativa es su creciente uso de menores de edad como combatientes y bombas humanas. No obstante, Al-Shabaab sigue representando una grave amenaza para la paz y la estabilidad de Somalia y de la región.

Por otro lado, otra grave amenaza para la seguridad en la región la constituye el resurgimiento de los actos de piratería y robo a mano armada en el mar, lo que dificulta el suministro de ayuda humanitaria y supone un grave peligro para las rutas marítimas comerciales o pesqueras.

El trabajo de Amnistía Internacional «Informe 2015-2016. La situación de los derechos humanos en el mundo» confirma lo dicho anteriormente al señalar que, por causa de este conflicto armado más de 500 personas perdieron la vida o resultaron heridas y al menos 50.000 personas se vieron forzadas a huir. Todas las partes en el conflicto fueron responsables de crímenes de derecho internacional y violaciones de derechos humanos, como el reclutamiento de menores, niños y niñas.

El uso de menores para el conflicto

Como hemos visto en otros documentos, el uso de niños y niñas en conflictos armados resulta altamente eficaz al ser combatientes maleables, obedientes, baratos y prescindibles.

Como indica el citado informe de Amnistía Internacional, Al-Shabaab no es la única organización que cuenta con menores en sus filas. También se sirve de ellos el ejército nacional somalí a las órdenes del Gobierno Federal de Transición y su aliado táctico Ahlu Sunna Wal Jama (ASWJ) según denuncia el último informe del secretario general de la ONU sobre infancia y conflicto armado¹.

Según los datos UNICEF, 5.000 menores se ven involucrados activamente en el conflicto somalí. El informe anual del secretario general de la ONU para los niños y los conflictos armados sigue señalando, año tras año, los delitos contra la infancia de la mano de todas las partes involucradas en el conflicto de Somalia:

Al-Shabaab	Reclutamiento y uso de niños, secuestro, asesinato y mutilación.
Ahlu Sunna Wal Jama'a	Reclutamiento y uso.
Ejército Nacional Somalí	Reclutamiento y uso, matanza y mutilación.

No obstante, hace años que se cree que el grupo terrorista Al-Shabaab lleva a cabo este crimen de una manera más sistemática². Así, ya las estimaciones de 2010 arrojaban un porcentaje de 20% de menores en las tropas gubernamentales frente a un 80% en las fuerzas de Al-Shabaab³. Es seguro que estos porcentajes no hayan descendido precisamente por el debilitamiento de este grupo.

Las fuerzas internacionales integradas en AMISOM, aunque no cuentan con menores en sus filas, sí han participado por su fuego indiscriminado en un alto número de muertes y mutilaciones a menores.

La conscripción de menores en conflicto armado es un fenómeno creciente del que ya en 2010 varios analistas⁴ alertaban y al que la comunidad internacional, como sucede en otros conflictos, no está sabiendo dar solución.

¹ NACIONES UNIDAS. Informe del secretario general. Los niños y los conflictos armados. A/70/836-S/2016/360. 20/04/2016.

² ALBIN-LACKEY, Chris, y LETTA, Tayler. «Somalia: Harsh War, Harsh Peace: Abuses by Al-Shabaab, the Transitional Federal Government, and AMISOM in Somalia». New York, 2010.

³ WILLIAMS, Christine. «Somalia "Child Soldier Relief. Child Soldier Relief"». 22 June 2010. Citado por Olynky, Lukas, «Somali Injustice: Al-Shabaab and the Conscription of Child Soldiers», Drake University Journal, 2012.

⁴ Como los expertos de Human Right Watch o Christine Williams.

El Derecho Internacional Humanitario y la Infancia

La Convención sobre las Peores Formas de Trabajo Infantil, considera la participación de los menores en conflictos armados es una de las peores formas de explotación infantil. La mayor parte de las normas del Derecho Internacional Humanitario se encuentran recogidas en los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 y en los protocolos I y II de 1977 adicionales a estos. En lo relativo a los conflictos internacionales, tratados en el Protocolo I, se establece como recomendación que los niños no podrán ser reclutados ni utilizados directamente en el conflicto armado antes de los 15 años. El Protocolo II, relativo a los conflictos no internacionales, en cambio sí establece una prohibición absoluta al reclutamiento de menores de 15 años. Además, en virtud del Estatuto de la Corte Penal Internacional de 1998, el reclutamiento de niños en las fuerzas o grupos armados constituye un crimen de guerra.

Por su parte, la Convención sobre los Derechos del Niño establece, con la misma laxitud que el Protocolo I adicional a los Convenios de Ginebra, que *«Los Estados Partes adoptarán todas las medidas posibles para asegurar que las personas que aún no hayan cumplido los 15 años de edad no participen directamente en las hostilidades»*. (Artículo 38. 2). Fue el Protocolo Facultativo a esta convención la que elevó esta edad a los 18 años.

El tratado regional que se ocupa del problema de los niños combatientes es la Carta Africana de los Derechos y Bienestar del Niño de 1990. Su redacción, además, es la más contundente: *«Los Estados parte de esta Carta deberán tomar todas las medidas necesarias para asegurar que ningún niño tome parte directa en las hostilidades y se abstenga en particular, de reclutar ningún niño»*.

(Art. 22.2). Aún la protección normativa de los niños frente al reclutamiento es escasa puesto que si bien, el protocolo Facultativo a los Derechos del Niño eleva la edad mínima del reclutamiento obligatorio de 15 a 18 años, se sigue permitiendo el alistamiento de menores de esta edad que lo hagan de manera voluntaria (si es que esto puede suceder) y la participación no sea directa (a pesar de que hoy día esta diferencia no es muy clara). Además, tan solo insta a los Estados partes a adoptar las medidas posibles para evitar que esta norma se incumpla. En cualquier caso es la norma más amplia de protección actual⁵.

⁵ PALACIÁN DE INZA, Blanca. «La utilización militar de los niños en Sudán del Sur a la luz del DIH», Documento de Análisis del IEEE, 35/2015. p. 15.

No obstante, es en el cumplimiento de estas normas y por tanto, en la protección real de la infancia donde queda más camino por recorrer.

Campaña «Children, not soldiers»

La campaña de UNICEF «Children, not soldiers» (niños, no soldados), pretendía terminar con el problema de la utilización bélica de la infancia para finales de 2016. Al final este año los resultados cosechados son muy modestos. Los países en los que se centra esta campaña son: Afganistán, República Democrática del Congo, Myanmar, Somalia, Sudán del Sur, Sudán y Yemen.

Susannah Price, jefa de Comunicación de UNICEF, considera que Al-Shabaab había intensificado una campaña de reclutamiento dirigida especialmente a los menores, a veces tan pequeños como de tan solo 9 años, que son «un blanco fácil» en los campos de desplazados. En un país donde casi tres cuartas partes de la población vive en la pobreza el ofrecimiento de dinero o simplemente comida a cambio de unirse a sus filas supone una perspectiva muy seductora.

Estos menores son utilizados como combatientes y en muchos casos como escudos humanos. Pero no termina ahí el calvario para estos menores. Naciones Unidas documentó en 2016, 164 incidentes de violencia sexual en 174 niños, la mayoría cometidos por milicias de clanes, hombres armados no identificados, el Ejército Nacional somalí, y en menor medida por Al-Shabaab, Ahl al-Sunna Wal-Jama'a⁶ y AMISOM. También se documentaron dieciocho casos de matrimonio forzado por partes en conflicto.

El dato positivo es que con la campaña de Naciones Unidas *Children, not soldiers*, 79 niños asociados con Al-Shabaab y que habían estado recluidos en centros de rehabilitación fueron entregados a organizaciones no gubernamentales apoyadas por las Naciones Unidas.

En esta misma línea otro éxito discreto fue la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño por parte del Gobierno somalí en el mes de octubre. Este documento prohíbe a los gobiernos permitir que los niños menores de 15 años participen en la guerra y también proscribire el secuestro de niños.

⁶ Ahl al-Sunna Wal-Jama'a (ASWJ) se formó en 1991 para proteger a los musulmanes sufíes en Somalia. Desde 2010 forma es aliado del Gobierno Federal de Transición de Somalia (TFG), con el cual el grupo firmó un acuerdo de poder compartido.

Conclusiones

El desafío de reclutar con fuerza a los niños en los grupos armados no se limita a Somalia. El problema persiste en otras partes de África, como Sudán del Sur, Nigeria y la República Democrática del Congo. Evitar que esta práctica sea llevada a cabo por ejércitos regulares no es fácil pero sí posible. Mayores obstáculos se encuentran, sin embargo, a la hora de que los grupos armados no regulares dejen de violar el derecho internacional. Esa es la mayor dificultad de los conflictos actuales, donde no todos los bandos respetan el derecho de la guerra y los derechos humanos por lo que en el conflicto asimétrico que esta característica crea, la población civil lleva todas las de perder.

Tras su visita a Somalia en el mes de julio de 2016, la Representante Especial del secretario general de la ONU para la cuestión de los niños y los conflictos armados pidió medidas más firmes para proteger a la infancia en los conflictos armados⁷. Pero ¿qué medidas se pueden tomar? Se puede presionar más a los gobiernos, aunque sean débiles, como el de Somalia, para que no utilicen menores. Esta es una medida necesaria y eficaz. Pero no sucede lo mismo con los grupos terroristas, con los que no hay presión posible a este respecto salvo su difícil neutralización.

Queda claro que, cuando los grupos terroristas se ven hostigados y debilitados hacen un mayor uso de la infancia. Lo mismo está sucediendo con Daesh⁸ o con Boko Haram⁹. Este fenómeno no solamente constituye un daño terrible para la infancia sino también una gran amenaza de futuro para el que quizá no estemos bien preparados.

*Blanca Palacián de Inza
Analista del IEEE*

⁷ NACIONES UNIDAS. Office of the Special Representative for Children and Armed Conflict, «Somalia: Special Representative Zerrougui calls for stronger measures to protect children affected by armed conflict», 26/06/2016.

⁸ PALACIÁN DE INZA, Blanca. «Los cachorros del Daesh». Documento de análisis del IEEE, 26/2015.

⁹ PALACIÁN DE INZA, Blanca. «Boko Haram: usando niñas como armas». Documento de análisis del IEEE, 07/2015.

03/2017

15 de febrero 2017

M.^a del Mar Hidalgo García

Las ciudades como objetivo de
desarrollo sostenible

Las ciudades como objetivo de desarrollo sostenible

Resumen:

El Objetivo de Desarrollo n.º 11 marca cuatro características necesarias que deben cumplir las ciudades y los asentamientos humanos del futuro: deben ser inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles. En el presente trabajo se describen algunos de los retos necesarios para alcanzar estos requisitos.

Abstract:

Development Goal 11 mark four necessary characteristics that the cities and communities must have in the future: should be inclusive, safe, resilient and sustainable. In the present work, some of the challenges necessary to achieve these requirements are described.

Palabras clave:

Desarrollo sostenible, ODS, ciudades, megaciudades, urbanización, resiliencia.

Keywords:

Sustainable goal, SDG, cities, megacities, urbanization, resilient.

Las ciudades en los objetivos de desarrollo sostenible



En septiembre de 2015, los dirigentes mundiales aprobaron la Agenda de Desarrollo sostenible 2030 en la que se incluyen 17 objetivos, conocidos como los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Estos objetivos son de aplicación universal aunque no son jurídicamente vinculantes. Aun así, la ONU espera que los distintos gobiernos los hagan propios y establezcan planes nacionales¹.

Además de reducir la pobreza y la desigualdad, estos objetivos han nacido para concienciar a la sociedad de que es necesario y urgente poner la sostenibilidad en el eje central del diseño de cualquier política social y económica a nivel local, nacional e internacional. Según señala la ONU, son objetivos para «transformar el mundo».

El Objetivo 11 de la Agenda de Desarrollo Sostenible es «lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles»². En 2030, se estima que casi el 60% de la población mundial vivirá en zonas urbanas. De esta expansión, un 95% se producirá en países en desarrollo, lo que puede conducir a problemas de marginación y presión sobre el abastecimiento de agua, los residuos, la forma de vida y la salud pública. Por el contrario, la alta densidad de población que se genera en las ciudades, si se gestiona adecuadamente, puede suponer un aumento de la eficiencia e innovación tecnológica y una reducción del consumo de recursos y energía³.

En 2015, la población mundial alcanzó la cifra de 7.300 millones de habitantes y se espera que en el 2050 se superen los 9.000 millones. En este periodo, la mitad de este crecimiento se dará en nueve países: India, Nigeria, Pakistán, República Democrática del Congo, Etiopía, República de Tanzania, EE.UU., Indonesia y Uganda⁴.

Las ciudades pueden constituir parte de la solución para lograr un desarrollo sostenible. De hecho los expertos en urbanismo señalan que las ciudades bien diseñadas son la forma más eficiente y sostenible de vivir en el planeta⁵. Por este motivo, la optimización de los recursos y el menor impacto medioambiental por superficie —hay que recordar

¹<http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/la-agenda-de-desarrollo-sostenible/>

²<http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/cities/>

³ *Ibid.*

⁴https://esa.un.org/unpd/wpp/Publications/Files/Key_Findings_WPP_2015.pdf

⁵ Declaraciones de Michael Sorkin, arquitecto y experto en urbanismo. Video disponible en: <https://vimeo.com/109724578>.

que las ciudades solo ocupan en 3% del área terrestre— constituyen dos grandes desafíos urbanos; pero no los únicos ya que también se trata de hacer ciudades más habitables y seguras.

TABLE 1. POPULATION OF THE WORLD AND MAJOR AREAS, 2015, 2030, 2050 AND 2100, ACCORDING TO THE MEDIUM-VARIANT PROJECTION

Major area	Population (millions)			
	2015	2030	2050	2100
World	7 349	8 501	9 725	11 213
Africa	1 186	1 679	2 478	4 387
Asia	4 393	4 923	5 267	4 889
Europe	738	734	707	646
Latin America and the Caribbean	634	721	784	721
Northern America	358	396	433	500
Oceania	39	47	57	71

Source: United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2015). *World Population Prospects: The 2015 Revision*. New York: United Nations.

La población urbana en países en desarrollo aumentará de 2.900 millones en 2015 a 4.300 millones en 2035⁶. De las 31 megaciudades⁷ que existían en 2016, 24 estaban localizadas en regiones en desarrollo, como el caso de China que tenía seis e India que tenía cinco. En 2030, se espera que haya 10 megaciudades más: Lahore (Pakistán), Hyderabad (India), Bogotá (Colombia), Johannesburgo (Sudáfrica), Bangkok (Tailandia), Dar es Salaam (Tanzania), Almanabad (India), Luana (Angola), Ho Chi Minh City (Vietnam) y Chungdu (China)⁸.

Rank	City, Country	Population in 2016 (thousands)	City, Country	Population in 2030 (thousands)
1	Tokyo, Japan	38 140	Tokyo, Japan	37 190
2	Delhi, India	26 454	Delhi, India	36 060
3	Shanghai, China	24 484	Shanghai, China	30 751
4	Mumbai (Bombay), India	21 357	Mumbai (Bombay), India	27 797
5	São Paulo, Brazil	21 297	Beijing, China	27 706
6	Beijing, China	21 240	Dhaka, Bangladesh	27 374
7	Ciudad de México (Mexico City), Mexico	21 157	Karachi, Pakistan	24 838
8	Kinki M.M.A. (Osaka), Japan	20 337	Al-Qahirah (Cairo), Egypt	24 502
9	Al-Qahirah (Cairo), Egypt	19 128	Lagos, Nigeria	24 239
10	New York-Newark, USA	18 604	Ciudad de México (Mexico City), Mexico	23 865
11	Dhaka, Bangladesh	18 237	São Paulo, Brazil	23 444
12	Karachi, Pakistan	17 121	Kinshasa, Democratic Republic of the Congo	19 996
13	Buenos Aires, Argentina	15 334	Kinki M.M.A. (Osaka), Japan	19 976
14	Kolkata (Calcutta), India	14 980	New York-Newark, USA	19 885
15	Istanbul, Turkey	14 365	Kolkata (Calcutta), India	19 092
16	Chongqing, China	13 744	Guangzhou, Guangdong, China	17 574
17	Lagos, Nigeria	13 661	Chongqing, China	17 380
18	Manila, Philippines	13 131	Buenos Aires, Argentina	16 956
19	Guangzhou, Guangdong, China	13 070	Manila, Philippines	16 756
20	Rio de Janeiro, Brazil	12 981	Istanbul, Turkey	16 694

Fuente: Informe «The world's Cities in 2016», ONU

⁶<http://www.act.nato.int/urbanisation>

⁷ De denominan megaciudades aquellas que tienen más de 10 millones de habitantes.

⁸

http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/urbanization/the_worlds_cities_in_2016_data_booklet.pdf

La urbanización constituye una de las tendencias más transformadoras del siglo XXI. Las ciudades contribuyen con, aproximadamente, un 70% del PIB de la economía global, consumen el 60% de la energía, emiten el 70% de los gases de efecto invernadero y producen el 70% de los residuos mundiales⁹. Si esta urbanización se gestiona adecuadamente se puede incrementar la productividad y la innovación y, por lo tanto, generar crecimiento económico. Por el contrario, este ascenso acelerado de población urbana implica importantes retos como son el aumento de la demanda de una vivienda digna, un sistema de transporte adecuado, un mayor número de infraestructuras y servicios básicos, y una mayor demanda de empleo¹⁰.

Ciudades inclusivas

Las ciudades constituyen focos de atracción para aquellos que buscan una oportunidad económica. Por este motivo, es necesario realizar un esfuerzo en mejorar la competitividad de las ciudades como vía para eliminar la pobreza extrema ya que constituyen los motores del crecimiento económico y de la creación de empleo. Según un informe del World Bank Group, de las 750 ciudades más grandes del mundo, aproximadamente, 560 han crecido de forma más rápida que sus economías nacionales desde que comenzara el siglo XXI¹¹.

Las poblaciones urbanas son complejas, dinámicas y diversas¹² y en ellas el transporte juega un papel fundamental para la integración de las distintas zonas que conforman una gran urbe y por lo tanto para conseguir una ciudad inclusiva. Por ejemplo, en la mayoría de las grandes ciudades del África subsahariana, el transporte más común con los minibuses informales que resultan excesivamente caros e inaccesibles para una gran parte de la población¹³. Otro dato preocupante, en relación con las ciudades africanas, es que presentan un nivel de fragmentación un 20% más alto que las de América Latina o Asia lo que significa que la vida es más cara y se fomentan las desigualdades¹⁴.

⁹ Messages and Policy Recommendations, Water Summit, Budapest, 28-30 November 2016. Disponible en : www.budapestwatersummit.hu

¹⁰ <http://www.worldbank.org/en/topic/urbandevelopment/overview#1>

¹¹ <http://documents.worldbank.org/curated/en/902411467990995484/pdf/101546-REVISED-Competitive-Cities-for-Jobs-and-Growth.pdf>

¹² <http://www.watersecuritynetwork.org/diversity-as-a-key-element-of-urban-resilience/>

¹³ Lall, Somik Vinay; Henderson, J. Vernon; Venables, Anthony J.. 2017. Africa's Cities : Opening Doors to the World. Washington, DC: World Bank. © World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/25896> License: CC BY 3.0 IGO.

¹⁴ *Ibid.*

También es importante realizar una distribución equitativa de los recursos. Como ejemplo de esta problemática se puede citar el caso de India en donde solo un 71% de las viviendas urbanas tiene acceso a agua potable y una de cada cinco viviendas no tiene baño propio. De hecho en India habita casi la mitad de la población mundial que defeca al aire libre. En ciudades como Mumbai, el 50% de la población vive en asentamientos informales sin acceso o con acceso restringido a servicios básicos como el agua potable, el saneamiento, la electricidad o la gestión de residuos¹⁵.



Favela en Sao Paulo (Brasil).

Fuente: <https://www.theurbandeveloper.com/fastest-growing-suburbs-slums/>

Ciudades seguras

Los gobiernos tienen la responsabilidad principal de proteger a sus ciudadanos frente a las amenazas a su seguridad. A la variedad y complejidad de las crisis actuales (económicas, políticas, sanitarias, tecnológicas, sociales o medioambientales), hay que añadir las vulnerabilidades específicas que presentan las ciudades y que son muy difíciles de abordar. La seguridad en las ciudades tiene varias dimensiones: seguridad social, seguridad digital, seguridad ciudadana, la seguridad de infraestructuras y la seguridad del medioambiente.

La rápida urbanización que se está produciendo, sobre todo en los países en desarrollo, puede generar ciudades fragmentadas debido a la dificultad que presentan los barrios

¹⁵ <https://www.weforum.org/agenda/2016/04/these-are-the-challenges-faced-by-india-s-urban-poor-and-how-we-can-solve-them/>

marginales para acceder a los servicios y recursos básicos. Esta falta de cohesión conduce a la aparición de conflictos y a un aumento de la criminalidad en los suburbios. Por otra parte, la globalización ha hecho que la criminalidad sea más compleja y más difícil de abordar por parte de las instituciones.

Estos nuevos desafíos de seguridad que presentan las ciudades del futuro son tan preocupantes que incluso la OTAN¹⁶ está planteando una redefinición de conceptos y de su doctrina y una revisión de sus recursos humanos y materiales, ya que gran parte de las operaciones militares del futuro se desarrollarán en entornos urbanos.

Las ciudades también son objetivos más atractivos para cometer atentados terroristas debido a que sus consecuencias son mucho mayores. En este contexto, tanto la militarización de las ciudades como el auge de la contratación de la seguridad privada puede ser una tendencia creciente en los próximos años¹⁷.



Fuente: <http://deportes.elpais.com/>

Por otro lado, la digitalización de las ciudades tiene también una dimensión de seguridad muy importante. Es necesario alcanzar el difícil equilibrio entre la privacidad de los ciudadanos y su seguridad. Los gobernantes deberán garantizar y convencer a la población de que sus datos se utilizan de una forma adecuada para garantizar su seguridad y promover unos servicios digitales más eficientes e integrados¹⁸.

¹⁶<http://www.act.nato.int/future-cities-pose-security-challenges-today-and-tomorrow-nato-keeps-ready-to-face-those-risks>

¹⁷ http://nua.unhabitat.org/uploads/WCRFullReport2016_EN.pdf

¹⁸ <https://www.sipri.org/commentary/essay/2015/cities-and-security>

Ciudades Resilientes

El término «resiliencia» se ha puesto de moda para hacer frente a la incertidumbre del mundo actual y a las amenazas indiscriminadas a las que nos enfrentamos. La RAE considera dos acepciones para este término:

1. La capacidad de adaptación de un ser vivo frente a un agente perturbador o un estado o situación adversos.
2. Capacidad de una material, mecanismo o sistema para recuperar su estado inicial cuando ha cesado la perturbación a la que había estado sometido.

Cuando se habla de sociedad, Estados o ciudades resilientes es necesario unir ambas definiciones, de tal manera que se recoja no solo la capacidad de hacer frente a una situación adversa, sino también la adaptación a las nuevas circunstancias, realizando las transformaciones necesarias para volver a la actividad normal lo antes posible y lo que es más importante: la implantación de medidas necesarias con el objeto de estar preparados para futuras perturbaciones.

El concepto de resiliencia lleva mucho tiempo aplicándose a sistemas sociales y ecológicos, sin embargo, en los últimos años también se aplica a las ciudades. En concreto, «una ciudad resiliente» es aquella que está preparada para absorber y recuperarse de cualquier perturbación manteniendo sus funciones, estructuras e identidad y que es capaz de adaptarse y prosperar ante cambios continuos»¹⁹. No se trata de ninguna etiqueta, sino que da una idea de gestión colectiva, integradora y dinámica de la ciudad.

La resiliencia es un ciclo de aprendizaje continuo y que se retroalimenta de experiencias generadas, lamentablemente en la mayoría de los casos, por situaciones adversas como atentados, conflictos, catástrofes naturales o una crisis económica.

La nueva Estrategia Europea de Seguridad de 2016 que lleva por título «*Visión compartida, Acción Común: una Europa más fuerte*» hace referencia a la resiliencia en varias ocasiones enfatizando la necesidad de hacer los Estados y las sociedades más resilientes, promoviendo una buena gobernanza, unas instituciones responsables y contando con el apoyo de la sociedad civil²⁰.

En este contexto, las ciudades deberían aumentar su resiliencia a los diferentes desafíos a los que deben hacer frente en los próximos años. Estos desafíos pueden ser

¹⁹ ICLEI, 2105

²⁰ <http://europa.eu/globalstrategy/en>

económicos como una crisis financiera, el cambio de estructura empresarial (retirada de empresas, cierres de minas, etc.). También pueden ser sociales (movimientos migratorios, crecimiento o envejecimiento de la población, falta de cohesión), medioambientales (desastres naturales, envejecimiento de infraestructuras, falta de acceso a recursos naturales) o incluso institucionales (los recortes presupuestarios pueden hacer desaparecer o degradar servicios públicos indispensables para el buen funcionamiento de la ciudad²¹. A estos cuatro factores hay que añadir el de la seguridad. La amenaza que supone el terrorismo radical indiscriminado e impredecible, para alterar la propia actividad de la ciudad y la de sus habitantes implica adecuar procedimientos y métodos para aumentar la resiliencia y poder recuperar la normalidad en el menor tiempo posible. Una normalidad no solo física sino también social y cultural de los propios ciudadanos para evitar que el miedo les impida continuar con sus actividades habituales, disfrutar de su entorno, de sus tradiciones y de su vida cotidiana en la ciudad.

Las ciudades también están expuestas a diversos riesgos medioambientales, como la escasez de agua y los derivados del cambio climático, especialmente aquellas situadas en los deltas de los ríos en donde se pueden producir inundaciones, salinización de los acuíferos, el aumento del nivel del mar o la destrucción de los ecosistemas. De todas las catástrofes naturales, las inundaciones son las que más afectan a la población urbana siendo esta situación especialmente preocupante en los suburbios que es donde se localiza una tercera parte de la población urbana mundial²².



Inundaciones en Chennai (India) Fuente: <http://cnnespanol.cnn.com/2015/12/07/>

²¹<http://www.oecd.org/gov/regional-policy/resilient-cities.htm>

²²Messages and Policy Recommendations, Water Summit, Budapest, 28-30 November 2016. Disponible en : www.budapestwatersummit.hu

Una forma de afrontar las múltiples perturbaciones a las que se puede ver sometida una ciudad es incrementar la diversidad económica, medioambiental, administrativa, institucional, de transportes y sociocultural²³. La cohesión social, el sentido de comunidad también constituye un factor clave para aumentar la resiliencia de las ciudades. Hacer comunidades resilientes implica mejorar la capacidad de la población para reorganizarse, poner a disposición de los demás sus habilidades y fomentar el espíritu de solidaridad²⁴. Los desplazamientos masivos de personas también constituyen otro factor perturbador que pone a prueba la resiliencia de las ciudades pues pueden alterar la economía local, las relaciones sociales o incluso crear situaciones de inseguridad. Este problema se agrava cuando se agregan poblaciones en ciudades ya mal planificadas. En estos casos, esta «perturbación» no se puede considerar como un factor externo como puede ser un desastre natural sino que la población desplazada a la urbe, por el hecho de estar físicamente en la ciudad, constituye parte de ella por lo que es necesario realizar una adaptación e integración sin alterar la dinámica de la ciudad. Por lo tanto, los gobiernos no solo deben de considerar las necesidades de la población existente sino también las de la nueva población. La mejor forma de afrontar este problema es realizando un planificación adecuada.

Ciudades sostenibles

Los principales desafíos a los que se enfrentan las ciudades desde el punto de vista de la sostenibilidad están relacionados con las infraestructuras, los servicios básicos, la alimentación, la salud, la educación, los puestos de trabajo, los residuos y los sistemas de saneamiento.

Alcanzar la sostenibilidad urbana solo es posible considerando la ciudad como un gran sistema formado de subsistemas entre los que se establece una interacción muy compleja. En esta interacción dinámica intervienen factores económicos, políticos, medioambientales, sociales y culturales por lo que resulta necesario planificar y gestionar las ciudades desde un punto de vista holístico con la necesaria colaboración público-privada para hacer frente a las inversiones necesarias.

Esta situación es especialmente preocupante en el caso del agua en donde, a fecha de hoy, no se han alcanzado los resultados esperados en términos de coste-eficiencia,

²³<http://www.watersecuritynetwork.org/diversity-as-a-key-element-of-urban-resilience/>

²⁴ <http://urbact.eu/ready-future-urban-resilience-practice>

gestión y sostenibilidad y en donde es necesario planificar y gestionar el agua teniendo en cuenta su ciclo natural²⁵. Promover la minimización de los residuos hídricos y su tratamiento, la reutilización del agua, disminuir su pérdida e incrementar su almacenamiento y la recarga, son alguna de las soluciones.

También será necesario monitorizar el aumento de contaminantes como productos farmacéuticos y de higiene cuyo consumo se verá incrementado a medida que el auge de las clases sociales medias va teniendo un mayor acceso a estos productos en los países en desarrollo.

Según el Arcadis Sustainable Cities Index de 2016, los tres pilares de la sostenibilidad son: el social, el medioambiental y el económico. Para cada uno de ellos, se establecen una serie de indicadores que permiten establecer un ranking de las ciudades más sostenibles. La primera ciudad española que aparece en el ranking es Madrid en el puesto 20²⁶.

Conclusiones

Las ciudades juegan un papel fundamental para conseguir alcanzar el desarrollo sostenible del planeta. Bien gestionados y planificados, los retos de las grandes urbes pueden convertirse en oportunidades.

Pero para ello, es necesario tener un enfoque holístico de la ciudad y de todos sus componentes atendiendo a factores económicos, sociales, culturales y políticos en el que todos encajen como las piezas de un engranaje que constituya el motor del desarrollo y económico de un país.

En caso contrario, se corre el riesgo de que en los países en desarrollo las ciudades se encuentren cada vez más masificadas, desconectadas y sean más caras, alejando cualquier motivación para invertir y generar riqueza.

El aumento de las desigualdades y la falta de distribución equitativa de los recursos pueden crear ciudades fragmentadas generando problemas de inseguridad. Sin embargo, si la urbanización se gestiona adecuadamente se puede incrementar la productividad y la innovación y, por lo tanto, generar crecimiento económico.

²⁵Messages and Policy Recommendations, Water Summit, Budapest, 28-30 November 2016. Disponible en : www.budapestwatersummit.hu

²⁶<https://www.arcadis.com/en/global/our-perspectives/sustainable-cities-index-2016/>

Para conseguir una ciudad inclusiva, segura, resiliente y sostenible se requiere una política de coordinación de todas las instituciones y la realización de continuas inversiones para mantenerla en permanente adaptación a los nuevos cambios.

*M.^a del Mar Hidalgo García
Analista principal del IEEE*

04/2017

21 de marzo 2017

María Luisa Pastor Gómez

El coste de la violencia en el
Triángulo Norte de Centroamérica

El coste de la violencia en el Triángulo Norte de Centroamérica

Resumen:

El artículo analiza el elevado coste que producen la violencia y el crimen en Centroamérica, en base a las cifras y la información publicada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en su reciente informe sobre *Los costos del crimen y de la violencia. Nueva evidencia y hallazgos en América Latina y el Caribe*. Los países de la región que destinan mayores recursos a la prestación de servicios policiales, al sistema judicial y a la administración de prisiones son los del istmo centroamericano, y en particular los del triángulo Norte, los de mayor índice de violencia y homicidios, seguidos de Brasil. A pesar del esfuerzo económico realizado por los gobiernos, el informe cuestiona la eficiencia del gasto y sus redactores esperan que esta información sea de utilidad para la toma de decisiones.

Abstract:

The article analyzes the high cost of violence and crime in Central America, on the grounds of the information and figures published by the Inter-American Development Bank (IDB), in a recent report The Costs of Crime and Violence: New Evidence and Insights in Latin America and the Caribbean. The countries of the region that use greater resources to the provision of police services, the judicial system as well as prison administration are in Central America, in particular those of the Northern Triangle, which have the highest rates of violence and homicides, followed by Brazil. Despite the economic effort made by governments, the report questions the efficiency of the cost, hoping its authors that this information is useful for decision-making

Palabras clave:

BID, violencia, América Latina, Triángulo Norte, Centroamérica, homicidios.

Keywords:

IADB, violence, Latin America, Central America, North Triangle, homicide.

Introducción

El Banco Interamericano de Desarrollo ha dado a conocer recientemente un informe titulado *Los costos del crimen y de la violencia. Nueva evidencia y hallazgos en América Latina y el Caribe*¹, en el que se abordan los principales desafíos que afectan a la región y el elevado coste económico que tienen que soportar algunos de sus países, como consecuencia de las altas tasas de violencia y de homicidios que arrojan.

De acuerdo con el mencionado informe, el coste directo del crimen en 17 países de América Latina y el Caribe entre los años 2010 y 2014 representa un gasto de hasta 236.000 millones de dólares, suponiendo como promedio el 3,5% del PIB, una cifra que dobla a la invertida por los países desarrollados y que puede socavar los logros económicos alcanzados en casi toda la región en la última década. El gasto regional en seguridad creció en los últimos años, pasando de ser del 2,41% del PBI en el año 2010, al 3,55% del PBI en el 2014, mientras que en Estados Unidos, por ejemplo, es del 2,75%, en el Reino Unido el 2,55%, en España del 2,1%, en Alemania es el 1,34% y en Canadá del 1,39% del PIB.

Los costes del crimen en América Latina y el Caribe (ALC) difieren mucho entre los distintos países. En algunos, el gasto derivado del crimen y de la violencia duplica el promedio regional, mientras que en otros no llega a la mitad de la media. Los países que tiene el gasto más elevado son los de Centroamérica —más concretamente los tres que conforman el denominado Triángulo Norte (El Salvador, Honduras y Guatemala)— seguidos del Caribe y de Brasil, mientras que en Sudamérica el coste por este concepto está, en términos generales, por debajo del promedio regional.

La región de ALC ha mostrado progresos en muchas áreas socioeconómicas en la última década. Entre 2004-2014, la mayoría de los países experimentaron tasas anuales de crecimiento cercanas al 4%. Si bien en los países de Sudamérica el crecimiento económico se ha ralentizado, en la subregión centroamericana y en la República Dominicana (CARD) las tasas de crecimiento se han mantenido elevadas, estimando la Comisión Económica para América Latina (CEPAL)² que para 2017 tendrán un

¹ JAITMAN, Laura, et al, The Costs of Crime and Violence: New Evidence and Insights in Latin America and the Caribbean, disponible en <https://publications.iadb.org/handle/11319/8133>

² «CEPAL: PIB de Centroamérica y República Dominicana crecerá 4,5% en 2017», publicado por Estrategia&Negocios, 20 febrero 2017, disponible en http://www.estrategiaynegocios.net/lasclavesdeldia/1045971-330/cepal-pib-de-centroamerica-y-republica-dominicana-crecera-45-en-2017?utm_source=NewsletterEYN&utm_medium=email&utm_campaign=NewsletterEYN

crecimiento promedio de 4,5%, mientras el PIB de América Latina y Caribe en su conjunto será de 1,3%.

Los países de CARD se vieron favorecidos por la reducción de los precios internacionales del petróleo y las bajas tasas de interés. A corto y medio plazo, no obstante, las cifras podrían sufrir el impacto que se espera tendrán las anunciadas políticas comerciales, migratorias y de inversión del nuevo Gobierno de los EE.UU., que, de materializarse, reducirían el dinamismo del comercio internacional, la inversión extranjera directa y las remesas, una de las principales fuentes de ingresos de los países del Triángulo Norte.

PAÍS	2015	2016	2017
Costa Rica	3,7	4,1	3,9
El Salvador	2,5	2,2	2,2
Guatemala	4,1	3,3	3,3
Honduras	3,6	3,5	3,4
Nicaragua	4,9	4,8	4,7
Panamá	5,8	5,2	5,9
República Dominicana	7	6,4	6,2
Promedio CARD	4,9	4,5	4,5

Fuente: CEPAL, Centroamérica y República Dominicana:
porcentaje tasas crecimiento del PIB 2015-2017.

En contraste con la bondad de la última década en términos económicos, el crimen aumentó de tal manera que América Latina y Caribe es la región, no en guerra, más violenta del planeta, hasta alcanzar un nivel que la Organización Mundial de la Salud (OMS) ha calificado de epidémico. Los países de la región, indica el informe del BID, tienen un comportamiento atípico, ya que el número de homicidios que arroja es más alto de lo que debería de ser en función de sus niveles de ingreso. Con una tasa de 24 por cada 100.000 habitantes en 2015 (cuatro veces la media mundial), la región representa el 33% de los homicidios en el mundo, a pesar de albergar solo al 9% de la población

mundial; se trata de una región desproporcionadamente violenta en términos de homicidios, a la cual le siguen Asia Meridional con un 19%, África con un 10%, Europa y Asia Oriental y el Pacífico con un 8% y un 6% respectivamente (UNODC, 2016)³.

Los robos están en aumento y 6 de cada 10 son violentos. La inseguridad en la región es inusualmente alta, aunque no es homogénea sino que existe una alta variación entre los países que la integran. La tasa más alta se registra en los tres países que conforman el Triángulo Norte, sobre todo en El Salvador y Honduras. En particular, el número de homicidios registrado en 2015 en El Salvador es de 103,3 y el de Honduras de 60, muy por encima del promedio regional, que está en 26 muertes por cada 100.000 habitantes. Especial mención merece Honduras, que alguna vez fue el país más violento del mundo y ha mostrado disminuciones significativas en su tasa de homicidios; sin embargo, la de El Salvador ha cobrado impulso desde la tregua de pandillas que tuvo lugar en 2012, sobrepasando a la hondureña. Por su parte, Guatemala también ha mostrado una tasa de homicidios especialmente alta en los últimos dos años.

El informe señala que a nivel mundial, los índices de violencia criminal se han mantenido estables o han ido en declive. En cambio, las tasas de homicidios de muchos países de América Latina y Caribe han ido aumentando, cada vez más desde el final de la Guerra Fría. El texto indica además que la región es propensa a escaladas repentinas de violencia.

El coste socioeconómico de la violencia en el Triángulo Norte

El gasto regional en seguridad incluye los costes, gastos, pérdidas e inversiones en que incurren los hogares, las empresas y el Estado en relación con el fenómeno de la delincuencia e induce a muchas distorsiones en la economía de estos países. «Los costes de la delincuencia en América Latina y Caribe son incluso más altos que el costo global del terrorismo (menos del 1% del PIB mundial, de acuerdo con el Instituto para la Paz), o el del cambio climático (alrededor del 1% del PIB mundial)»⁴.

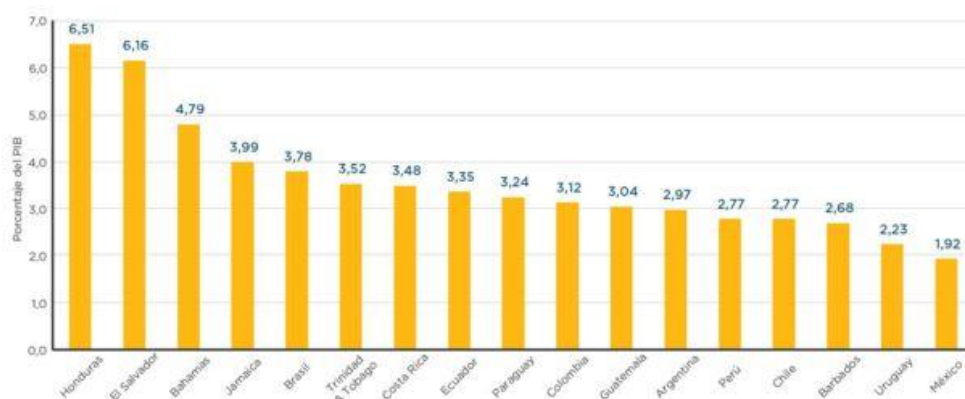
Si se compara el gasto público regional en seguridad con otros sectores, en promedio los gastos gubernamentales por delitos representan alrededor de una tercera parte de las cantidades destinadas a educación y salud. El nivel de los costes relacionados con el crimen en América Latina y Caribe es similar a las cifras que esos países emplean en

³ JAITMAN et al., *op.cit.*

⁴ JAITMAN et.al., *op.cit.*, p. 31.

infraestructura y son aproximadamente iguales a la porción de los ingresos de la región que va al 30% más pobre de la población. Dichos costos representan pérdidas directas de bienestar que no deberían ocurrir y recursos que potencialmente podrían emplearse para otros propósitos, socialmente más acuciantes.

Centroamérica es la subregión con los mayores costes del crimen, seguida por el Caribe. El país que emerge como el que incurre en la mayor cantidad de costes relacionados con el crimen es Honduras, pudiendo llegar hasta el 6,50% del PIB. Le sigue a poca distancia El Salvador, con un 6,16%, el doble que la empleada por Guatemala (3,04%).



Fuente: BBC Mundo⁵.

Los costes citados incluyen tanto los incurridos por los gobiernos como los derivados de la prestación de servicios policiales, sistema judicial y administración de prisiones, como los costes privados de empresas y de hogares y también los costes sociales en términos de calidad de vida y los ingresos perdidos, o más concretamente no generados por la población carcelaria, los que son más difíciles de cuantificar.

Además, aproximadamente el 90,5% de las víctimas son varones. Los homicidios afectan de manera desproporcionada a los hombres entre 15 y 30 años, es decir, el grupo de mayor productividad de la población —los jóvenes en edad laboral—, siendo la violencia de pandillas la causa más probable de este patrón. El elevado número de bajas en este sector poblacional lo hace particularmente costoso para la sociedad en su conjunto, y tiene implicaciones en términos de desarrollo del capital humano y crecimiento para el futuro, sobre todo en aquellos países donde las tasas de homicidios han sido descritas

⁵ BROOKS, Dario, «8 cifras que muestran el gigantesco costo del crimen y la violencia para las economías de América Latina», BBC Mundo, 9 febrero 2017, disponible en <http://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-38915392>

como epidémicas. El segundo grupo de edad más afectado es el de los varones entre 30 y 45 años, que representa entre el 20% y el 30% de los homicidios en el Triángulo Norte; el tercer grupo lo integran hombres de entre 45 y 65 años, que equivale a alrededor del 10% en todos los países, excepto en El Salvador, donde está por debajo de este porcentaje.

Encarcelamientos

Los costes del encarcelamiento también reciben una atención especial y abarcan el gasto público en administración penitenciaria más el coste social de los ingresos no percibidos por parte de la población en prisión. Los costos penitenciarios más elevados de la región nuevamente tienen lugar en Centroamérica y sobre todo en El Salvador, donde el encarcelamiento ha sido masivo en los últimos años. Según señala el informe del BID, si se compara la tendencia de la región con la de EE.UU. —la más alta del mundo—, se puede observar que en este último país los presos han aumentado un 19% entre 1995 y 2012, pasando el número de reclusos de 595 por cada 100.000 habitantes a 709 por 100.000 habitantes. En el mismo periodo el crimen se redujo notablemente.

En América Latina, en cambio, se aprecia el efecto contrario. La población reclusa aumentó en forma exponencial entre 1995 y 2012, pasando de 101,2 reclusos por cada 100.000 habitantes a 218,5 reclusos cada 100.000 habitantes, lo que representa un incremento del 116%. Sin embargo, el crimen aumentó más aún en este periodo, y las tasas de homicidios regionales se duplicaron, pasando de 13 a 26 homicidios por 100.000 habitantes. Por países, El Salvador tiene la tasa más alta de encarcelamiento, con 519 reclusos por cada 100.000 habitantes. Por su parte, Guatemala tiene la tercera tasa más baja, con 122 reclusos por cada 100.000 habitantes. Por último, Honduras se encuentra justo por debajo de la media regional, con 188 reclusos por cada 100.000 habitantes.

En consecuencia, el gasto en la administración del sistema penitenciario de la región casi se ha duplicado, pasando de 4.318 millones de dólares en 2010 a 7.832 millones en 2014. Expresado como porcentaje del producto interno bruto (PIB), la media de los 17 países que analiza el informe del BID pasó de 0,19% en 2010 a 0,23% en 2014. En promedio la región gasta aproximadamente un 0,20% del PIB, lo cual es menos de la mitad del gasto en administración de prisiones de Estados Unidos, que se ubica en el

0,5% del PIB. A ello se suma que la región ha perdido más de 7.000 millones USD por la inactividad de los encarcelados.

Conclusiones

A pesar de todo el esfuerzo económico descrito, el informe del BID señala que la eficiencia del gasto en seguridad ciudadana es cuestionable, ya que no se ha asociado con resultados en términos de mejoras en seguridad y tasas delictivas más bajas.

Según indican estudios demográficos, la delincuencia es percibida por el 42,4% de los encuestados como el problema más acuciante que enfrenta su país. En el caso de Honduras, este porcentaje asciende al 29,3% y en Guatemala solamente al 20,6%. En Guatemala el mayor problema también es la delincuencia, si bien curiosamente se trata del segundo país con el porcentaje más bajo, después de Chile, en percibirla como la principal preocupación.

El vínculo entre la gran cantidad de homicidios y el crimen organizado está subyacente en la situación de violencia crónica de la región y lastra el desarrollo. La violencia está relacionada, a su vez, con factores como la fácil disponibilidad de armas que hay en los países del istmo centroamericano y del Caribe, la desigualdad de ingresos, la pobreza que se asocia a alta tasa de desempleo y un nivel bajo de educación entre los jóvenes, y todo ello con el mar de fondo de los efectos de los conflictos y los débiles controles institucionales.

No hay que olvidar que las sociedades del Triángulo Norte emergen de situaciones de conflicto relativamente recientes. Guatemala sufrió 36 años de guerra civil que dejó 200.000 muertos y desaparecidos antes de su fin en 1996; la guerra civil de El Salvador dejó unos 80.000 muertos y desaparecidos entre 1979 y 1992; Nicaragua sufrió una guerra civil de 28 años que dejó sus secuelas, aunque no tiene en apariencia el problema de violencia criminal que viven sus vecinos.

«Más allá del número de muertes, las guerras del istmo se han caracterizado por su extrema brutalidad, y en ellas se han perpetrado actos de gran crueldad contra las poblaciones civiles, especialmente la indígena. La violencia se entreteje en el tapiz cultural de estas sociedades y se transforma en parte de un juego de reglas que guían el comportamiento y ayudan a dar forma a las identidades de grupos como las pandillas o maras»⁶.

⁶ JATMAN et al., *op.cit.*, p. 108.

Así, la inseguridad por la que atraviesa la región de América Latina y Caribe es un desafío para su desarrollo y los redactores del informe del BID esperan que este sea útil para que los países tomen conciencia de la magnitud del problema e identifiquen áreas para mejorar la asignación de recursos y el diseño de políticas de prevención del delito y control de la delincuencia. Como ha declarado la editora del texto, Laura Jatman, a BBC Mundo, «el crimen es costoso, y si los recursos que consume el crimen se utilizaran para otras partidas, como salud o educación, podría reducirse la pobreza», añadiendo que «estamos destruyendo nuestro capital humano futuro en América Latina por la violencia y el crimen»⁷.

*María Luisa Pastor Gómez
Consejera técnica
Analista del IEEE*

⁷ BROOKS, Dario, *op.cit.*

05/2017

28 de marzo de 2017

Francisco Márquez de la Rubia

Una península siempre tensa

Una península siempre tensa

Resumen:

En la península de Corea las tensiones lejos de atenuarse parecen ir incrementándose cada semana. El cruce de diferentes intereses estratégicos y los posicionamientos de los distintos actores en el área están configurando un escenario peligroso en el que la amenaza nuclear está muy presente.

Abstract:

In the Korean peninsula, tensions far from being attenuated seem to increase every week. The crossing of different strategic interests and the positions of the different actors in the area are provoking a dangerous scenario in which the nuclear threat is constantly present.

Palabras clave:

Korea, China, USA, Sea of Japan, tensions, ICBM, nuclear weapon, THAAD.

Keywords:

Corea, China, EEUU, Mar del Japón, tensiones, misiles balísticos, ICBM, arma nuclear, THAAD.

Introducción

Lanzamiento de misiles, escudo antimisiles, tensión con China y Rusia, crisis institucional, carrera de armamentos..., la península coreana y su área geoestratégica están siendo en las últimas semanas un foco agravado de tensión y de probables conflictos en senda ascendente. Y nada apunta a que la situación se alivie en el futuro más cercano. Todo ello afecta y retroalimenta el reposicionamiento geoestratégico en la zona como reacción directa a las primeras decisiones de la era Trump de forma que puede tener consecuencias importantes en todo el área del mar de China y del mar del Japón.

Corea del Norte lanzó cuatro misiles balísticos el pasado 6 de marzo en una semana marcada por otros hechos muy diferentes en su esencia pero que contribuyeron a proporcionar la sensación generalizada de que los acontecimientos se sucedían y aceleraban: el asesinato en Malasia del medio hermano del líder supremo norcoreano, la destitución de la presidenta surcoreana y los disturbios posteriores, el comienzo del despliegue del escudo antimisiles THAAD por parte de los EE.UU., y las reacciones de las potencias regionales a este hecho. El paralelo 38 sigue ardiendo y sus llamas están adquiriendo caracteres muy preocupantes.

Pyongyang: entre ensayos y necesidad de financiación

Los misiles norcoreanos fueron lanzados sobre aguas de la Zona Económica Exclusiva japonesa a menos de 200 millas náuticas de su costa, lo que llevó a Corea del Sur a concluir que Pyongyang estaba realizando ensayos con el objetivo de poder alcanzar las bases militares norteamericanas en Japón. A estas bases sería donde llegarían los refuerzos americanos para la península coreana en caso de guerra. Corea del Norte confirmó la hipótesis al declarar en un comunicado oficial que el ensayo había sido llevado a cabo por una unidad de artillería «encargada de golpear a las tropas imperiales estadounidenses con base en Japón». El mundo miró rápidamente a los EE.UU., en espera de la reacción del presidente Trump. El mandatario se pronunció de forma comedida: «consecuencias muy graves» podrían esperar a Corea del Norte si no dejaba de amenazar a Estados Unidos y a sus aliados. Tras el lanzamiento de una supuesta bomba de hidrógeno coreana en enero y ante la segunda provocación norcoreana la

autocontención verbal parece ser la pauta en Washington desde la llegada de la nueva Administración. El secretario de Estado Mattis visitó Seúl en febrero a los pocos días de asumir sus responsabilidades y reafirmó el compromiso de los EE.UU., con la seguridad de sus aliados en el área dónde mantiene 49.000 soldados desplegados en Japón y 29.000 en Corea.



Pero los lanzamientos de los cuatro misiles han supuesto además una bofetada importante en la cara de China, soporte tradicional del régimen norcoreano. Un alto representante diplomático de China había mantenido reuniones con delegados de Corea del Norte pocos días antes de las pruebas¹, pero la reunión no detuvo los planes de Kim Jong Un para lanzar los misiles. Es más, a tenor de las reacciones oficiales chinas, el ensayo era absolutamente desconocido y parece haber querido demostrar también cierta independencia con respecto al gigante vecino en las decisiones que afectan a la estrategia militar norcoreana.

En la siguiente tabla se muestran datos sobre los sucesivos ensayos realizados por el régimen norcoreano en los últimos meses. No incluye los últimos lanzamientos sobre el mar de Japón pero aun así es remarcable el incremento en la frecuencia, resultado, capacidad y potencialidad de los mismos.

¹ http://www.upi.com/Top_News/World-News/2017/03/06/North-Korea-missile-launch...

Date	Type	Classification	Reported outcome ¹	Distance flown
20 Oct	Musudan	IRBM	Failure	n.k.
15 Oct	Musudan	IRBM	Failure	n.k.
20 Sep	Ground test of liquid-propellant engine			
09 Sep	5th nuclear test			
05 Sep	Scud ER	SRBM	Success	1,000km
	Scud ER	SRBM	Success	
	Scud ER	SRBM	Success	
24 Aug	KN-11	SLBM	Success	500km ²
03 Aug	NoDong	MRBM	Success	1,000km
	NoDong	MRBM	Failure	n.k.
	NoDong	MRBM	Two successes; one failure	500–600km
19 Jul	NoDong	MRBM	Two successes; one failure	500–600km
	Scud-C	SRBM	Two successes; one failure	500–600km
09 Jul	KN-11	SLBM	Failure	10km
22 Jun	Musudan	IRBM	n.k. ³	~250km
	Musudan	IRBM	Success	400km ⁴
31 May	Musudan	IRBM	Failure	n.k.
28 Apr	Musudan	IRBM	Failure	n.k.
	Musudan	IRBM	Failure	n.k.
23 Apr	KN-11	SLBM	Success	30km
09 Apr	Ground test of liquid-propellant engine			
15 Apr	Musudan	IRBM	Failure	n.k.
24 Mar	Ground test of solid-propellant engine			
18 Mar	NoDong	MRBM	Success	800km
	NoDong	MRBM	Failure	n.k.
16 Mar	KN-11	SLBM	Success ⁵	n.a.
15 Mar	Ground test simulating re-entry			
10 Mar	Scud-C	SRBM	Success	500km
	Scud-C	SRBM	Success	500km
07 Feb	Unha-4	Satellite-launch vehicle	Success	n.a.
06 Jan	4th nuclear test			

[1] Test objectives are unknown; published materials relate only to claimed successes. Outcomes are therefore an assessment of information released by, or reported from, DPRK, ROK and US officials.
[2] Lofted trajectory
[3] DPRK reported that the missile self-destructed
[4] Lofted trajectory
[5] Reported land-based ejection test

Algunos especialistas en política coreana afirman que los lanzamientos de misiles pueden haber sido decididos para distraer deliberadamente la atención del mundo sobre el asesinato de Kim Jong Nam, el medio hermano del gobernante norcoreano. Este asesinato es un hecho que aún no ha sido esclarecido y que arroja numerosos interrogantes sobre el interés del líder supremo en hacer desaparecer a su medio hermano teniendo en cuenta que este llevaba años haciendo vida independiente (y disoluta) fuera de Corea y nunca había manifestado deseos públicos de involucrarse en la política de su país y mucho menos de atreverse a ser un posible sucesor del líder.

Algunas fuentes² apuntan a hechos que involucran al asesinato en la red de financiación en el exterior del régimen norcoreano. Según estas fuentes el asesinato podría ser el elemento clave en la compleja red de negocios y empresas que burlan el bloqueo económico internacional y consiguen seguir financiando a Pyongyang, un régimen que incluso con el apoyo chino debiera haber quebrado ya hace años en función de la sanciones y medidas de castigo³ impuestas por la comunidad internacional, pero que, sin embargo no lo ha hecho sino que apunta crecimientos leves de su economía en los últimos años. Si esos datos fueran ciertos habría que buscar a los inductores del asesinato en otros lares. De nuevo viene a nuestra mente el principio de derecho romano «*Cuid bono?*» «*Cuid prodest?*» que merece ser recordado.

Tanto las vías de financiación del régimen norcoreano, como las exportaciones (prohibidas) de armamento están en cuestión. Los miembros de un Panel de Expertos ONU han emitido un informe que incluye información sobre las ventas de armas de Corea del Norte. Al frente de esas actividades se sitúa a la empresa Green Pine Association Corp⁴. Green Pine fabrica sistemas de misiles, submarinos y equipos militares navales y se ha hecho cargo de muchas de las actividades de la Corporación de Comercio de Desarrollo Minero de Corea (KOMID). KOMID fue señalada por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en abril de 2009 como el principal traficante de armas de la República Popular de Corea y el principal exportador de bienes y equipos relacionados con misiles balísticos y armas convencionales. A Green Pine se la señala también en este momento como responsable encubierto de la exportación de armas y de material relacionado desde Corea del Norte⁵.

Algunas otras informaciones elevan el nivel de los interrogantes: Corea del Norte puede haber llegado a vender litio-6, un tipo enriquecido de litio, a un comprador extranjero, según investigadores de Naciones Unidas. El litio-6, también conocido como litio enriquecido, puede usarse para fabricar tritio y provocar una intensificación de la potencia de las reacciones nucleares: el tritio permite así la producción de bombas nucleares con menos cantidades de plutonio y uranio y eso facilitaría a su vez emplear ojivas más pequeñas que pueden ser instaladas en proyectiles tales como misiles balísticos

² <https://www.nytimes.com/2017/02/15/world/asia/kim-jong-nam-assassination-north-korea.html>

³ <https://www.un.org/press/en/2016/sc12603.doc.htm>

⁴ <https://es.panjiva.com/GREEN-PINE-ASSOCIATED-CORPORATION-a-k-a-CHONGSONG-YONHAP-a-k-a-CH-O-NGSONG-YO-NHAP/4552643>

⁵ <http://www.un.org/press/en/2012/sc10633.doc.htm>

intercontinentales capaces de alcanzar incluso a Estados Unidos. El litio es también un elemento de doble uso muy utilizado y con grandes aplicaciones en baterías, lubricantes y medicamentos⁶. Informes muy recientes elaborados por el Institute for Science and International Security afirman que Corea del Norte tiene abundantes reservas de litio-6 almacenado en el país y no dudan de la intencionalidad de las mismas⁷.

El asesinato de Kim Jong Nam ha contribuido a asustar a los desertores de alto perfil y ha provocado la huida de la familia de Kim hasta un lugar no revelado, posiblemente los Países Bajos. Según declaraciones del hijo del asesinado, se encontraban en un lugar seguro gracias a la cooperación de «cuatro gobiernos». La investigación criminal del asesinato por las autoridades malayas ha degenerado en una disputa diplomática entre Malasia y Corea del Norte, naciones que desde los años 50 del pasado siglo habían mantenido unas continuadas y correctas relaciones diplomáticas. Pyongyang protestó la decisión de no devolverles el cadáver y las acusaciones veladas de los malayos y decidió prohibir a los nacionales de Malasia salir del país, una medida que llevó a Malasia a bloquear la entrada de la sede de la Embajada de Corea del Norte en Kuala Lumpur.

Una situación política incierta

Por su parte en Corea del Sur, la ya tradicional convulsa situación política se ha visto incrementada por los acontecimientos que han rodeado la destitución de su presidenta y jefa de Estado [Park Geun Hye](#). El Tribunal Constitucional surcoreano aprobó por unanimidad su destitución ante la implicación de la presidenta en el mayor escándalo del país en décadas por corrupción y tráfico de influencias. Los jueces ratificaron una [decisión tomada por el poder legislativo del país, la Asamblea Nacional, en diciembre](#). La ya expresidenta, hija del último dictador surcoreano el general Park Chung Hee asesinado en 1979, que accedió al poder con un sólido prestigio de mujer honesta e inquebrantable está acusada de haber colaborado con su amiga Choi Soon-Sil, apodada la «Rasputina surcoreana», para obtener importantes donaciones de grandes multinacionales surcoreanas para fundaciones y compañías que Choi controlaba. Buena parte de esas cantidades, según la acusación, acabaron en el bolsillo de la empresaria. El escándalo ha salpicado a Samsung, el principal conglomerado empresarial

⁶ <https://www.statista.com/statistics/268790/countries-with-the-largest-lithium-reserves-worldwide/>

⁷ http://isis-online.org/uploads/isis-reports/documents/North_Korea_Lithium_6_17Mar2017_Final.pdf

surcoreano, cuyo heredero, Lee Jae-Yong, ha sido detenido como [sospechoso de delitos de soborno y malversación](#), y está suponiendo un verdadero hito en cuanto a la credibilidad interna de las principales instituciones del país. Ha sido una decisión histórica: nunca hasta ahora en [Corea del Sur](#) un líder elegido en las urnas había sido depuesto. Mientras tanto se suceden en distintas ciudades del país los disturbios provocados por partidarios de la depuesta mandataria. Ahora, según lo previsto en la Constitución, se celebrarán elecciones en un plazo máximo de 60 días y su resultado puede alterar el equilibrio geopolítico de la región.

La fecha para la celebración de las elecciones⁸ ha sido fijada para el próximo 9 de mayo. Hasta ese momento los principales partidos deben celebrar primarias internas para elegir a sus candidatos, algo que podría suceder a finales de este mismo mes de marzo. El principal partido de la oposición, el Partido Democrático de Corea (PDC), de centro-izquierda, se perfila como favorito pues en las encuestas, Moon Jae-In, representante del ala izquierdista de esa formación, aparece como el candidato más popular. Históricamente, el PDC ha favorecido una política más flexible hacia el norte. La constitución de un ejecutivo de centro-izquierda podría modificar las posiciones adoptadas por el último gobierno de Park hacia Corea del Norte y adoptar un punto de vista más cercano a China.

Corea del Norte: capacidades letales en crecimiento

Las elecciones llegan en un momento muy complicado en la región. Corea del Norte sigue adelante con su programa de armamento, y los últimos datos conocidos son muy alarmantes. El doctor Lee Seong Hyon, investigador principal del Instituto Sejong⁹ uno de los Think Tank más prestigiosos de Seúl, afirma que Corea del Norte podría tener en la actualidad alrededor de 100 libras de plutonio y 600 libras de uranio altamente enriquecido (HEU) en su arsenal. El HEU puede producirse en instalaciones de pequeñas dimensiones, a diferencia del plutonio, cuya producción exige instalaciones más grandes como son los reactores nucleares. Lee afirma que sus hallazgos indican que Corea del Norte puede producir cerca de 13 libras de plutonio anualmente, mientras que sus reservas de HEU aumentan en 176 libras al año. Corea del Norte parece haber

⁸ <http://time.com/4701903/south-korea-presidential-election-park-successor>

⁹ <http://sejong.org/eng/>

utilizado el HEU en su quinto ensayo nuclear en septiembre pasado. Se necesitan entre 4 y 13 libras de plutonio para producir una ojiva nuclear y entre 33-44 libras de HEU para producir una carga útil similar. La cantidad de material fisionable en posesión de Corea del Norte significa que podría estar avanzando en la miniaturización de ojivas nucleares. Los investigadores surcoreanos del mencionado Instituto creen que Corea del Norte poseerá unas cincuenta bombas de hidrógeno y capacidad balística intercontinental dentro de los próximos tres a cinco años¹⁰.

Presión militar en la península

En una situación como esta, el sistema de defensa antimisiles estadounidense THAAD¹¹ cuyo despliegue fue acordado con el Gobierno de Seúl en abril de 2016 (tiempos de Obama y Park) pero que había sido paralizado durante meses por los temores coreanos a poner en peligro su amplia relación comercial con China, comenzó a llegar a la Base Aérea de Osan. El desbloqueo del despliegue ha sido consecuencia directa de las últimas provocaciones norcoreanas que han logrado vencer las resistencias internas en el Gobierno de Seúl e incluso la mayoría de las críticas de la oposición. El THAAD es un sistema de última generación que integra misiles Patriot PAC2 y PAC 3, y está dotado con radares e interceptores que, en conjunto, le permiten un alcance superior a 18.000 km. Es sin duda la prueba de la continuidad del apoyo de la nueva Administración estadounidense al aliado coreano y podría estar completamente operativo a finales de abril, meses antes del calendario previsto inicialmente. Sin embargo, introduce un polémico elemento que rompería el equilibrio armamentístico en la zona y podría afectar a las estrategias de todos los actores regionales. No ha sido este el único movimiento de los EE.UU., para mostrar sus capacidades, pues desde enero, el USS Zumwalt se encuentra desplegado cerca de la isla meridional de Jeju. El USS Zumwalt es un buque multimisión tipo Stealth con un desplazamiento de unas 15.000 toneladas capaz de disparar misiles SM-1, SM-2 y SM-6.

Y, en un paso adelante más, el ejército estadounidense ha anunciado que desplegará su nuevo dron de ataque Grey Eagle MQ-1C en la península. Este dron que estará permanentemente estacionado en la Base Aérea de Kunsan, al sur de Seúl, es un sistema de aeronave no tripulada que puede volar a una velocidad máxima de 170

¹⁰ http://sejong.org/board/bd_news/22/egoread.php?bd=22&itm=&txt=&pg=1&seq=3633

¹¹ Acrónimo en inglés de Terminal Área de Gran Altitud.

mph durante 30 horas, capaz de un vuelo continuo de 24 horas y por ello de la vigilancia de toda la península coreana..., y más allá.

Para contribuir a que no cese la tensión, este mes de marzo se llevan a cabo las maniobras conjuntas anuales¹² entre el ejército de los EE.UU., el coreano y fuerzas japonesas, que este año serán históricas por el número y capacidades de las unidades implicadas: entre las desplegadas estará el portaviones nuclear *USS Carl Vinson CVN 70*, un buque con un desplazamiento de más de 100.000 toneladas¹³. El grupo de combate Carl Vinson incluye a los destructores *Wayne E. Meyer* y *Michael Murphy*, destructores de clase Arleigh Burke, a un crucero de la clase Ticonderoga, y a otras portaaviones de menor entidad todas ellas pertenecientes a la 7.^a Flota y aviones de transporte Air Wing 2. La 7.^a Flota¹⁴ tiene su base en Yokosuka, Japón (con algunas unidades con base en Corea del Sur) y es la más potente de las flotas estadounidenses. El *USS Carl Vinson*, ya estaba desplegado en el mar de China Meridional, donde ha venido efectuando maniobras de entrenamiento en aguas en disputa entre los países del área.

Durante la reciente gira asiática (Japón, Corea, China) del secretario de Estado americano Tillerson, las declaraciones no han contribuido a relajar la tensión sino que se han lanzado mensajes públicos claros en cuanto al hartazgo de Washington con Corea del Norte y a que no se descarta ninguna medida por parte de la nueva Administración¹⁵. Otros mensajes han ido dirigidos a China para alentarla a una mayor implicación en el apaciguamiento de su aliado norcoreano.

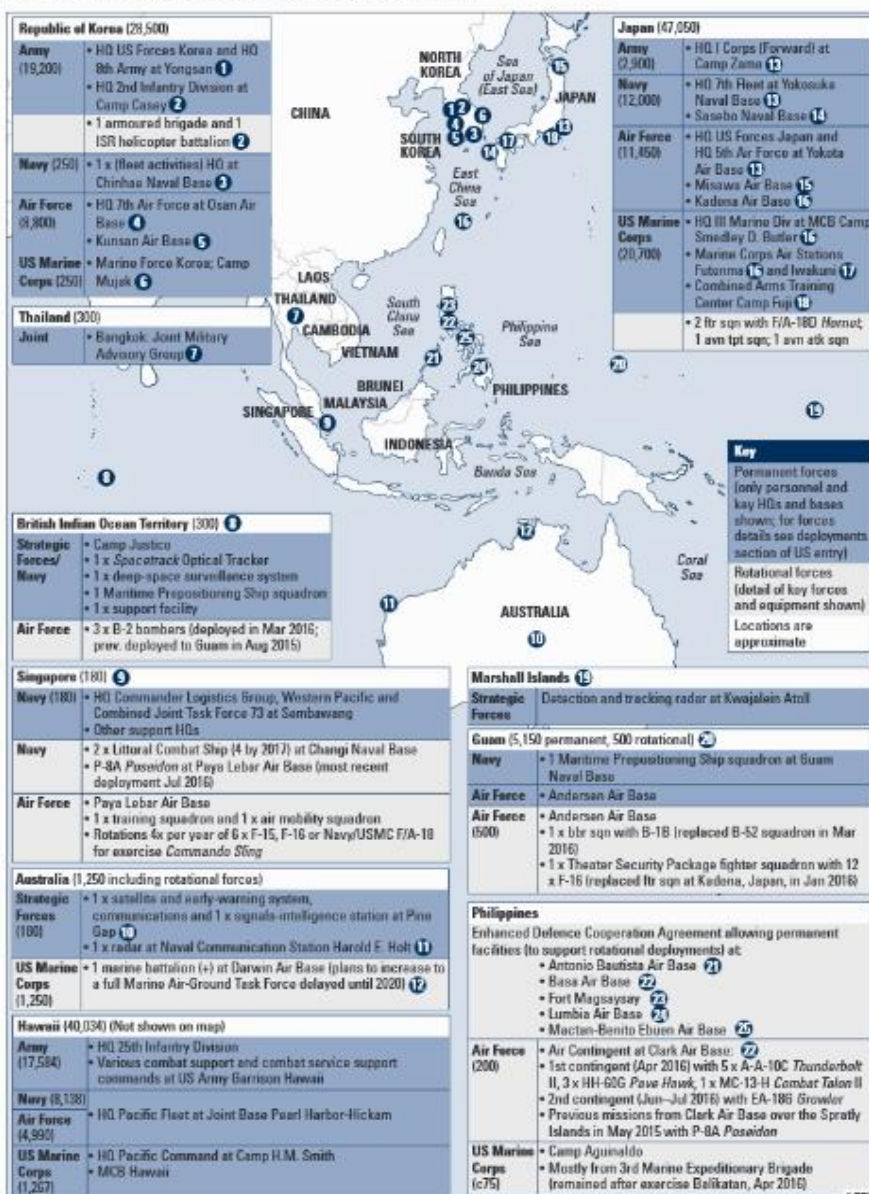
¹² <http://www.c7f.navy.mil/Media/News/Display/Article/1111796/us-japan-and-republic-of-korea-navies-conduct-trilateral-missile-defense-inform/>

¹³ http://www.navy.mil/submit/display.asp?story_id=99330

¹⁴ <http://www.c7f.navy.mil/>

¹⁵ http://www.upi.com/Top_News/World-News/2017/03/16/Rex-Tillerson-North-Korea-needs-fresh-approach/8921489669045/?st_rec=8281489673846

Map 5 US military dispositions in the Western Pacific



La reacción china

Todo esto ha hecho saltar las alarmas en China, que mira con mucho recelo los movimientos militares americanos en el área y desconfía del refuerzo de las capacidades conjuntas EE.UU.-Corea al considerar que pueden ser utilizadas también en su perjuicio. Beijing estima que los sistemas de lanzamiento del THAAD asociados al sistema de radar

surcoreano TPY-2 podrían socavar su propia fuerza de disuasión nuclear¹⁶. En un ejercicio controlado de contestación a los pasos de los EE.UU., China ha venido efectuando diversos movimientos con sus unidades militares en áreas cercanas a la península coreana. En enero, bombarderos chinos H-6 efectuaron vuelos sobre los canales del estrecho de Corea y penetraron en el mar del Este (denominación coreana para el mar del Japón) hasta la japonesa isla de Senkaku (reclamada por China). El hecho se considera una respuesta directa a la decisión de Seúl de comenzar a desplegar el sistema de defensa antimisiles estadounidense THAAD. Y como contestación a los movimientos navales en enero, China trasladó a las aguas cercanas a Corea a su destructor 052D Luyang III de la Flota del mar del Norte, que navega permanentemente en el mar Amarillo. Y la tensión sigue aumentando en torno a los archipiélagos del mar de China en disputa (Paracel, Spratley...) a medida que continúa la militarización china de los mismos en una estrategia de largo plazo que no parece haber encontrado respuesta eficaz aun por el resto de Estados en disputa y que, sin duda, habrá sido abordada en la visita del secretario de Estado americano Tillerson a Beijing.

La respuesta china no es solo militar, sino que el gigante asiático amenaza con una guerra comercial tras el comienzo del despliegue del [THAAD](#) en suelo surcoreano. Las autoridades chinas han emitido instrucciones a las agencias de viajes de Pekín para que no continúen vendiendo paquetes turísticos a Corea del Sur. La orden de 8 de marzo de la Administración Nacional de Turismo afecta en principio solamente a las agencias de turismo de la zona de Beijing, pero se espera que se amplíe a otras provincias chinas. Todos los paquetes turísticos en grupos organizados han sido cancelados hasta nueva orden.

Por otro lado el próspero mercado surcoreano de *software* y programas de juegos de ordenador también se ha visto afectado. Los chinos han decidido no expedir nuevas licencias de importación para este tipo de productos coreanos. Corea del Sur exporta por valor de alrededor de 3.200 millones de dólares en juegos y otros productos informáticos y China, Taiwán y Hong Kong representan alrededor del 33% de su cuota de mercado. Además, el grupo empresarial surcoreano Lotte (el mayor del país) parece ser el objetivo de sanciones oficiales y no oficiales. Las páginas web del grupo en China y Corea han sufrido constantes incidentes de piratería informática desde que la dirección del grupo

¹⁶ <http://www.tandfonline.com/tmib20>

decidió permitir que un campo de golf en el centro de Corea propiedad de la empresa fuera el emplazamiento de una de las unidades del sistema antimisiles THAAD.

Por último, los medios oficiales chinos siguen llamando a la necesidad del «reforzamiento del poder nuclear» como forma de contener el potencial militar americano en el área y a trabajar una alianza estratégica con Rusia para combatir la amenaza del THAAD. Rusia ya se ha pronunciado claramente en contra del sistema de defensa antimisiles americano en suelo coreano ya que considera que va dirigido también contra su seguridad y ha amenazado con «tomar medidas».

Algunos otros elementos apuntan a que China está convencida sin embargo, de la necesidad de abordar la cuestión coreana con perspectiva y alejándose de reacciones poco meditadas. Las declaraciones del Gobierno chino con ocasión de la visita de Tillerson apuntan en ese sentido. Inmediatamente después de esa visita el representante especial para las políticas norcoreanas del Gobierno de los EE.UU., Joseph Yun mantuvo un encuentro en Pekín con su homólogo chino [Wu Dawei](#) en el marco del foro a 6 bandas para la desnuclearización de Corea del Norte. Yun viajó después a Corea del Sur para entrevistarse con el representante surcoreano en ese foro, Kim Hong-Kyun. La Administración norteamericana aun cuando afirma dar por terminada la política de la «paciencia estratégica» con Corea del Norte está dando pasos que hasta ahora no difieren demasiado de las iniciativas de la época Obama y parece estar decidida a forzar que China se involucre más en sus esfuerzos.

Conclusiones

Es fácil advertir cómo las tensiones en el área del mar de China siguen en aumento. Pyong-Yang prosigue su escalada de provocaciones convencida de que sus capacidades nucleares y su actitud asertiva son la única tabla de salvación del régimen. Los surcoreanos necesitan mientras tanto mantener el vínculo militar con los Estados Unidos para asegurar su defensa, aunque se enfrentan a un periodo político incierto que podría significar modificaciones estratégicas en el medio plazo. El presidente Trump ha ido acumulando presión sobre China día tras día desde su toma de posesión y Pekín ha reaccionado sin retroceso alguno bien al contrario, parece estar decidida a no ceder espacio ni influencia en el área. La visita del secretario de Estado Tillerson puede significar el inicio de una etapa de diálogo con Pekín al menos ante los numerosos conflictos coincidentes pero si la política de Trump hacia China no se suaviza y si el

coloso asiático no cede a las reclamaciones americanas en el ámbito del comercio internacional, o de las reclamaciones cruzadas en el mar de China, la tensión entre Washington y Beijing podría llegar a su punto más alto. Rusia tampoco desdeñará la posibilidad de jugar un papel en ese complejo escenario. Por último, la atmósfera de seguridad alrededor de la península coreana permanecerá inestable contemplada desde la perspectiva de que EE.UU., mantendrá la presión sobre Corea del Norte mientras esta no ceda en su amenaza balística algo que el régimen norcoreano no parece en absoluto dispuesto a hacer.

NOTA FINAL: al cierre de este artículo llegaban noticias sobre la realización de un nuevo ensayo de misiles sobre el mar del Japón por parte de Pyongyang. Este hecho refuerza la argumentación sobre el convencimiento del régimen en seguir adelante en su amenazante camino para conseguir capacidades balísticas intercontinentales (o mostrar al menos qué podría hacerse con ellas) como única tabla de salvación del mismo.

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

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documentos

ANÁLISIS



Documentos **ANÁLISIS**

- 58** Reflexiones sobre el liderazgo estratégico militar del siglo XXI (I). Los niveles de decisión. Federico Aznar Fernández-Montesinos
- 80** Conflictos Intercomunitarios en África: Pastores <=> Agricultores. Juan Alberto Mora Tebas
- 100** Nigeria, elenco de conflictos. José María Santé Abal
- 120** Crimen organizado y maras se entreveran en Mesoamérica. María Luisa Pastor Gómez
- 134** LA ONU. Nuevo SG, viejos retos. Francisco Márquez de la Rubia
- 148** La geopolítica ha vuelto para quedarse. José Pardo de Santayana Gómez de Olea
- 161** Reflexiones sobre el liderazgo estratégico militar del siglo XXI (II). Visión y decisión. Federico Aznar Fernández-Montesinos
- 197** La cultura de la paz, la seguridad y la defensa, y las Fuerzas Armadas. Las constantes vitales de la Unión Europea y España. Ignacio José García Sánchez
- 210** La persistente brecha educativa: del informe de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) a los Objetivos de Desarrollo Sostenible. M^a José Izquierdo Alberca
- 224** El cómic como herramienta contraterrorista. Blanca Palacián de Inza
- 235** Reflexiones sobre el liderazgo estratégico militar del siglo XXI (III). La cultura. Federico Aznar Fernández-Montesinos
- 264** Sobre las raíces del problema sirio: parte I, la crisis del nacionalismo. Emilio Sánchez de Rojas Díaz
- 282** The american religion of winning y la religión civil norteamericana. Andrés González Martín
- 303** Nigeria, elenco de conflictos. Diagnóstico de sociedad (I). José María Santé Abal
- 325** ¿Se convertirá China en una potencia agresiva? Ignacio Fuente Cobo
- 345** Historia, identidad y estrategia en la Federación Rusa. José Pardo de Santayana Gómez de Olea

- 360 Un general iconoclasta, Herbert Raymond McMaster, nuevo consejero de Seguridad Nacional. Andrés González Martín
- 380 Las bases norteamericanas en Japón bajo amenaza de ataque norcoreano. Andrés González Martín

01/2017

11 de enero 2017

Federico Aznar Fernández-Montesinos
Reflexiones sobre el
liderazgo estratégico militar
del siglo XXI (I). Los niveles
de decisión

Reflexiones sobre el liderazgo estratégico militar del siglo XXI (I). Los niveles de decisión

Resumen:

Este trabajo se enmarca dentro de un Proyecto Nacional del Ministerio de Economía y Competitividad titulado «Liderazgo estratégico en España: de la Historia a los retos futuros» liderado por el CSIC y que cuenta con la participación de relevantes empresarios y profesores de distintas universidades españolas y británicas. Este ensayo irá seguido de otros en los que se abordará la visión, el propósito, la narrativa estratégica, la capacitación, los niveles de decisión,...con la vocación de constituir un todo integral sacando partido tanto de los estudios ya realizados por otras Fuerzas Armadas como del ámbito civil. Su tesis principal es que los elementos culturales de sesgo táctico predominan en el ámbito militar y, en ausencia de circunstancias extraordinarias que permitan una legitimación adicional de los líderes estratégicos, esta visión condiciona el desempeño de los cometidos de las organizaciones militares.

Abstract:

This essay is part of a National Project of the Ministry of Economy and Competitiveness entitled "Strategic Leadership in Spain: From History to Future Challenges" led by the CSIC; relevant entrepreneurs and professors from different Spanish and British universities take part on it. This essay will be followed by others related to the vision, purpose, strategic narrative, training, levels of decision ... with the vocation to constitute an integral whole. It intends to take advantage of the studies already carried out by other Armed Forces as of the civil sphere. Its main thesis is that the tactical biased elements predominate in the military culture and in the absence of extraordinary circumstances that

Federico Aznar Fernández-Montesinos

allow an additional legitimization of the strategic leaders; these could end up conditioning the performance of the tasks of the military organizations.

Palabras clave:

Liderazgo estratégico, dirección estratégica, Fuerzas Armadas, cultura militar, niveles de decisión, táctica.

Keywords:

Strategic leadership, strategic direction, Armed Forces, military culture, decision levels, tactics.

Federico Aznar Fernández-Montesinos

*Non nobis Domine, non nobis,
Sed Nomini tuo da gloriam
(No para nosotros Señor, no para nosotros,
Sino para dar gloria a tu Nombre)
Salmo 115, lema de Orden del Temple.*

De personas y cultura

La musicalización pseudo gregoriana de la primera estrofa del salmo 115 obra del compositor escocés Patrick Doyle, es sencillamente grandiosa, efectismo que se suma a la trascendencia de la lírica, con lo que su impacto espiritual está asegurado. Puede ser visto como una suerte sustituta del Tedeum pero es sin duda, por la estructura, por su tempo, por la sencillez de la melodía, un tema épico, adecuado para acompañar una gesta de cualquier tipo. Se concibió para la adaptación cinematográfica de Enrique V (1989), más concretamente, como himno de acción de gracias tras la victoria de Agincourt. Ese pasaje musicado merece ser visto aunque sea en youtube.

Recientemente tuve ocasión de escuchar una versión coral de esta pieza durante el traslado de los restos del cardenal Francisco Jiménez de Cisneros a la iglesia Magistral de Alcalá de Henares con ocasión del 499 aniversario de su muerte. La representación hecha con la solemnidad a la que nos acostumbra la Iglesia fue ciertamente muy oportuna, por más que faltase público. Triste país.

Y es que su figura es señera en la historiografía hispana. Se le recuerda como gran estadista, político, reformador de la Iglesia y mecenas. También se le cita como «Siervo de Dios»: religioso austero, profeta de la cristiandad en el preludio de la Reforma protestante y promotor de los movimientos y grupos espirituales. Su abnegación, entrega y servicio son un ejemplo de modelo de vida pero también de liderazgo estratégico¹.

Cisneros es un político de su época al tiempo que encarna un modelo de vida tan ejemplar que ha inspirado a la Iglesia la necesidad de un proceso de beatificación. Fue el propio Fernando el Católico, el referente de Maquiavelo, con el que en graves

¹ Su epitafio debido a Juan de Vergara reza: «A Cristo óptimo máximo. Abierto había yo, Francisco, a las musas un espacioso liceo: encerrado estoy ahora en estrecho sarcófago. La púrpura uní al sayal y el yelmo al capelo como fraile, general, gobernante y príncipe cardenal. Más aún: por mi temple se unió la corona al capelo cuando en mi regencia me obedeció (España)». <http://www.mcncbiografias.com/app-bio/do/show?key=jimenez-de-cisneros-francisco>

Federico Aznar Fernández-Montesinos

asuntos unas veces coincidía y otras no, quien consiguió para él nada menos que de la mano Julio II Della Rovere el capelo cardenalicio. Un hombre que no dudó en recurrir a la autoridad y la fuerza dentro de la cultura de su época, actuando de modo acorde a los fines pretendidos, sin mirar por su interés personal.

La musicalización del abnegado lema que San Bernardo de Claraval diera a los Pobres Caballeros de Cristo para recibir el cuerpo de tan ilustre franciscano no podía ser por tanto más adecuada; ese era el marco preciso, y no el de una victoria militar. Y es que este lema, y se verá, es todo un ejemplo de visión y narrativa, es un propósito estratégico.

Los templarios, monjes y soldados, sumaban a la trascendencia espiritual los valores y actitudes propias de la condición militar. Su labor no se substanció solo en batallas, sino en múltiples áreas (pusieron las bases de la banca moderna); utilizando la confianza que su entrega inspiraba, llegaron a hacer la Orden tan poderosa que sus enemigos forzaron su supresión. Su poder provenía de la entrega espiritual y física de sus miembros, direccionados por líderes que se dejaron quemar vivos antes que abjurar. Un compromiso sin límites que unido al alineamiento de valores, cultura y objetivos aseguraba un éxito sin paliativos en todos los ámbitos que desarrollasen. Una de las escuelas de pensamiento en materia liderazgo estratégico, la denominada Escuela Cultural explica esto y concibe el proceso de formación de estrategias como un producto del funcionamiento colectivo basado en las creencias demostradas por los miembros de la organización considerada, destacando su carácter cooperativo y colectivo. Para esta Escuela, la formación de una estrategia es sobre todo fruto de un proceso de comportamiento colectivo sustentado en las creencias compartidas por los miembros de la organización. Como resultado, la estrategia, el producto, toma la forma de una perspectiva global, no es una posición o una estratagema y está enraizada en las intenciones y reflejada en los patrones, lo que la hace deliberada; la coordinación y control de la organización son bastante normativos, basados en experiencias de sus miembros².

² Navas López, José Emilio; Guerras Martín, Luis Ángel «La Dirección Estratégica de la Empresa. Teoría y aplicaciones» Biblioteca Civitas: Economía y empresa, tercera edición 2002, p. 56

Federico Aznar Fernández-Montesinos

Esto tiene indudables consecuencias. Campbell por ejemplo, fruto de su experiencia naval, define el liderazgo como «la contribución de un cierto individuo a la eficacia del grupo, realizada mediante el esfuerzo de los demás más bien que por sí mismo»³.

Dada la importancia del sistema de creencias interno, la organización tiende a ser proactiva en comparación con su entorno que parece vacío y difuso en su influencia; el precio es que la cultura y especialmente la ideología no promueven el cambio estratégico tanto como perpetúan el orden, la estrategia existente, permitiendo a lo sumo pequeñas modificaciones. La llamada Escuela de entorno corrige lo anterior para identificar el poder para fijar la estrategia de la organización en el entorno más que en la organización⁴.

La cultura se muestra, en cualquier caso, como un elemento capital en la conducción de una institución; su primacía corre el riesgo de hacerla autorreferente, esto es, desengancharla de su misión haciendo que persiga sus propios objetivos como organización en vez de aquellos que le han sido asignados y que son la razón efectiva de su existencia.

Las personas también son claves y más, aparentemente, en el ámbito de una organización como la militar. El binomio constituido por líderes y cultura será decisivo en la conducción de la organización. No obstante, la no existencia de circunstancias extraordinarias no permitirá el empoderamiento igualmente extraordinario, la legitimación, de un líder para afrontar los ineludibles procesos de cambio que la adaptación a una realidad fluctuante puede requerir, lo que da primacía a la estabilidad. La cultura y las dinámicas que genera pueden dificultar así el papel de los líderes en el ejercicio de sus funciones por más que potencien los resultados alcanzados por la organización.

Otra cuestión es que la cultura de las Fuerzas Armadas de todo el mundo son culturas eminentemente tácticas (más del 95% de su personal desarrolla durante toda su carrera militar este tipo de funciones), se prima lo tangible, el pragmatismo, lo operativo. Y la estrategia, y se verá, no es la cima de la táctica. Sus claves y dinámicas son diferentes. Los mejores líderes tácticos, no tienen por qué ser los

³ Campbell, Donald. A study of Naval Leadership. Columbus , Ohio State University, Personnel Research Board, 1953.

⁴ Navas López, José Emilio; Guerras Martín, Luis Ángel «La Dirección Estratégica de la Empresa. Teoría y aplicaciones». Biblioteca Civitas: Economía y empresa, tercera edición 2002, p. 56

Federico Aznar Fernández-Montesinos

mejores líderes estratégicos. El Ejército de los EE.UU., ha identificado esta carencia y desarrollado un programa con vistas a su pronta identificación y orientación de sus carreras⁵, de hecho, la propia Estrategia Nacional Militar de 2015 propone incentivar la visión estratégica de sus líderes⁶. Pero este problema es común con la empresa civil, donde pocos de sus altos ejecutivos cuentan con visión estratégica.

En esta línea, Jason W. Warren⁷ va más lejos al considerar que en el Ejército norteamericano se ha primado el mando táctico, lo que él denomina centuriones, líderes con una gran experiencia sobre el terreno y que hacen uso de ella en detrimento de los líderes formados estratégicamente. Se ha primado el mérito sobre la capacidad. Es más, atribuye precisamente a la falta de visión estratégica los fracasos en teatros como los de Irak y Vietnam. A su juicio, los debates sobre el nuevo tipo de guerra son debates tácticos u operacionales, y no estratégicos como procedería, lo que ha tenido como consecuencia la derrota del ejército más preparado y dotado del mundo.

En fin, los militares siempre se han mostrado interesados por el liderazgo, en todas sus formas y planos; está en su ADN. Como decía Napoleón, todo soldado lleva en su mochila el bastón de mariscal. Militar y liderazgo son términos que pretenden ser equivalentes. Esa tarea nos llama y hasta sirve para medir nuestra cualificación profesional.

Y es que, la actividad militar no es posible sin una sucesión concatenada de liderazgos superpuestos —tanto en los diferentes niveles de decisión como sobre el terreno— al objeto de conseguir la vertebración del colectivo militar. Una organización como la militar precisa de ductilidad y versatilidad para adaptarse al enemigo, y eso es solo posible dotando de movilidad a sus partes, esto a su vez requiere darles capacidad de liderazgo a los distintos niveles de decisión. No todo puede encontrarse resuelto por la doctrina, ni tampoco por las órdenes del mando que sin embargo actúan como principios inspiradores para el proceso de la decisión y adaptación. Y esto se produce a todos los niveles:

⁵ Burris, Larry. «Strategic Leadership: A Recommendation for Identifying and developing the United States Army's Future Strategic Leaders».

http://usacac.army.mil/cac2/cqsc/repository/dcl_First_Place_Essay_2006_2007.pdf

⁶ Estrategia Militar Nacional junio 2015, pp.13 y 14.

⁷ Warren, Jason W. «The Centurion Mindset and the Army's Strategic Leader Paradigm». The US Army War College Quaterly. Vol. 45 No. 3 Autumn 2015 pp. 27-38.

Federico Aznar Fernández-Montesinos

«Las operaciones militares de la posguerra fría son tan descentralizadas, que requieren hombre y mujeres en todos los niveles del Ejército para llevar a cabo complejas tareas de liderazgo y administración...estas tendencias requieren que el Ejército fomente una cultura militar destinada a preparar a los suboficiales para que se conviertan en “soldados estratégicos”..., este término se refiere a la devolución de las responsabilidades del mando a individuos en niveles de grados inferiores en una época de comunicaciones inmediatas e imágenes penetrantes de los medios de comunicación»⁸.

Por si lo anterior fuera poco, las Fuerzas Armadas se hayan en un permanente estado de transformación, de modernización tecnológica y, consecuentemente, organizacional. Ese permanente tránsito reclama también una suerte de liderazgo igualmente multinivel. Las Fuerzas Armadas son un colectivo amplio y diverso, una organización de masas, en el que se mezcla lo burocrático con lo operacional, lo tradicional con lo vanguardista y todo ello debe formar un conjunto coherente. La conducción y el anclaje del conjunto en los valores en que se soporta, se presentan como elementos decisivos en el iter.

En fin, la formulación, conceptualización y difusión del término líder, del liderazgo, aun pudiendo tener una raíz latina (lid, en el sentido de disputa), proviene sin la mínima duda del mundo anglosajón. Por liderazgo puede entenderse el conjunto de habilidades gerenciales o directivas con que cuenta un individuo para, dentro de un grupo dado, influir en la forma de ser o actuar de las personas haciendo que este equipo trabaje con entusiasmo hacia el logro de sus metas y objetivos. También está relacionado con la capacidad de iniciativa, delegación, gestión, convocatorio, promoción, motivación y evaluación de un proyecto realizado de forma eficaz y eficiente.

Además de existir diversos tipos de liderazgo, existen también palabras con significados parcialmente asimilables, como puede ser y tomando en consideración el ámbito de este estudio el término Mando, teniendo esta unos componentes formales, prácticos y de gestión que el liderazgo no precisa o no tiene. En cualquier caso, no se va a entrar aquí pues no procede, en la elaboración de una teoría general

⁸ Stringer, Kevin D. «Como educar al soldado estratégico. Un cambio de paradigma». En Revista Military Review, enero-febrero 2010 p. 35.

Federico Aznar Fernández-Montesinos

del liderazgo, y nos vamos a centrar en una visión del liderazgo como la suma de *auctoritas* y *potestas* —esto es de un Poder formal, estamental, en el que también convergen inspiración e influencia— y en un marco específico y amplio como es el estratégico.

Mando y liderazgo, no son pues términos equivalentes por más que concurren las más de las veces en la misma persona, en todos los niveles de decisión y significativamente en uno: el del general, el *Flag Officer* de la literatura anglosajona.

El liderazgo estratégico como arte del general

La cuestión de la posición del líder de las fuerzas es relevante; Charles Ardant du Picq en sus «Estudios sobre el combate» sostenía al respecto: *«Las tropas débiles quieren ser conducidas al combate con sus jefes situados en cabeza, pero las que son fuertes, los prefieren situados a su espalda o a sus costados, es decir, quieren ser dirigidas pero no conducidas»*. Posición y confianza muestran así relación.

Existen muchos tipos de liderazgo, e incluso dentro del mismo tipo, se dan roles diferentes y no solo referidos a la posición. La seguridad, la confianza es clave. El capitán al frente de la formación la lidera desde el ejemplo heroico; el suyo es sin duda el liderazgo militar característico. El teniente en el centro mantiene la cohesión, mientras el comandante desde atrás ejerce el liderazgo de los sabios y la dirige y sitúa su acción en el contexto de la batalla; el general, por su parte, al margen de su emplazamiento personal, ubica la batalla en el contexto de la guerra. El político utiliza la guerra, la victoria para construir sobre ella la paz. Luego están distintos tipos de liderazgo dependiendo de las especificidades: logístico, técnico, el directo, organizacional...

Al igual que sucede con el término liderazgo, también existen palabras cuya vulgarización o banalización ha hecho que se conviertan en lugares vacíos, en términos más o menos ampulosos con los que, como en este caso, se viene a expresar rigor, seriedad o un estudio concienzudo por los que es necesario transitar, y aun, ante los que es necesario prosternarse. Esto es lo que sucede con el adjetivo estratégico o con la propia palabra estrategia. Si bien es una palabra de orígenes militares ha sido absorbida por la sociedad civil mutando, banalizando e incluso anulando su significado; y en todo caso difuminándolo.

Federico Aznar Fernández-Montesinos

Por ejemplo, en muchas ocasiones se suele utilizar indistintamente la palabra estrategia o táctica (la estrategia del partido, la táctica del partido) en aspectos como el fútbol o en la actividad empresarial sin variar en nada el mensaje enviado. Conviene pues precisar su significado, al menos para este ensayo pues no existe consenso general que lo fije, con los riesgos de nominalismo y de falta de entendimiento que la ausencia de una definición común trae consigo.

La idea de liderazgo estratégico y más si se pretende su despliegue en el plano específicamente militar, es una perífrasis. La palabra estrategia proviene del término «*stratos aegon*» (pese a sus raíces griegas, es un término inventado en 1771 por el teniente coronel francés Joly de Maizeroy), esto es y literalmente, la conducción de ejércitos; mientras liderazgo implicaría el arte de quien conduce los ejércitos. Es visión más allá del teatro de operaciones. Cuando nos referimos a liderazgo estratégico militar, en cierto sentido, estamos haciendo, como se señalaba, una perífrasis para hablar de lo que se conoce como el arte del general, de la idea más pura de estrategia que de alguna manera es suplantada a través de un nuevo nombre con un componente civil. Ello quiere servir para señalar el diferente uso, el cambio de plano de registro, que se pretende hacer con los resultados obtenidos.

El almirante Castex establece en sus términos básicos la distribución espectral (no estamental) y progresiva de los ámbitos de decisión político, estratégico, operacional y táctico que, si idealmente se configuran en una pirámide de importancia decreciente, realmente se distribuyen transversalmente por los niveles inferiores y van perdiendo paulatinamente capacidad, como el espectro solar, sin que de ello se deduzcan interferencias o intromisiones⁹.

El nivel más bajo es el táctico, que proviene de un sentido próximo y básico el tacto. De ahí la palabra contacto. El «arte operacional» sería la transición entre la estrategia y la táctica, que podríamos definir como el arte de ordenar las acciones tácticas para alcanzar o contribuir a la consecución de objetivos estratégicos. El nivel estratégico está ligado al plano a la vista, al diseño, al mapa; la estrategia son fuerzas que se mueven en el tiempo y en un plano. El nivel operativo se sitúa entre ellos pues en el interactúan vista y tacto. Y el nivel político es la cúspide de todos, está relacionado con la palabra y el oído, siendo este un nivel interactivo, de diálogo, transacción e

⁹ Castex, Roul. Teorías estratégicas. Escuela de Guerra Naval, Buenos Aires 1942.

Federico Aznar Fernández-Montesinos

intercambio. Lo estratégico queda consignado entre lo político y lo operacional, requiriendo las virtudes de ambos.

El liderazgo táctico se encuentra referido al cumplimiento de misiones en contacto directo con personas. En el liderazgo operacional la distancia con los subordinados es aún mayor y el mando comienza a ejercerse de un modo indirecto, complementado por directivas e indicaciones. El liderazgo estratégico trasciende y supera como se verá todos estos arquetipos.

Cada uno de estos niveles tiene su propia lógica, procesos, tiempos y modos. Las claves de uno, no son necesariamente las del otro. El nivel político busca la paz, el nivel estratégico la victoria como lo hacen los niveles inferiores en sus distintos ámbitos. Estos objetivos no son necesariamente equivalentes y precisan alinearse para encontrar sentido. Y además, su permanente reseteo como consecuencia de su desalineamiento por la interacción. Alineación será una palabra recurrente en este ensayo y un factor crítico en el éxito de las organizaciones.

No obstante, son cajones que como apuntaba Luttwak, que suben y bajan. Las decisiones tomadas en los niveles bajos condicionan los más altos. Y a veces, van más allá, y actuaciones tácticas tienen repercusiones estratégicas e incluso políticas directas. Son auténticos pelotazos. Es la doctrina llamada del «cabo estratégico» que viene a ejemplificar acciones tácticas con influencia política directa, como los atentados terroristas, por ejemplo.

A niveles de la estrategia empresarial la literatura generalmente suele identificar en paralelo tres niveles: corporativo (o de empresa, en él se plantean cuestiones generales relativas a la definición del ámbito de empresa y modalidades de desarrollo), de negocios (como compartir y tener éxito en los negocios concretos) y funcional (decisiones funcionales: producción, financiación, comercialización...) ¹⁰. Se acepta aquí también el permanente estado de interacción y de desplazamiento que se da en el ámbito militar.

¹⁰ Navas López, José Emilio; Guerras Martín, Luis Ángel «La Dirección Estratégica de la Empresa. Teoría y aplicaciones». Biblioteca Civitas: Economía y empresa, tercera edición 2002, pp. 43 y 44.

Federico Aznar Fernández-Montesinos

El nivel de decisión político-estratégico

El liderazgo militar de antaño, clásico, la referencia, el modelo, el arquetipo, como se ha visto, es el del capitán, que erguido sobre su caballo y mirando con una tal vez fingida e inspiradora profundidad, controla el espacio de batalla mientras avanza al galope al frente de las tropas. Las relaciones de autoridad y subordinación son claras en ese marco; se dirige verbalmente a sus subordinados por su nombre, de los que conoce sobradamente sus capacidades y las utilizaba con maestría. Su inteligencia le provee de un correcto análisis de la situación y de decisiones acertadas y creativas. Así, en él, la profesionalidad, la inteligencia, la belleza y lo heroico se conjugan. Pero ese es un liderazgo eminentemente táctico, tangible, plástico. Ya no nos vale, no cabe la extensión de este modelo a los niveles superiores de decisión pues el marco y la lógica varían. La extrapolación, y se verá, sencillamente no es posible. Las cualidades requeridas son diferentes, lo malo en este nivel es meritorio en ámbitos distintos.

La imagen del liderazgo estratégico es otra. Es este un liderazgo ejercido desde un despacho, de modo no verbal, sin contacto directo con las personas y que tiene como contexto un escenario, complejo, incierto, interconectado y altamente variable. Se precisa identificar las esquinas del puzzle, decidir entre el maremágnum de datos lo que resulta importante deslindando además lo preciso de lo que no lo es, lo correcto de lo falso, tratando de conectar entre sí las respuestas a los diferentes retos con objeto de promover la coherencia, alinear intereses, eliminando en la medida de lo posible las incertidumbres y datos espurios. No hay riesgo físico directo ni heroicidad en su proceder. De hecho, pueden darse contradicciones éticas; el líder por ejemplo, puede y debe exigir cosas que él personalmente no es capaz de entregar. El líder debe ser un estudioso, un intelectual pero también un hombre apegado a la realidad con la que debe lidiar y que en ningún caso puede ignorar.

Este liderazgo podría verse representado por la escultura de Helmuth Von Moltke (el Viejo) ubicada cerca de la columna de la Victoria, en Tiergarten (Berlín); allí, el general, cómodamente apoyado sobre una columna sostiene un libro entre sus manos. Resulta ciertamente de lo más inspiradora para el tipo de liderazgo que se está tratando.

Federico Aznar Fernández-Montesinos

El liderazgo político-estratégico ha existido desde la antigüedad. Tucídides, por ejemplo, elogió el carisma de Pericles (495 A.C.) para dirigir, convencer y, en ocasiones, manipular a sus contemporáneos¹¹.

Es muy difícil deslindar en estos niveles lo que es político de lo que no lo es, pudiéndose establecer la existencia de varios niveles estratégicos significados por la presencia, en mayor o menor medida de un componente técnico pero, en cualquier caso, su imbricación con lo político es cada vez alto.

El nivel de este espectro estratégico que se considera a efectos de ensayo es un nivel con una alta prevalencia del elemento político, resultando discutible donde ubicar las decisiones adoptadas y las relaciones de poder se tornan difusas. La claridad en el mando, de la que tanto gustamos los militares, el escalafón, se diluye en una nebulosa, en una nube.

Los lineales ritmos de la Revolución Industrial, la profecía de Comte según la cual los ingenieros desplazarían a la nobleza tuvo su cumplimiento cuando el Ejército, antes compuesto por campesinos y encuadrado por nobles, paso a encontrarse integrado por obreros y a estar dirigido por técnicos¹². Ahora hay que superar el positivismo y releer a Baldassare Castiglione para recordar que el cortesano debía de contar con formación militar. Se impone el trabajo de Corte, el regreso a las formas del Antiguo Régimen. La milicia es humanismo, el fracaso de la tozuda linealidad táctica.

La política y la estrategia tienen un espacio común. En palabras de Kissinger «*si los objetivos militares y los políticos no están sincronizados desde el principio, siempre habrá el peligro de hacer demasiado, o excesivamente poco*»¹³. El Imperio japonés, por ejemplo, se equivocó en cuanto al tipo de guerra que le iba a enfrentar a los norteamericanos. Poseyendo una estrategia indudablemente continental al ocupar militarmente China, los japoneses se embarcaron en una guerra marítima al atacar a los EE.UU¹⁴.

Es la política la que en última instancia fija los límites, las restricciones, las condiciones. Los límites no los imponen los medios, es decir las operaciones

¹¹ <http://perspectivamilitar.blogspot.com.es/2008/01/liderazgo-estrategico-consideraciones.html>

¹² Aron, Raymond. *Guerra y paz entre las naciones*. Revista de Occidente, Madrid 1963, p. 363.

¹³ Kissinger, Henry. *Diplomacy*. Simon & Schuster Paperbacks, Nueva York 1994, p. 510.

¹⁴ James, D Clayton «*Las Estrategias Americana y japonesa en la guerra del Pacífico*» en Paret, Peter (coord). *Creadores de la Estrategia Moderna*. Ministerio de Defensa, Madrid, 1992, p. 736.

Federico Aznar Fernández-Montesinos

militares, los imponen los fines, es decir los objetivos políticos, aunque ciertamente los objetivos están condicionados por las opciones que hacen posibles los medios. Los límites del campo de batalla los debe fijar la política. Si la política no fija los límites de la acción militar, la guerra además de total, se tornará absurda¹⁵. La actuación concertada de políticos y militares queda así planteada como decisiva.

El maquiavelismo de la estrategia puede llegar a confundir fuerza con poder, lo que es una aproximación muy simplista a la problemática planteada. Fuller coincide en esta aproximación cuando habla del «*error churchiliano*» consistente en confundir medios militares y metas políticas, pues la guerra del hombre de Estado es diferente de la del hombre de guerra, para uno es la continuación del comercio político, mientras para el otro es la destrucción de las fuerzas enemigas¹⁶.

La desconexión entre política y estrategia ha provocado que la victoria militar en guerras, por poner ejemplos lejanos y poco conflictivos, como Argelia y Vietnam no haya podido ser aprovechada y se hayan saldado con la derrota final. Otros nos quedan mucho más próximos.

La dirección de una guerra tiene por objeto no ya los combates ni otros asuntos específicamente militares, sino el crear las condiciones favorables para arreglar la paz¹⁷. En esta línea, Peter Paret¹⁸ considera que el hecho de que Napoleón ostentara el mando político y militar condujo a la adopción de decisiones políticas desastrosas que podrían haberse evitado con una mayor división de responsabilidades. Tuvo ventaja hasta que sus enemigos aprendieron de sus errores. Su principal equivocación fue confundir los niveles políticos y estratégicos al condicionar la política a la estrategia militar, con lo que provocó una interminable sucesión de coaliciones en su contra que al final acabaron por superarle.

No resolvió el problema que se arrastraba desde la Revolución y estaba referido a la implantación del nuevo Régimen. En consecuencia, fue incapaz de relacionar los éxitos tácticos con el conjunto de la guerra y esta con su contexto económico, político

¹⁵ González Martín, Andrés et al. Evolución del pensamiento estratégico Documento de trabajo del Departamento de estrategia, ESFAS 2010.

¹⁶ Verstrynge, Jorge. Una sociedad para la guerra. Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid 1979, p. 142.

¹⁷ De la Lama Cereceda, Juan A. «*Prólogo a la edición española*» en Fuller, J.F.C. La dirección de la guerra. Ediciones Ejército, Madrid 1984, p. 9.

¹⁸ Paret, Peter. «*Napoleón y la Revolución en la guerra*» en Paret, Peter (coord). Creadores de la Estrategia Moderna. Op. cit., p. 148.

Federico Aznar Fernández-Montesinos

y geopolítico¹⁹. A sensu contrario y en palabras de Clausewitz *«podemos decir, por tanto, que los veinte años de victorias que señala la Revolución, se deben, principalmente, a la errónea política de los gobiernos que se oponían a ella»*²⁰.

Hay, pues, que diferenciar entre objetivos políticos y militares y es preciso que no existan disonancias entre ambos pues, como dijera Mao, *«aunque los objetivos militares y políticos no son idénticos, es imposible separar los unos de los otros»*²¹.

Por ello, Von Manstein²² considera que Hitler, aunando mando político y militar, cometió graves errores en su campaña de Rusia al actuar en el terreno político de modo diametralmente opuesto a como convenía a su estrategia militar, esto es, sin tratar de promover el derrumbe del régimen desde el interior, como ya había propuesto el propio Clausewitz, al propugnar estrategias represivas acordes con su concepto racial del Estado y no contar con la población no rusa que rechazaba el régimen estalinista y veía en los alemanes a unos libertadores, a los que rendían sin pelear y en masa; así *«Hitler no debió jamás desviar sus Ejércitos de Moscú para asegurarse Ucrania pues los propios ucranianos se la hubieran ofrecido»*²³. Esta falta de congruencia entre los objetivos políticos y militares fue determinante en el fracaso. En fin, desde la segunda mitad del siglo xx este problema se ha exacerbado; los nuevos medios militares, como las armas nucleares, son de naturaleza eminentemente política, por ello la estrategia tiende a confundirse por arriba con la política. La llamada Revolución de los Asuntos Militares permite la gestión política directa de las operaciones militares. La efigie de Carlos V a caballo dirigiendo sus ejércitos en la batalla de Mühlberg, momento inmortalizado por el célebre cuadro de Tiziano, vuelve a repetirse en el siglo XXI. Como Collins sostiene *«La estrategia –dice– ya no es más un arte exclusivo de militares, así como tampoco trata únicamente sobre combates armados»*

En todo lo que se refiere a cuestiones de la milicia debe existir una clara subordinación de la acción militar a la acción política, porque sin control político, por ejemplo, se puede llegar a la desmesura de una guerra absoluta y sin sentido. La

¹⁹ VV.AA. Napoleón y sus intérpretes: Jomini y Clausewitz. Documento de Trabajo del Departamento de Estrategia, ESFAS 2010.

²⁰ Clausewitz, Carl Von. De la guerra T. II. Ministerio de Defensa, 1989.

²¹ Mao Tse Tung. La Guerra de Guerrillas. Editorial Huemul S.A. Buenos Aires 1966, p. 135.

²² Aron, Raymond. Pensar la guerra, Clausewitz T. II. Ministerio de Defensa, Madrid 1993, p. 78.

²³ Fuller, J.F.C. La dirección de la guerra. Op. cit., p. 243.

Federico Aznar Fernández-Montesinos

absoluta militarización de la guerra, la deriva militar, ocasionada por la pérdida del referente político, conduce a la transformación del combate en un fin en sí mismo; es la guerra sin razones, una cultura de violencia que se perpetúa como hábito, sin más problema que resolver.

No obstante Ludendorff, tras la Primera Guerra Mundial, aduciendo que no se le habían facilitado todos los recursos posibles para la guerra, llegó a propugnar que la política debía subordinarse a las necesidades de la guerra, invirtiendo con ello la célebre ecuación de Clausewitz y subordinando la sociedad a la herramienta. Así, cuando Clemenceau decía que «la guerra es un asunto demasiado serio para dejárselo a los generales» o cuando, como se veía, Ludendorff pretendía que la política se subordinase a la guerra, ambos reconocían implícitamente no haber realizado su trabajo. Clemenceau, al no ser capaz de reconducir las fuerzas que había desatado y resolver el debate político que corría paralelo a la guerra. Y Ludendorff su incapacidad para resolver el paradigma clausewitziano que había estancado el conflicto («la defensa es más fuerte que el ataque»), como harían sus sucesores en la Segunda Guerra Mundial, mediante la guerra de movimientos.

La guerra total tiende simultáneamente tanto a la autonomía de lo militar (a la separación entre el poder civil y el mando directo de los Ejércitos —la unidad de mando tan propia de las guerras de Primera Generación—, ante la complejidad de la situación y su carácter técnico, lo que ha generado graves problemas de coordinación) como a integrar aspectos económicos y sociales. Se precisa reintroducir la política en la ecuación que sirve para su correcto guiado, en palabras de Kissinger:

«El requisito previo de una política de guerra limitada es volver a introducir el elemento político en nuestro concepto de la guerra y descartar la idea de que la política termina al iniciarse el conflicto o que la contienda puede contener otros objetivos que los normales de la política nacional»²⁴.

Con todo, los instrumentos puramente políticos no cesan de actuar durante los conflictos, de ahí surge la interrelación Política-Estrategia. Esta interrelación la plasma el almirante Álvarez Arenas en los siguientes términos: «Un estadista es tanto más excelso cuanto menos aparente saber de lo militar y un estratega lo haría mejor

²⁴ Fuller, J.F.C. *La dirección de la guerra*. Op. cit., p. 290.

Federico Aznar Fernández-Montesinos

cuando no pretenda creer que entiende de política; conste que aquél tiene que saber y que éste debe entender».

A este complejo y difuso escenario es preciso añadir que los objetivos políticos a veces no se encuentran bien definidos, varían con el largo plazo o incluso con el decisor. Por otra parte y a nivel estratégico hay que mencionar las tenues relaciones entre causa y efecto, términos que a veces se confunden a nivel estratégico, a lo que se suma el que los resultados obtenidos son muy difíciles de cuantificar. A menudo se da el conflicto de datos, y estos ambiguos e incompletos.

La realidad es siempre más compleja que la teoría. Hace falta entender el contexto político. Los centros de decisión y poder no son claros no existe una estructura vertical jerárquica sino que esta se desarrolla irregularmente, incluso difusamente; el arquetipo institucional es uno, el arquetipo político y las relaciones de poder e influencia reales pueden ser otro bien distinto al publicado en Diario Oficial. Es preciso analizarla y comprenderla objetivamente. Los líderes implicados se relacionan en este entramado sin claros poderes ni jerarquías ni prelación establecidas. Las personas y los gobiernos cambian en un mosaico fluctuante de poder, administración y política que muchas veces no es del todo comprendido por los intervinientes. La legislación no es tampoco clara viéndose afectado el trabajo del líder estratégico por diferentes normas promulgadas a diferentes niveles por diferentes administraciones en términos internacionales, nacionales, regionales y locales. Y convencer al ministro precisa previamente convencer a su gabinete las más de las veces²⁵.

El liderazgo estratégico militar se encuentra así a caballo entre dos mundos; toma su orientación de la política mientras sus decisiones se plasman directamente en el plano militar; transforma ideas en actos, principios en órdenes. Es el líder militar quien debe ubicarlo como parte de su trabajo y en el contexto de sus relaciones horizontales con otros actores con los que deberá interaccionar, para concertar actuaciones y asegurar los mejores resultados en términos globales, toda vez la fragmentación en el espacio decisor. Su misión es dotar de dirección a los niveles de decisión inferiores, proporcionar asesoramiento a los decisores políticos y poner en su contexto con otros actores comparables. Es pues un conversor, un puente, un líder y un director en el

²⁵ VV.AA. Leadership in the Canadian Forces. Leading the Institution. www.cda.cfi-ilfc@forces.gc.ca

Federico Aznar Fernández-Montesinos

contexto de un escenario borroso de relaciones de autoridad que se superponen y confunden.

Como dice el general George Casey: «El líder estratégico, conduce al logro de su visión organizativa, en un marco de alto nivel a través del desarrollo de políticas y estrategias, construyendo consensos, adquiriendo y asignando recursos, influenciando la cultura organizacional y dando forma a un contexto complejo y ambiguo. Lidera a través del ejemplo para construir una organización efectiva, desarrollar la siguiente generación de líderes, dar energía a los subordinados, buscar oportunidades para avanzar en los objetivos organizacionales y el equilibrio personal y profesional»²⁶.

El liderazgo estratégico

La Escuela de Guerra del Ejército de Tierra norteamericano (USAWC) ha definido tradicionalmente el liderazgo estratégico como: «El proceso utilizado por un líder para alcanzar una visión precisa, influyendo en la cultura organizacional, asignando recursos, a través de la política y la directiva, construyendo consensos, dentro de un entorno global inestable, incierto, complejo y ambiguo en el que existen oportunidades y amenazas»²⁷.

En el mundo empresarial, en paralelo, la Dirección Estratégica pretende «insertar la vida de la empresa en su medio externo de modo que sea capaz de responder con eficacia tanto a las oportunidades y situaciones favorables que el mismo plantea como a aquellos otros retos y amenazas que también pudieran aparecer, todo ello sin perder la visión de los recursos las capacidades y las fortalezas internas con las que la propia empresa cuenta, así como las debilidades que todavía mantenga... Como resultado de la conjunción de estos factores surge la situación de partida, en base a la cual pueden ser establecidas las distintas alternativas o cursos de acción que posibiliten a la empresa alcanzar los objetivos propuestos. El proceso culmina con la puesta en práctica de tales alternativas»²⁸.

²⁶ Gerras, Stephen J. Strategic Leadership Primer (3rd Edition). Department of Command, Leadership and Management, Army War College, p. 4.

²⁷ *Ibid.*, p. 35.

²⁸ Navas López, José Emilio; Guerras Martín, Luis Ángel «La Dirección Estratégica de la Empresa. Teoría y aplicaciones». *Op. cit.*, pp. 21-22.

Federico Aznar Fernández-Montesinos

Los ámbitos del liderazgo estratégico desde la perspectiva de la empresa resultan igualmente extrapolables y serían cuatro: el campo de actividad (la amplitud y características de su relación productiva con el entorno socioeconómico), las capacidades distintivas (que incluyen los recursos y las habilidades presentes o potenciales), las ventajas competitivas (respecto del entorno) y el efecto sinérgico (que busca y se basa en la explotación de interrelaciones entre las distintas actividades, recursos...). Sus fases serían: 1.- El establecimiento de fines y misiones generales de la empresa. 2.- Análisis y pronóstico del entorno, amenazas y oportunidades. 3.- Análisis interno y determinación de la posición competitiva. 4.- Formulación y diseño de estrategias en todos los niveles de decisión. 5.- Evaluación y selección de estrategias. 6.- Implementación. 7.- Control estratégico. Estaría pues formado por tres grandes bloques: Análisis de Estrategias, Formulación de Estrategias e Implantación de Estrategias, en un proceso de interacción constante de los distintos bloques y elementos de los mismos²⁹.

Entendiendo la estrategia como la ciencia de la posición y el tiempo asociado al empleo inteligente de los recursos para el logro de un fin, el liderazgo estratégico se basaría en definir una situación y establecer los medios alcanzarla directamente, siendo igualmente responsables tanto de la decisión como de toda la gestión del proceso para su logro. Es decir aunaría no solo la base teórica sino también la forma con la que esta se lleva acabo.

En el mundo de los negocios es extraño el líder que es capaz de sostener simultáneamente una visión a largo plazo y conciliarla con la gestión detallada de los asuntos diarios. El visionario está orientado hacia el futuro, es proactivo y su proceder se encuentra acompañado por el riesgo. El gestor es normativo, tiene por base el presente, la realidad que maneja en su día a día. El liderazgo estratégico es algo más que la suma de visionarios y gestores. Los elementos clave para su desempeño son la visión hacia dónde se quiere ir y una cultura común que garantice la unidad de acción frente a los obstáculos que se puedan presentar.

El binomio comandante-segundo comandante característica de todas las marinas del mundo y de no pocas empresas, ha resuelto con acierto estos problemas aunque a nivel táctico. El primero es responsable del cumplimiento de la misión asignada

²⁹ *Ibid.*, p. 47.

Federico Aznar Fernández-Montesinos

mientras que el segundo se ocupa de las labores del día a día y traspasa al nivel superior aquellas cuestiones extraordinarias que superen la capacidad de decisión que tiene asignada.

No sería la suma de distintos liderazgos tácticos cuyo direccionamiento sería, en términos náuticos, navegación loxodrómica o, en términos algo más vulgares, la curva del perro (este animal mantiene constante la visión sobre el objeto perseguido, recorriendo una carrera más larga para darle alcance); el liderazgo estratégico es navegación ortodrómica, un rumbo directo de intercepción.

El líder estratégico establece las referencias sobre las que se va a construir la realidad, las condiciones iniciales de las que habla la Teoría del Caos, las bases desde las que se ha de realizar el análisis —no es la misma la visión del gallo que la del águila, como tampoco lo es su naturaleza, ni su historia, ni su configuración mental, lo que hace los productos obtenidos manifiestamente distintos—, las claves para el mismo, lo que es importante y lo que no, el horizonte temporal, la metodología, el nivel de esfuerzo y dedicación...

Todas las premisas desde las que se construye la realidad presente al tiempo que se diseña su futuro; y junto a él las estrategias para alcanzarlo que se evalúan seleccionándose una que se implementa y se monitorea. Se trata de un diseño integral.

La misión, la visión, el propósito y la narrativa estratégica se convierten en elementos clave para el logro de este fin, contribuyen a explicitarlo y haciendo que el mensaje llegue a quienes van a cumplimentarlo. Estas deben ser claramente comprendidas y aceptadas por el equipo; y a su vez, deben ser estimulantes, generar energía, ser inspiradoras, contribuyendo a la definición de la identidad de la organización de la que debe poder decirse que surgen.

El líder estratégico, como persona, ha de tener unas cualidades específicas. Debe ser capaz de pensar estratégicamente para poder sortear en la medida de lo posible los imponderables que se le presentarán; eso requiere de capacidades para la anticipación, de ser capaz de aceptar racionalmente los retos, de poder interpretar la realidad trasponiendo experiencias procedentes de otros ámbitos, del alineamiento de lo que resulta común tanto en el escenario como en la respuesta al mismo y de realizar un aprendizaje continuo. Debe ser capaz de dar órdenes directas a su equipo,

Federico Aznar Fernández-Montesinos

pero sobre todo de influir mediante su ejemplo en las conductas y proceder del conjunto de la organización.

El líder consecuentemente debe suministrar al equipo su visión a largo plazo, adecuar la cultura a los fines de la organización, construir la respuesta multinacional inter e intra agencias, representar la organización y gestionar el cambio. Debe tratar así de conseguir que la cultura se alinee con las futuras demandas de la organización; y que los valores que sirven de sustento a la cultura se encuentren en relación con la visión pretendida y los supuestos que han servido para su elaboración, al tiempo que son realmente internalizados por los miembros del grupo. Ha de conseguir coherencia estratégica alineando la cultura, valores, objetivos estratégicos y el plan para alcanzarlos. Debe ser en cualquier caso un constructor de los consensos con otras organizaciones y aun dentro de la suya propia, imprescindibles estos para el logro de estos objetivos³⁰.

Por la naturaleza dialéctica de su relación la adaptación a unos riesgos que evolucionan y, consecuentemente, el cambio es una constante. Con su visión y un sistema de valores bien articulado, transforman la cultura de la organización. Los líderes estratégicos tienen la responsabilidad de conducir el proceso de cambio; este, en las grandes organizaciones como las Fuerzas Armadas se produce lentamente y con un gran consumo de energía.

Un trascendente cambio tecnológico, por ejemplo, lleva aparejado un cambio normativo, lo cual trae consigo de la mano a medio plazo un cambio cultural; y ese cambio, siendo la cultura un elemento prevalente, es costoso lo que puede a su vez revertir el proceso, hacer que sea ineficaz o ineficiente el cambio realizado y generar un periodo de tensionamiento en la organización.

La complejidad y calado, junto con lo prolongado en el tiempo que puede ser el esfuerzo pretendido y la continuidad del mismo hace que esta sea una carga excesiva para una sola persona y sus resultados mejoren cuando esta labor es realizado por un grupo de ellas unidas por una poderosa cultura común. Esto hace además necesario articular un procedimiento para que la sucesión garantice la referida continuidad y coherencia del esfuerzo al tiempo que quien vaya afrontar tales cometidos cuente con la preparación adecuada.

³⁰ Gerras, Stephen J. Strategic Leadership Primer (3rd Edition). *Op. cit.*, p. 48.

Federico Aznar Fernández-Montesinos

El liderazgo institucional es una forma de liderazgo estratégico formalizado y que va en pos de la eficacia de la organización pero también de su reputación. Los líderes pueden ser ramas completas de una organización, instituciones dentro de una institución, cuya cabeza la representa y sobre todo la gestiona y coordina. Son los generales y sus Estados Mayores de los que no se pueden distinguir.

La contribución militar a este liderazgo complejo tiene claves propias toda vez que se construye sociobiológicamente por el restablecimiento de la relación del hombre con el mundo y, por tanto, son resultado de las relaciones sociales y culturales.

Una institución, y las Fuerzas Armadas lo son, implica un elemento organizacional legalmente establecido y perdurable en el tiempo, esto es, con una historia, y con una función y misión clara, lo que acaba por generar una cultura específica. La mayoría de las instituciones no son bloques monolíticos, por eso un efectivo liderazgo institucional es imprescindible para un exitoso desempeño profesional y este pasa por garantizar la sinergia organizacional³¹.

El líder estratégico, dirige la vida diaria de la organización y a partir de la resolución de problemas menores, con la experiencia y mutuo conocimiento, va ganando consenso entre los diversos grupos y organizaciones del entorno político, normalizando la cooperación y explorando en nuevas formas sinérgicas. Simultáneamente prepara la organización para los retos del futuro, liderando el tránsito hacia este³².

Debe procurar la transformación de la organización con vistas a su cada vez mayor adaptación a los objetivos a los que debe servir. Y puesto que en un conflicto (y con la realidad también) la relación es dialéctica, las organizaciones militares deben ser altamente maleables para absorber y dar respuestas a las reacciones del adversario. Son pares de fuerza enfrentados.

Las Fuerzas Armadas canadienses han identificado una matriz de desarrollo profesional en la que se asocian cuatro niveles de liderazgo (junior, intermedio, avanzado y senior) con cinco elementos cuyas características requeridas van en progresión: experiencia (de táctica a estratégica), capacidades cognitivas (de analíticas a creativas/abstractas), capacidades sociales (de interpersonales a

³¹ VV.AA. Leadership in the Canadian Forces. Leading the Institution. Op. cit.

³² Gerras, Stephen J. Strategic Leadership Primer (3rd Edition). Op. cit., p. 54.

Federico Aznar Fernández-Montesinos

interinstitucionales), capacidades de cambio (de abierto a cambio de paradigma) e ideología profesional (de internalización hasta su gestión)³³.

El líder estratégico, además, precisa comunicar, difundir su idea, hacia dentro, horizontalmente y hacia el exterior. Cada una de estas áreas requiere de una comunicación específica, con un objeto central, la visión del líder. Es imprescindible trasladar en términos comprensibles el propósito, la visión y la estrategia para que estos sean sentidos como realizables: es la narrativa estratégica que los aúna. Los líderes son pivotes donde reposan las comunicaciones, una de sus principales prioridades.

En este proceso la cultura es clave, más si cabe que las personas que vienen a representarla, pero que sin embargo ocupan un lugar central. Y es que el sistema de poderes anónimos no siempre responde a todas las aspiraciones ni las necesidades de las sociedades. Las multitudes siguen mejor a un hombre que a una abstracción. En tiempos de guerra y calamidad muchas democracias reclaman a un dictador (en el sentido romano de la palabra) con lo que pretenden concentrar la responsabilidad sobre una imagen visible³⁴.

El líder debe formar parte de la cultura de la organización, y al mismo tiempo ser capaz de sobresalir y trascender de ella, no ser absorbido y ser capaz de moldearla conforme a los retos que la organización va a tener que soportar en un futuro, superando las dinámicas internas generadas por esta y actuando conforme a la misión que tiene asignada.

Para lograr todo esto no existen fórmulas pitagóricas, el resultado es un producto de la combinación de la inteligencia, la experiencia, la cultura y los valores que soportan la conducta del individuo. El alineamiento de estos factores en su relación con el entorno establecen las condiciones objetivas para el éxito, aunque nunca lo aseguran.

*Federico Aznar Fernández-Montesinos
Analista del IEEE*

³³ VV.AA. Leadership in the Canadian Forces. Leading the Institution. Canadian Defense academy, 2007. www.cda.cfii-ilfc@forces.gc.ca

³⁴ Aron, Raymond. Un siglo de guerra total. Editorial Hispano Europea, París 1958, p. 338.

02/2017

17 de enero de 2017

Juan Alberto Mora Tebas

Conflictos Intercomunitarios en
África: Pastores <=> Agricultores

Conflictos Intercomunitarios en África: Pastores <=> Agricultores

Resumen:

Aunque parezcan anacrónicos, los enfrentamientos entre pastores nómadas y agricultores sedentarios son muy frecuentes en el África Subsahariana. Como consecuencia de ellos, han muerto más de 700 personas en 2016, la mayoría en Nigeria. Este artículo trata de describir el entorno donde tienen lugar estos enfrentamientos, para posteriormente analizar las múltiples causas que los originan, las circunstancias que los favorecen y enumerar algunas de las medidas de resolución de conflictos que los Estados están desarrollando y tratando de aplicar.

Abstract:

Although they may seem anachronistic, clashes between herders and farmers are very common in sub-Saharan Africa. As a result, more than 700 people have died in 2016, the majority in Nigeria. This article tries to describe the environment where these clashes take place, analyzing multiple causes for their origin, and circumstances that facilitate them. Moreover, some conflict resolution measures that States are developing and trying to apply are described.

Palabras clave:

África. Pastores. Agricultores. Conflicto. Enfrentamiento Comunitario.

Keywords:

Africa. Herders. Farmers. Conflict. Communal

«No es casualidad que la violencia en Darfur estallara durante la sequía. Hasta entonces, los pastores nómadas árabes habían vivido amistosamente con los agricultores. Un reciente artículo de Stephan Faris en el Atlantic Monthly describe cómo los agricultores negros acogían a los pastores al cruzar sus tierras, pastoreando sus camellos y compartiendo los pozos. Pero una vez terminadas las lluvias, los agricultores cercaron sus tierras por temor a que fueran destruidas al paso de los rebaños. Por primera vez, ya no había suficiente comida y agua para todos. Estalló el conflicto»¹.

Ban Ki Moon

Secretario General de la ONU.

«A Climate Culprit in Darfur». The Washington Post. 16 de junio de 2007.

Introducción

Los enfrentamientos entre pastores y agricultores en África (sobre todo en el Sahel y en África Subsahariana) han venido existiendo desde antiguo. Es en esta última década, cuando la intensidad, frecuencia y alcance geográfico de estos incidentes han aumentado con rapidez y de forma considerable. Miles de personas han sido asesinadas (en 2014, las milicias nigerianas fulani asesinaron a más de 1.229 personas, frente a las 63 de 2013²), muchas más se han visto obligadas a desplazarse y se han destruido propiedades, cultivos y ganado.

Los enfrentamientos por el acceso a los pastos y puntos de aguada son comunes entre las poblaciones locales y los grupos de pastores nómadas que, procedentes del norte, vienen huyendo de la sequía en busca de recursos para sus rebaños de ovejas y bovinos. Estos enfrentamientos se han convertido en una guerra silenciosa que ocasiona una espiral de violencia: ataques selectivos, asesinatos, violaciones, matanzas de animales, represalias indiscriminadas, etc.

La problemática de los conflictos pastores-agricultores merece ser desarrollada como un problema de seguridad en sí mismo. Este artículo trata de describir el entorno (condicionantes geográficos y socioeconómicos) donde tienen lugar estos

¹ «It is no accident that the violence in Darfur erupted during the drought. Until then, Arab nomadic herders had lived amicably with settled farmers. A recent Atlantic Monthly article by Stephan Faris describes how black farmers would welcome herders as they crisscrossed the land, grazing their camels and sharing wells. But once the rains stopped, farmers fenced their land for fear it would be ruined by the passing herds. For the first time in memory, there was no longer enough food and water for all. Fighting broke out».

² Global-Terrorism-Index-2015. p. 22

enfrentamientos entre pastores y agricultores, para posteriormente analizar las múltiples causas que los originan y las circunstancias que los favorecen, así como enumerar algunas de las medidas de resolución de conflictos que los Estados están desarrollando y tratando de aplicar.

Entorno

Condicionamientos geográficos

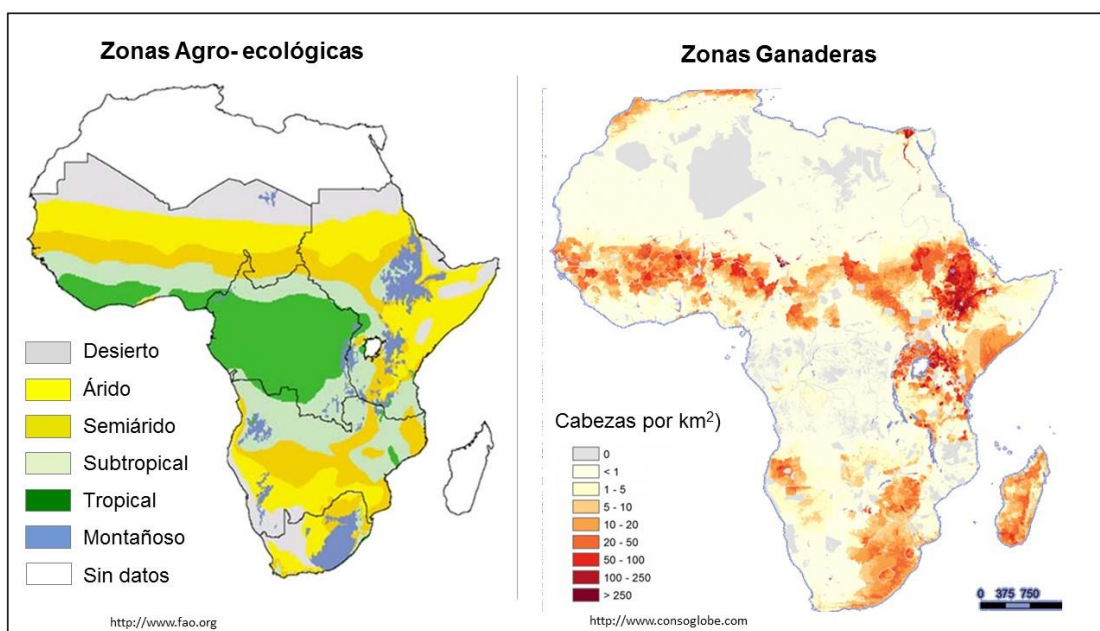


Figura 1: Áreas donde la agricultura y el pastoreo son mayoritarias

Si observamos detenidamente los dos mapas de la figura 1, los superponemos y comparamos entre sí, deduciremos cuáles podrían ser las zonas, y por tanto los países, con alto riesgo de padecer enfrentamientos entre agricultores y ganaderos. En efecto, de la masiva presencia de cabezas de ganado en la zona árida (franja amarilla) podemos concluir que la tendencia natural será buscar los pastos hacia el sur, en la zona tropical/subtropical (franja verde), lo que incluye toda la banda del Sahel y parte de África del Este.

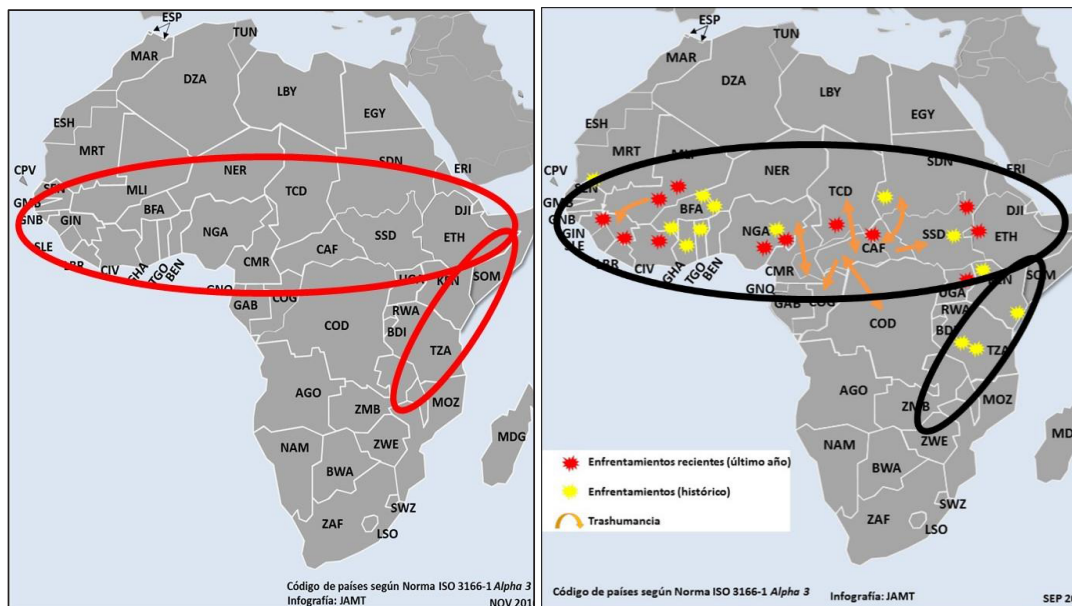


Figura 2: Áreas donde tiene lugar los enfrentamientos comunitarios más importantes.

Las zonas más conflictivas se encuentran en el norte de Camerún, suroeste de Níger, Nigeria (el interior del delta del río Níger) y un área cubierta por ríos y lagos en la región central de Malí. Pero también Burkina Faso, (con cerca de 4.000 enfrentamientos entre 2005 y 2011), Ruanda, Ghana, Guinea, Senegal, Chad..., han conocido este tipo de conflicto³.

Condicionamientos Sociológicos

Los pastores nómadas representan alrededor del 16% de la población total del Sahel, con variaciones significativas de un país a otro (esta proporción es superior al 50% en Mauritania). Su principal señal de identidad es la pertenencia a un grupo étnico-lingüístico (árabe, hausa, moros, fulani, songhai, tuareg, entre otros). En cuanto a la religión, practican un Islam menos influenciado por las hermandades que por las jerarquías específicas de las sociedades nómadas. Las limitaciones de la vida nómada explican algunos alejamientos de la práctica islámica. Este es el caso de la comunidad tuareg donde, al ausentarse el hombre con frecuencia, las mujeres gozan de independencia social; también se trata de una sociedad matrilineal donde la monogamia es la regla.

³ GNAPIA Eddy Brice. (26 de marzo de 2016). «Affrontements agriculteurs-éleveurs : De Kigali à Bouna». *Le Point sur*.

La movilidad sigue siendo el lema del nomadismo. Se trata de ser capaces de mover los rebaños a grandes distancias, para adaptarse a las precipitaciones erráticas en tiempo y en espacio. A lo largo de los siglos, este nomadismo, ha llevado a la formación de comunidades pastorales marcadas por su aislamiento, su estructura altamente jerárquica, su identidad cultural específica y su reticencia a cualquier autoridad del Estado⁴.

Hoy en día se percibe que la mayoría de los antiguos pastores han hecho la elección de fijar sus familias (por lo menos una parte del año), lo que facilita el acceso a la educación, a la salud y el aprovisionamiento; la mayor parte de los animales que se desplazan a zonas lejanas y son conducidos por los jóvenes o pastores asalariados.

Antecedentes históricos

La trashumancia⁵/nomadeo⁶ en la época colonial

Por un lado está la ganadería pastoral, a la que se le considera «arcaica» por estar en contradicción con el concepto de progreso y civilización propio de las sociedades occidentales; por el otro, las sociedades agrícolas locales llamadas a desarrollarse.

A principios del siglo xx, el nomadismo pastoral era difícil de entender por aquellas personas cuyas referencias eran pequeñas propiedades y granjas en la campiña francesa. Así, la ganadería no se reconocía como un auténtico sistema de producción resultante de un largo aprendizaje de técnicas particularmente avanzadas y a menudo onerosas para adaptarse, en el caso del Sahel, a las variaciones climáticas y a las condiciones de aridez⁷.

La cría de ganado era vista como una competidora de la agricultura, que aparece como la actividad rural por excelencia que merece ser protegida y promovida, incluso mediante la reducción progresiva de las tierras dedicadas a los pastos que estarían llamadas a convertirse en un espacio residual.

La conquista y colonización de las áreas donde se entremezclaban estos dos tipos de poblaciones se realizó buscando alianzas con los agricultores que, apegados a su tierra,

⁴ <http://observatoireafrique.eu/rapports-ecrits-2/>

⁵ Pasar desde las dehesas de invierno a las de verano, y viceversa. (Diccionario de la Real Academia de la Lengua-RAE).

⁶ Carente de un lugar estable para vivir y dedicado especialmente a la caza y al pastoreo. (Diccionario de la Real Academia de la Lengua-RAE).

⁷ MARTY André «*L'élevage pastoral au Sahel : entre menaces réelles et atouts incontestables*». 24 de marzo de 2015. Institute Français de Relations Internationales – IFRI (www.ifri.org)

eran percibidos como «productivos» y más «dóciles», rechazando a los pastores considerados «improductivos y esquivos». Esta diferencia de puntos de vista dentro de la administración colonial condujo rápidamente a la distinción entre nómadas y sedentarios, tribus y cantones, fracciones y aldeas. Los agricultores vieron cómo eran reconocidos y consolidados sus derechos sobre la tierra, mientras que los pastores solo consiguieron unos derechos precarios. Esto explica el progresivo retroceso y la tendencia de muchos pastores a desplazarse a zonas marginales de escasos recursos naturales.

Hasta 1920, muchos grupos de pastores sufrieron terribles represalias por haberse resistido a la conquista colonial. Algunas áreas del Sahara Occidental no conocieron «la paz colonial» hasta la década de los años 30. Tras la etapa militar, vino la etapa política, que estuvo acompañada por una minuciosa supervisión de las tribus. Como consecuencia de ello, los nómadas reaccionaron adoptando actitudes de desconfianza, incumplimiento de las normas y, finalmente, de corrupción en relación con el pago de impuestos, la requisición de animales, el reclutamiento de estudiantes, etc.⁸.

Conscientes de no poder impedir los desplazamientos de los campamentos, los administradores coloniales decidieron acantonar al máximo posible dentro de sus circunscripciones territoriales. Pero cuando la situación de los pastos o de los puntos de aguada requerían trasladarse más allá de los límites trazados, los jefes de distrito exigían un «laissez-passer»⁹ que había que obtener de las autoridades en la región de origen y presentarlo a las de la región anfitriona. Estos trámites eran considerados tediosos y desalentaron a los responsables de los campamentos trashumantes, lo que les llevó a transgredir las reglas de manera unilateral. En consecuencia, en el momento de la independencia, las comunidades pastoriles estaban menos integradas, menos escolarizadas y menos preparadas, siendo más frágiles que las otras para desempeñar su papel en la construcción nacional¹⁰.

Los patrones de migración norte-sur de muchos pastores de África occidental se remontan a la época colonial europea. Con la pacificación (a menudo brutal) de las zonas rurales por parte de los agentes coloniales, los pastores tuvieron acceso a grandes franjas de territorio que previamente eran inseguras. Por primera vez, los pastores en

⁸ MARTY André (2015), *op.cit.*

⁹ Salvoconducto

¹⁰ MARTY André (2015), *op.cit.*

estas regiones encontraron amplias zonas de pastos para su ganado, una consecuencia de años de incesantes convulsiones políticas y redadas de esclavos que habían obligado a muchas comunidades indígenas a abandonar la sabana en favor de las zonas más fácilmente defendibles como la meseta de Jos en la zona central de la actual Nigeria¹¹.

Así fue como, a principios del siglo xx, grupos nómadas empezaron a utilizar las llanuras que contaban con densidades de población relativamente bajas lo que minimizó la competencia entre agricultores y pastores por los recursos. En muchas áreas, ambas comunidades formaron relaciones simbióticas; los pastores ofrecían sus productos (leche, carne, fertilizantes, etc.) a los agricultores, los cuales proporcionaban a cambio, cereales y otros productos agrícolas. Las instituciones tradicionales gestionaban la mayor parte de las tierras y mantenían corredores abiertos para que lo atravesaran los pastores. Los conflictos involucrando pastores y agricultores aparecían periódicamente, pero estos enfrentamientos eran más la excepción que la norma.

Esta dinámica comenzó a cambiar durante la década de 1970, cuando la rápida expansión de las poblaciones de agricultores usurpó las dehesas tradicionales. La altísima tasa de natalidad de África Occidental, ha hecho que esta tendencia haya continuado sin cesar hasta el día de hoy. El agronegocio ha venido ampliando sus explotaciones a expensas de las poblaciones de pastores, cercando las zonas de pastos para la producción de cultivos como el algodón y el arroz.

En Nigeria, el país más afectado (489 ataques entre 1997 y 2016) estos enfrentamientos han causado al menos 4.000 muertos en los últimos seis años. En 2016, han muerto en África más de 700 personas como consecuencia de estos enfrentamientos; la mayoría (75%) de los asesinatos han tenido lugar en Nigeria.

¹¹ BACA Michael W. «My Land, Not Your Land». *Foreign Affairs*. 21 de agosto de 2015.

AFRICA: PASTORES ⇄ AGRICULTORES Incidentes 2016			
FECHA	Zona	Grupos	Balance
BURKINA FASO			
1 MAR	Kounou (al SO)	Peul (P, C) ⇄ Lobi (A, †)	3 muertos 20 heridos
	Sanementenga (centro-norte)	Fulani (P, C) ⇄ Mossi (A, §)	
BENIN			
8 JUL	Malanville (al NE, en la frontera con Níger)	Peul (P, C) ⇄ ¿? (A, †)	7 muertos
COSTA DE MARFIL			
23-24 MAR	Bouna (al NE)	Peul (P, C) ⇄ Lobi (A, †)	33 muertos 50 heridos
BURUNDI			
14 JUN	Ngozi (al N)		3 muertos
CHAD			
1 ENE	Bégaya (región de Mandoul)		5 muertos
12 DIC	Ouaddai (al E)	(Sin Datos)	8 muertos 20 heridos
GUINEA			
15-17 JUL	Koulé y N'Zérékoré (en Guinée forestière)	Koniankés (P, C) ⇄ Guerzés (A, †, §)	58 muertos 160 heridos
MALI			
1 MAY	Karéri (Círculo de Ténenkou, región de Mopti)	Peul (P, C) ⇄ Bambara (A, C-§)	24 muertos 5 heridos
27 AGO	Karéri (Círculo de Ténenkou, región de Mopti)	Peul (P, C) ⇄ Bambara (A, C-§)	5 muertos 7 heridos
NIGER			
2 NOV	Bangui (región de Tahoua, al N)	Fulani (P, C) ⇄ (Sin Datos)	18 muertos 43 heridos
NIGERIA*			
28 FEB	Galadima-Estado de Benue (región centroriental, junto frontera con Camerún)	Fulani (Peul) (P, C) ⇄ Beron y otros [†]	300 muertos
JUL-NOV	30 enfrentamientos en el Cinturón Medio (franja central del país)	Fullani (Peul) (P, C) ⇄ Beron (A, †)	222 muertos
19 DIC	Dan-Anacha,-Estado de Tabara (región centroriental, junto frontera con Camerún)	Fullani (Peul) (P, C) ⇄ Tiv (A, †)	6 muertos
SUDAN			
24 DIC	Rihaid Al-Birdi, (159 kms de Nyala, la capital de Darfur Meridional).	Ta'aisha (P, C) ⇄ Barno (A, C-§)	12 muertos 10 heridos
(P): Pastores; (A): Agricultores; C: Musulmanes; †: Cristianos; §: Creencias tradicionales Fuentes: Prensa internacional (BBC, Le Monde, Jeune Afrique, etc.). * Informes UNOWA			

Causas

Mientras que los factores locales desempeñan su papel en cada incidente, el estallido general de la violencia entre pastores y agricultores proviene en gran medida de la culminación de tendencias que se vienen manteniendo durante varias décadas. Las causas de estos brotes de enfrentamientos sigue siendo un tema de debate entre los analistas. Algunos han descrito este tipo de violencia como una continuación de las luchas etno-religiosas que son anteriores a la época colonial. Sin embargo, la ausencia de derramamientos de sangre generalizados en la mayor parte de la historia pos independencia, sugiere que debieran existir otras causas contemporáneas.

Las principales causas de estos enfrentamientos se pueden agrupar en cuatro grupos amplios pero interrelacionados:

Reducción de la superficie dedicada al pastoreo y a la agricultura

Los factores que contribuyen sensiblemente a ello, son:

- *Arrendamiento de tierras a otros Estados (land grabbing)*. Este es el caso de Kenia que alquiló, en diciembre de 2008, 100.000 Ha (1.000 Km²) a Qatar a cambio de un préstamo para construir un puerto en la isla de Lamu¹².
- *Incremento de la superficie cultivable para obtener biocombustibles*. Grandes extensiones cultivadas de trigo y maíz han sido transformadas en producción de biocombustibles (etanol), con efectos muy perjudiciales para la seguridad alimentaria de la población local. En 2011, durante una de las peores sequías que asoló el Cuerno de África, el coste del saco de maíz pasó, en el norte de Kenia, de costar 14,4 a 50 dólares¹³. Según la FAO, se prevé que la demanda de productos básicos agrícolas para la fabricación de biocombustibles se estanque debido a los bajos precios de la energía, así como por las políticas más austeras de los países¹⁴.
- *Acaparamiento de tierras rurales*. A cargo de empresas agrícolas extranjeras que eligen el tipo cultivos, gestionan el agua potable, y que son, en parte responsables de las restricciones de agua y de la mayor competencia por acceder al agua disponible. Un estudio interdisciplinario de la Universidad de Lund en Suecia demuestra que

¹² «Qatar to lease 100,000 acres in Kenya in return for port loan». *The Telegraph*. 2 de diciembre de 2008.

¹³ MOLANO, Eduardo S. «La guerra por el agua en África». *El Confidencial*. 29 de marzo de 2014.

¹⁴ OCDE/FAO (2016), «OCDE-FAO Perspectivas Agrícolas 2016- 2025».

aproximadamente el 3% de las tierras arrendadas en África por empresas extranjeras ha sido registrado como actualmente en producción, con el fin de cultivar. El estudio muestra que los cultivos elegidos por los inversionistas extranjeros requieren más agua que los cultivos tradicionales. Además, demuestra que el mismo cultivo puede tener muy diferentes necesidades de agua, dependiendo del clima donde se cultiva y de los sistemas de riego que las empresas utilicen¹⁵.

- *El avance de la desertificación.* En los últimos 50 años, se han secado muchas fuentes naturales de agua en el cinturón sabeliano. La reducción de las precipitaciones en los últimos años ha exacerbado la situación y obligado a los nómadas de las regiones septentrionales a desplazarse hacia las tierras agrícolas más ricas del sur en busca de agua para su ganado.

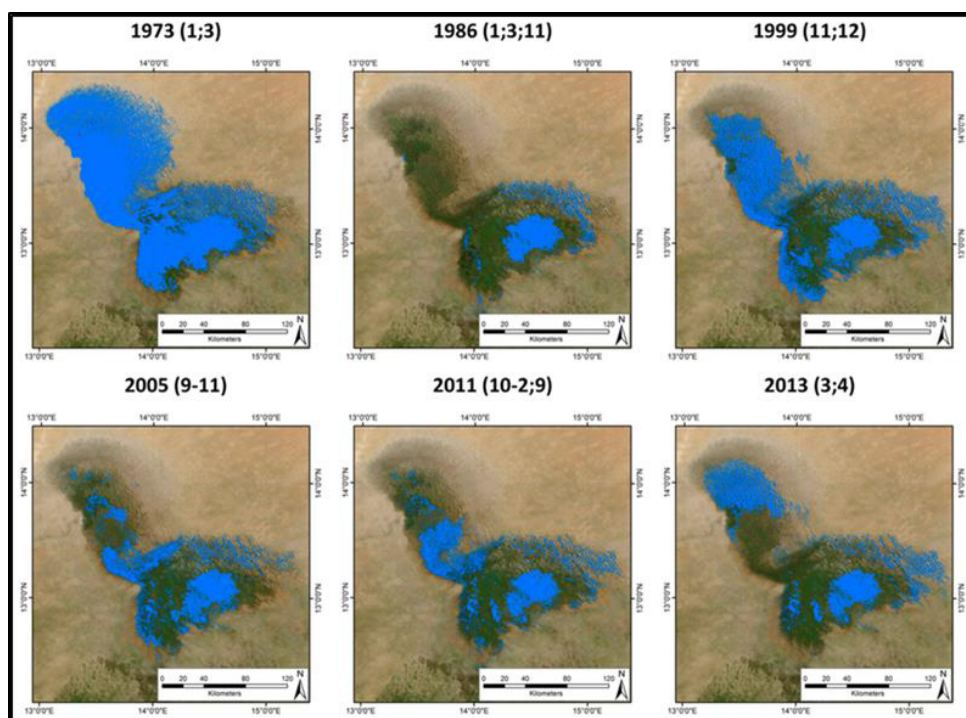


Figura 3: Proceso de desecación del Lago Chad. Fuente <http://www.mdpi.com/>

Un buen ejemplo es el lago Chad que se ha reducido en un 90% (figura 3): de los 25.000km² ha pasado a menos de 800 km² en un periodo inferior a 50 años¹⁶. En

¹⁵ JOHANSSON, Emma Li y otros autores (2016) «Green and blue water demand from large-scale land acquisitions in Africa». Potsdam Institute for Climate Impact Research, Potsdam, Germany.

¹⁶ <http://www.un.org>

consecuencia, casi 30 millones de personas se han visto afectadas, la mayoría pastores, y se han desplazado 60 millones de cabezas de ganado. En estos desplazamientos, los pastores llevaron hacia las zonas de la sabana y de las selvas tropicales su identidad, credo, idioma, etnia, métodos de producción y patrones de uso de la tierra, típicos del Sahel. En ausencia de mecanismos de mediación, las tensiones inherentes de este contacto estaban destinadas a aumentar.

Ya en diciembre de 2011, un informe titulado «*Sécurité des moyens d'existence: Changements climatiques, migrations et conflits au Sahel*»¹⁷ del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA/PNUE¹⁸) señalaba que «la competencia por los recursos de agua dulce, costeros y tierra cultivable entre los pescadores, agricultores, ganaderos y el aumento de los nuevos migrantes, conduciría, en algunos casos, a un agravamiento de las tensiones y conflictos, particularmente en la región que rodea al lago Chad, en la costa de Ghana, así como en el norte de Togo, Benín y Nigeria». Así mismo, aclaraba que «en ningún caso el clima es, el único factor, en el origen de la migración o conflictos» y destaca que la relación entre estos tres problemas fundamentales sigue siendo compleja, subrayando que «los datos muestran que las regiones afectadas por conflictos a gran escala, particularmente el Chad y el norte de Níger, también han sido afectadas por los cambios climáticos».

- *El sobrepastoreo*¹⁹ *de las tierras*. El pastoreo excesivo resta fertilidad a las tierras, sobre todo porque determinadas especies (ovinas y caprinas) pueden llegar a destruir las raíces, evitando que vuelvan a brotar los pastos.
- *El incumplimiento del uso de las reservas de pastoreo*. En algunos países se establecieron unas zonas de uso exclusivo para el ganado, pero no se han llegado a implantar completamente por la debilidad de la acción de los gobiernos en esas áreas.
- Este es el caso de la región norte de Nigeria, donde el gobierno posindependencia, estableció más de 415 reservas de pastoreo que ahora se extienden por 19 estados del Norte. No obstante, los intereses políticos y privados se apropiaron de forma

¹⁷ http://postconflict.unep.ch/publications/UNEP_Sahel_FR.pdf

¹⁸ PNUE: *Programme des Nations Unies pour l'Environnement*

¹⁹ *World Food Programme glossary*

corrupta de la mayoría de las reservas, creando por tanto la escasez de tierras y pastos que se quiso evitar cuando se crearon²⁰.

Incremento de la presión demográfica

Según el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la ONU, África tiene la mayor tasa de crecimiento de la población, creciendo a un ritmo del 2,55% anual en 2010-2015, estando previsto que África doble su población en 2050.

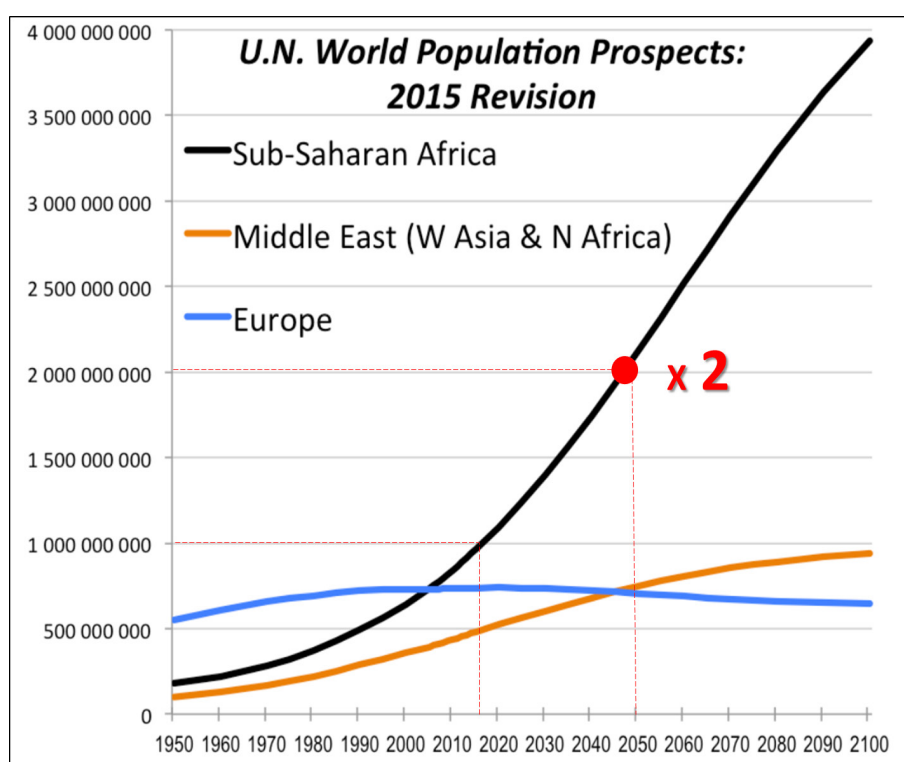


Figura 4: Evolución de la población mundial (Gráfico: Steve Sailer <http://www.unz.com>)

Entre el 2015 y 2100, la población de 33 países tiene una alta probabilidad de triplicar su población. Entre ellos, Angola, Burundi, República Democrática del Congo, Malawi, Malí, Níger, Somalia, Uganda, Tanzania y Zambia²¹.

²⁰ ODINKALU, Chidi Anselm & TUKUR, Mohammed Bello. (2016) «The urgent need to address farmers-pastoralists conflicts in Nigeria» *Pambazuka News* (www.pambazuka.org) 26 de mayo de 2016.

²¹ UN Department of Economic and Social Affairs. *World Population Prospects-2015_Revision* (www.un.org)

Este aumento en la población no solo causa graves problemas de abastecimiento, sino que ejerce presiones sobre el suelo, disminuyendo los tiempos de barbecho y la superficie dedicada a pastos, teniendo como resultado el sobrepastoreo, lo que a su vez provoca la fricción entre los agricultores y pastores.

Aumento de la cabaña ganadera

Se ha producido un considerable aumento de cabezas de ganado, como consecuencia de los avances en medicina veterinaria y la aparición de grandes ganaderos atraídos por su elevada rentabilidad económica ante el fuerte incremento de la demanda ligado al crecimiento de la población.

Aumento de la inseguridad rural

Los conflictos políticos y la proliferación de las armas ligeras han hecho la vida cada vez más peligrosa para los pastores en muchas partes de África del Oeste. Los pastores han sido víctimas de bandas criminales, que les roban el ganado y secuestran a sus familiares para pedirles rescate. Estas amenazas han llevado a muchos pastores a equiparse con armas semiautomáticas, aumentando la probabilidad de que las disputas por las tierras se cobren un alto número de víctimas.

El incremento de la espiral de violencia relacionada con este fenómeno ha llevado a la proliferación de las milicias étnicas de autoprotección, lo que ha agravado las tensiones entre las comunidades. El progresivo rearme de la población rural del continente comienza a tener una influencia directa en los modos de vida tradicionales, al provocar la total indefensión de aquellas tribus que no pueden permitirse la adquisición de revólveres y fusiles (por ejemplo, el coste de munición en Uganda se incrementó cerca de un 80% solo entre 2001 y 2004).

Según el Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz y el Desarme en África, (UNREC²²) más de 350 millones de armas ligeras están en circulación en Nigeria, lo que supone el 70% del tráfico ilícito de dichas armas que circulan en África Occidental, la mayoría procedentes de Malí y Libia, países actualmente sacudidos por conflictos²³.

²² UNREC: *United Nations Regional Centre for Peace and Disarmament in Africa*

²³ «Nigeria : le péril des armes légères». BBC. 3 de agosto de 2016.



Figura 5: Enfrentamientos Pastores-Agricultores: Causas y Circunstancia favorables

Circunstancias favorecedoras de los enfrentamientos

Además de las causas que los originan, la observación de estos conflictos ha llevado a los analistas a considerar que son favorecidos por las siguientes circunstancias:

- *Obstrucción de las vías pecuarias.* Los valores de nomadismo se basan en el mantenimiento de la movilidad pastoral. A día de hoy, esta movilidad es puesta a prueba por esta dramática crisis vinculada a la inseguridad existente en la región que se traduce también en la interrupción de la trashumancia dentro de algunas regiones y su paralización total en otras.
Por ejemplo, en República Centroafricana, la trashumancia se encuentra interrumpida de momento, en la frontera con Chad, en la parte occidental del país, ocupada por grupos armados (anti-Balaka).
- *Fracaso general de los mecanismos tradicionales de resolución de conflictos.* En el pasado, los líderes tradicionales podrían haber desempeñado un papel clave en la mediación de disputas entre pastores y campesinos por el uso de las tierras. Desafortunadamente, la mayoría de estas figuras ha visto disminuir su influencia en las últimas dos décadas, como consecuencia de cambios en la política socioeconómica en la mayoría de los países sahelosub Saharianos. Entre otros, la

descentralización de la autoridad política del gobierno central, que ha generado una nueva clase de liderazgo a nivel local.

A ello también ha colaborado la sustitución de los acuerdos amistosos locales que habían prevalecido durante largo tiempo, por recursos dirigidos a las autoridades superiores (Administración, fuerzas de seguridad, etc.), lo que encarece las transacciones y aumenta la demora en la resolución de los litigios.

- *Gestión laxa y partidista de los gobiernos para resolver los litigios e imponer medidas.*

A medida que los conflictos y los muertos aumentaban, los gobiernos en general proponían soluciones «silenciosas» para resolverlo. Debido a este tratamiento «silencioso», muchas comunidades afectadas de agricultores y pastores decidieron a ocuparse ellos mismos de sus problemas.

En Burkina Faso estos problemas de acceso a las tierras entre pastores y campesinos deberían haber desaparecido con la adopción en 2002 de una ley marco referente al pastoreo; un texto que define los espacios dedicados al pastoreo y las rutas para el movimiento de los animales. Pero, al parecer, el Estado que se comprometió al acondicionamiento de una zona de pastoreo, no asumió sus funciones en esas regiones, por lo que el problema aún persiste.

En general, los ganaderos que suelen ser más ricos que los campesinos, son libres de utilizar sus recursos financieros, o en especie, para pagar a funcionarios corruptos de la Administración de todas las jerarquías, evitando así la adopción de medidas²⁴.

- *Instrumentalización política.* El movimiento generalizado hacia la descentralización en África Occidental ha creado nuevas élites provinciales, cuyos intereses les llevan a favorecer más a las poblaciones sedentarias que a los pastores nómadas; estos se encuentran frecuentemente privados de opciones jurídicas viables en caso de controversia con los agricultores, incitando a algunos de ellos a recurrir a la violencia. Esta instrumentalización de la cuestión pastoral se hace especialmente presente durante las campañas electorales, exacerbando las tensiones entre las comunidades²⁵.

²⁴ BILIVOGUI, Walaoulou «Entre éleveurs et agriculteurs en Forêt, s'interposent des juges et policiers corrompus». Guinee 7 (<http://guinee7.com>) 15 de septiembre de 2016.

²⁵ MARTY André (2015) *op.cit.*

Medidas de resolución de conflictos

Los conflictos entre pastores y agricultores son motivo de preocupación para los gobiernos porque perturban la armonía social, la convivencia pacífica y la actividad agropastoril en el mundo rural.

En los últimos años han surgidos diferentes estudios sobre las tierras y se han incrementado los esfuerzos legislativos, especialmente en los países del Sahel, donde prácticamente todos, han elaborado nuevos textos:

- Níger: código rural (año 1993) y Mandato del 2010.
- Mauritania: código pastoral (2000).
- Malí: Estatuto (año 2001).
- Burkina Faso: Ley relativa al pastoreo (año 2002) y Manual de Prevención y Gestión de conflictos entre pastores y agricultores (octubre 2016).
- Senegal: Ley agro-forestal-pastoral (año 2004).
- Chad: en redacción.

Varios de estos textos reconocen explícitamente el derecho a la movilidad. Podemos citar aquí, por ejemplo, uno de los más recientes, el de Níger:

«La movilidad es un derecho fundamental de los ganaderos y pastores nómadas y trashumantes. Este derecho es reconocido y garantizado por el Estado y las autoridades locales. La movilidad es un modo de uso racional y sostenible de las zonas de pasto» (artículo 3)²⁶.

Sin embargo, estos textos no siempre son bien conocidos y a menudo resulta difícil poder aplicarlos.

Algunas iniciativas exitosas

La mayoría de las iniciativas legislativas han tenido poco éxito o han fracasado. Conviene fijarse en las que han tenido éxito, tratando de averiguar el porqué del mismo.

Níger

En la región de Zinder (al S, junto a la frontera con Nigeria), un programa financiado por la Agencia Francesa para el Desarrollo (AFD²⁷) en relación con los nuevos pozos para

²⁶ MARTY André (2015) *op.cit.*

²⁷ AFD : *Agence Française de Développement.*

el ganado, ha sabido combinar la aplicación efectiva y conjunta de los textos legislativos, con el código rural tradicional, relativo al régimen de aguadas y la descentralización. Se basó en acuerdos sociales entre las distintas partes involucradas²⁸.

Chad

Desde hace 15 años, los proyectos hidráulicos relacionados con el ganado han situado la prevención de conflictos en el centro de las negociaciones. Con objeto de negociar las posibles zonas (asentamientos, nuevos pozos, señalización de las vías pecuarias, etc.), se realiza la conexión sistemática con todos los interesados: la clave reside en que sin acuerdo previo, no hay inversión.

Esta estrategia ha demostrado ser efectiva en otras zonas donde se llevó a cabo este tipo de enfoque, incluso en zonas altamente pobladas y agrícolas (e.g. región de Maradi, en Níger), se ha conseguido la regulación de la circulación de los rebaños y la desactivación del conflicto. Mantener el diálogo es el mejor antídoto a la violencia²⁹.

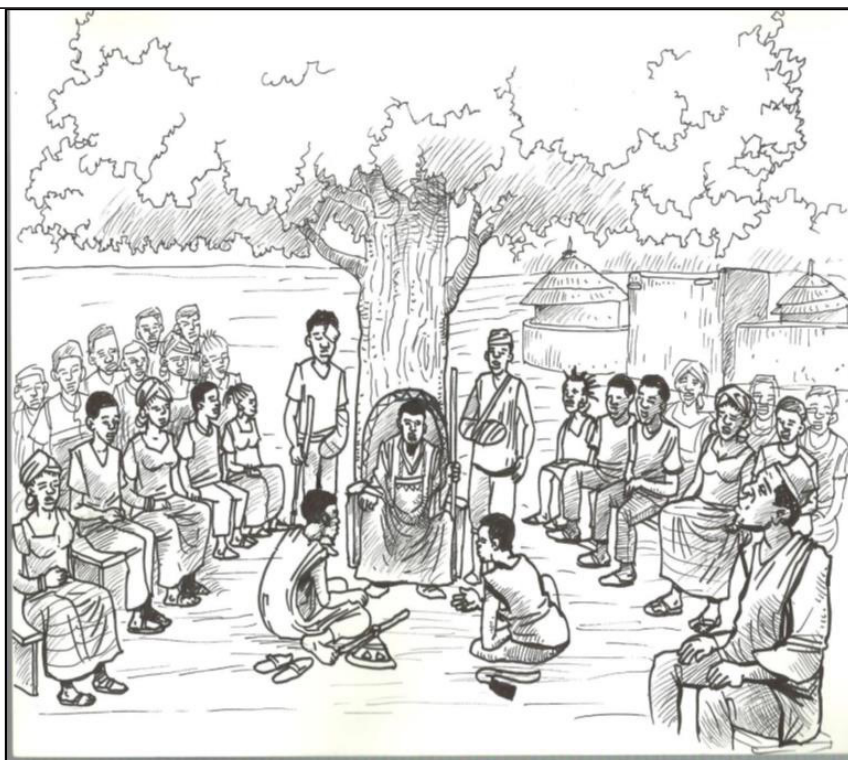
Burkina Faso

El manual editado recientemente (*Manuel de prévention et de gestion de conflits entre agriculteurs et éleveurs*³⁰) está diseñado para ofrecer una alternativa innovadora en el tema de resolución de conflictos entre agricultores y pastores. Se trata de una visión pragmática centrada en el desarrollo de la capacidad de los actores locales para hacer frente a las situaciones de conflicto. El objetivo es evitar los conflictos y sus derivadas (violaciones masivas de los derechos, incluyendo las pérdidas en vidas humanas, pérdidas materiales y deterioro económico de las áreas agropastorales).

²⁸ LY Ibrahima (2004) «Tendances d'évolution du droit pastoral en Afrique de l'Ouest» <http://www.fao.org/3/a-bb068f.pdf>

²⁹ MARTY André (2015) *op.cit.*

³⁰ Ministère de La Justice et de la Promotion des Droits Humains de Burkina Faso, auspiciado por el Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD).



«Es posible resolver los conflictos entre agricultores y ganaderos de manera eficaz a nivel local por una comunicación directa y sincera entre los protagonistas a través del *arbre à palabres* o la mediación de una autoridad tradicional».

Ministerio de Justicia y de la Promoción de los Derechos Humanos de Burkina Faso (2016).
Le Manuel de prévention et de gestion de conflits entre agriculteurs et éleveurs . p. 47

La «*palabre*»³¹ sigue siendo una de esas instituciones democráticas de las sociedades tradicionales africanas que, a juicio de numerosos intelectuales africanos, podrían aprovecharse en la transición hacia la modernidad, a condición de que haya una mayor participación de las mujeres.

Esas instituciones han quedado, por lo general, al margen de la práctica política africana, pues se considera que corresponden a un orden social que está superado.

³¹ «En las sociedades tradicionales, asambleas que reúnen a los miembros de la comunidad y donde se intercambia información, se toman decisiones, etc. En África, proceso delante de un tribunal tradicional». Diccionario Larousse (<http://www.larousse.fr/dictionnaires/francais>).

Conclusiones

Los conflictos entre agricultores y pastores han existido desde muy antiguo (Abel era pastor, Caín era agricultor, y este último acabó matando a su hermano³²) y continuarán por un largo periodo. Estos enfrentamientos intercomunitarios son una amenaza, no solo para la seguridad alimentaria, la estabilidad económica y el equilibrio medioambiental, sino que en combinación con otros factores, y utilizados por motivos políticos, constituyen toda una amenaza para la seguridad, siendo generadores de conflictos armados como los Ruanda, Malí y Darfur, al que se refería el secretario general de la ONU en el párrafo que encabeza este artículo.

Una posible solución debería basarse en la modernización a largo plazo del sistema agropastoral, lo cual pasa por proporcionar un entorno más seguro a dichas actividades, y por inculcar la solidaridad nacional y subregional. Mientras tanto, parece que deberían adoptarse algunas medidas para mitigar el riesgo de estos enfrentamientos violentos:

- *Desarrollar una legislación específica y actualizar la existente.* Con apoyo y asesoramiento de las organizaciones internacionales (ONU, UA, UE,...), y la participación de la sociedad civil (líderes locales,...). Se considera como tema más prioritario el avanzar en la elaboración de un registro de la propiedad de las tierras, lo que evitaría malentendidos y ocupaciones que acaben en enfrentamientos violentos. También reduciría la capacidad de los gobiernos de poder alquilar tierras a terceros países (*land grabbing*) para cultivos desligados de la seguridad alimentaria (biocombustibles, algodón, etc.).
- *Adaptar las sanciones y el baremo a la realidad socioeconómica local.* Las multas deberán ser proporcionales a la capacidad monetaria del infractor. Como consecuencia del diferente nivel de vida en Costa de Marfil, es mucho más fácil para el pastor pagar 50.000 francos CFA³³ al agricultor por daños causados en sus cultivos que para el agricultor a pagar al pastor los 200.000 CFA en caso de muerte de un buey³⁴.
- *Control de la aplicación de las leyes y normativa.* Las fuerzas de seguridad, escasas en personal y recursos, están fuertemente involucradas en la lucha con los grupos terroristas (AQIM, Boko Haran, *Lord Resistance Army*, etc.), presentes en grandes

³² Génesis, 4,2.

³³ Franco de la Comunidad Financiera Africana.

³⁴ GNAPIA Eddy Brice (2016) *op.cit.*

frangas de las zonas rurales del Sahel y del África Subsahariana. Una Reforma del Sector de la Seguridad auspiciada por las organizaciones internacionales parece la única salida para consolidar la acción del Estado en todo el territorio, lo que permitirá inspeccionar el cumplimiento de la normativa.

- *Mejorar la accesibilidad a dicha legislación.* Traduciéndolas a las lenguas locales y desarrollando campañas de información y divulgación.
- *Consolidar el papel de los líderes locales.* Desarrollando sus capacidades, formándoles en el conocimiento de los conflictos. Desde la detección precoz de las crisis, sus formas de manifestarse, las actitudes de las partes y los modos posibles de solución.
- *Aumentar la cohesión social.* Mediante la educación/formación (escuelas en cada comunidad, no muy lejos de los campos, para la escolarización de los hijos de pastores, centros de alfabetización en zonas rurales para permitir que los extranjeros trashumantes aprendan palabras clave esenciales para la comunicación con los pueblos indígenas,...) favorecer la integración de estas dos poblaciones.
- *Establecimiento de un Calendario agropastoral para cada región.* De esta manera, se fijarían los periodos de trashumancia que tendrían lugar con semanas de antelación a la época de la siembra; así como la creación de corredores de trashumancia transfronterizos, gestionados a nivel subregional. El no respetar cualquiera de ellos conllevará como consecuencia la imposición de multas.
- *Medidas de integración de ambas comunidades.* Desarrollar mecanismos de agronegocio, que integren también a los pastores.

A pesar de todo, el principal riesgo a medio plazo continuará siendo el crecimiento demográfico (muchos de estos países doblarán su población en 30 años) que, junto con el paro juvenil (superior al 60%), constituyen el caldo de cultivo preferido por el yihadismo fundamentalista y los movimientos populistas/nacionalistas.

Juan Alberto Mora Tebas
Coronel de Infantería (DEM)
Analista del IEEE

03/2017

18 de enero 2017

José María Santé Abal

Nigeria, elenco de conflictos

Nigeria, elenco de conflictos

Resumen:

Nigeria, primera economía subsahariana, tiene una relevancia notable tanto para Europa como para España. Pero Nigeria también es una amalgama de conflictos armados derivados de conflictos sociales que disuade con eficacia la posibilidad de atraer inversión extranjera. Este documento presenta el inicio de una investigación sobre el fenómeno «Nigeria» cuyo propósito es determinar qué elementos concurren en este país, que facilitan la evolución de tantos conflictos sociales en conflictos armados al mismo tiempo. A modo de introducción, a lo largo del documento, se presentan de forma somera la situación actual de Nigeria y los principales conflictos armados activos en la actualidad en su territorio.

Abstract:

Nigeria, the first sub-Saharan economy, has a remarkable relevance for both Europe and Spain. But Nigeria is also a blend of armed conflicts arising from social conflicts that effectively deters the possibility of attracting foreign investment. This paper presents the initiation of an investigation into the "Nigeria" phenomenon, which aims to determine what elements exist in this country, which facilitate the evolution of so many social conflicts in armed conflicts at the same time. Throughout the document, the investigation is introduced with a description of the current situation in Nigeria and of the main armed conflicts currently active in its territory.

Palabras clave:

Nigeria, conflicto armado, conflicto social, indicadores, Boko Haram, Delta del Níger, cinturón medio, división norte-sur, pastores contra agricultores, Biafra, piratería, IMN.

Keywords:

Nigeria, armed conflict, social conflict, indicators, Boko Haram, Niger Delta, middle belt, north-south divide, herders vs farmers, Biafra, piracy, IMN.

Introducción

Nigeria, primera economía subsahariana, rica en petróleo y gas natural, es un país sacudido por diversos conflictos armados internos, que en algunos casos alcanzan proporciones alarmantes, cuando menos preocupantes.

Nigeria tiene una relevancia notable tanto para Europa en general, que importa el 41% de la producción de crudo nigeriano y el 23% de su producción de gas natural licuado, como para España, que compra el 9% del total la producción de crudo y el 11% del gas producido por Nigeria¹. Además, como veremos a lo largo del presente documento, Nigeria presenta carencias que coinciden con conocidos sectores de excelencia de la economía española, y que podrían representar importantes oportunidades de negocio.

Pero en este importante país del golfo de Guinea concurren muchos de los riesgos y amenazas que se señalan en la Estrategia de Seguridad Nacional española: Conflictos armados, terrorismo, crimen organizado, vulnerabilidad energética, flujos migratorios irregulares y vulnerabilidad del espacio marítimo. A dichos riesgos y amenazas les acompañan factores potenciadores de riesgo que se recogen en el mismo documento tales como pobreza, desigualdad, extremismos ideológicos y desequilibrios demográficos². Un ejemplo del impacto que la situación en Nigeria tiene para la Seguridad Nacional española es el proyecto del gaseoducto transahariano que uniría Nigeria con Argelia para las exportaciones de gas a Europa, que ha sufrido, y sufrirá en el futuro, continuos retrasos relacionados con los riesgos que tendrán que asumir los potenciales inversores de continuar la situación en las mismas condiciones³.

Las dimensiones demográficas de este país y su riqueza podrían hacer del mismo un interesante objetivo para inversores, pero sus condiciones de inseguridad tanto física como financiera son un elemento importante de disuasión.

A su vez, las limitaciones a su crecimiento económico podrían estar relacionadas con su incapacidad para afrontar los graves problemas de seguridad que le azotan, cerrando un círculo vicioso del que podría tener graves dificultades para salir en el futuro.

¹ US ENERGY INFORMATION ADMINISTRATION, «Country Analysis Brief: Nigeria». EIA, 06 May 2016. Disponible en el web: <https://www.eia.gov/beta/international/analysis.cfm?iso=NGA> [Consulta: 14 ene. 2017]. Pp. 8-9.

² ESPAÑA. PRESIDENCIA DEL GOBIERNO, *Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido*. Madrid, Gobierno de España, mayo 2013. Disponible en el web: http://www.lamoncloa.gob.es/documents/seguridad_1406connavegacionfinalaccesiblebpdf.pdf [Consulta: 15 ene. 2017]. P. 3.

³ Véase US ENERGY INFORMATION ADMINISTRATION *Op. cit.* Pp. 17-18.

Pero Nigeria es un gigante que precisa un análisis profundo que excedería con mucho la pretendida extensión de este documento. Por otro lado, renunciar a su análisis sería hacerlo a la oportunidad de analizar al país que, probablemente, alberga mayor número de conflictos armados internos del planeta. Nigeria es el paradigma de conflicto armado derivado del conflicto social y su estudio podría aportar mucha luz en el campo de la prevención de este tipo de conflictos.

Por todo lo anterior, abordaremos su estudio y exposición a lo largo de una serie de publicaciones de las que este documento será la primera. A lo largo de este documento de carácter meramente descriptivo e introductorio, trataremos de presentar la situación de Nigeria en la actualidad y los conflictos que azotan este país, como introducción a la serie de documentos en los que analizaremos con mucho más detalle cada conflicto. Tentativamente, las conclusiones finales de este proyecto se presentarán en el proyectado Panorama Geopolítico de los Conflictos 2017 del Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE).

A lo largo de la investigación trataremos de analizar cuáles son los elementos que limitan la capacidad de crecimiento económico de Nigeria, así como la inversión en seguridad, que permiten la aparición de espacios que actores no estatales de carácter violento⁴ ocupan. También analizaremos si estos actores limitan el potencial del Estado para generar los recursos necesarios que permitan ocupar esos espacios, cerrando así el círculo vicioso al que nos referíamos con anterioridad.

El objetivo final de la investigación es descubrir elementos capaces de romper ese círculo vicioso que parece haberse generado entre inseguridad física e inseguridad económica. Para ello recurriremos a los indicadores de posible evolución del conflicto social en conflicto armado, estudiando cuales de estos presentan valores elevados y porqué⁵.

⁴ Para detalle sobre el concepto de «actores no estatales de carácter violento» léase GABALDÓN GARCÍA Ignacio, «Aproximación al análisis de los actores estatales de carácter violento» *Documento de Opinión 1/2017* Instituto Español de Estudios Estratégicos, 02 ene. 2017. Disponible en el web: http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2017/DIEEEE001-2017_ActoresNoEstatales_IGabaldon.pdf [Consulta: 12 ene. 2017]. P. 7

⁵ Para más información sobre indicadores de posible evolución de los conflictos sociales en conflictos armados se recomienda la lectura de SANTÉ José M.^a, *Prevención de la evolución de conflictos sociales en conflictos armados. Diagnóstico de sociedades*. Director: DÍAZ BARRADO Castor. Tesis doctoral. Madrid. Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado de la Universidad Nacional a Distancia. Madrid, 2015.



Nigeria en la actualidad

Nigeria, país situado en el corazón del golfo de Guinea, es desde el año 2014 la principal economía subsahariana en razón de su PIB⁶. Tiene una superficie de 910.768 Km² y una población de 186 millones, casi el doble que la superficie de España y unas 4 veces su población⁷.

El país tiene una orografía poco montañosa. Partiendo de los manglares de la costa, muy abundantes en la zona del delta del Níger, el terreno se transforma en colinas y mesetas que evolucionan en amplias llanuras de sabana en el norte y que solo llegan a revolverse en una orografía más montañosa en el nordeste⁸. Los bosques selváticos se concentran

⁶ La economía nigeriana superó ampliamente a la sudafricana en el año 2014 al modificarse la metodología de cálculo del PIB. JANE'S «Nigeria-Economy». *Jane's Sentinel Security Assessment – Central Africa*, IHS, 14 Oct. 2016. Disponible en el web: <https://janes.ihs.com/Janes/Display/1302622> [Consulta: 12 ene. 2017]. P. 2.

⁷ CIA, «Nigeria», *The World Factbook*. Central Intelligence Agency, 10 Nov. 2016. Disponible en el web: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ni.html> [Consulta: 11 ene. 2017].

⁸ JANE'S «Nigeria-Geography». *Jane's Sentinel Security Assessment – Central Africa*, IHS, 26 ago. 2016. Disponible en el web: <https://janes.ihs.com/Janes/Display/1305554> [Consulta: 12 ene. 2017]. P. 1.

en la línea costera, en las márgenes del Níger y en el nordeste del país⁹. El delta del Níger es una zona pantanosa, llena de manglares, cuya riqueza en biodiversidad se encuentra bajo la fuerte presión de la contaminación causada por continuos vertidos de petróleo vinculados a la explotación ilegal, el robo de crudo y el sabotaje de los oleoductos e instalaciones petrolíferas. Pero el problema no solo es medioambiental, puesto que las economías de subsistencia de la población de la zona dependen en gran medida de la riqueza natural de estos parajes¹⁰.

Un 37,3% del territorio es cultivable aunque solo un 7% está dedicado a esta actividad. Otro 33,3% de la tierra se dedica al pastoreo¹¹. Nigeria es importador alimentario pues no tiene suficiencia de producción propia¹².

Aproximadamente el 65% de la producción eléctrica procede de combustibles fósiles y prácticamente el resto es de origen hidráulico¹³. La distribución solo alcanza a un 45% de la población¹⁴ y cerca del 30% de la misma es producida mediante ineficientes generadores privados capaces de mantener el suministro que las empresas necesitan para mantener su producción ante los continuos cortes de energía¹⁵. Nigeria ocupa el puesto 130 en el mundo en número de suscripciones de telefonía fija, mientras que en telefonía móvil ocupa el noveno¹⁶.

Las infraestructuras de comunicaciones terrestres son muy deficientes. En la actualidad solo existen 3.798 km de vías de ferrocarril¹⁷ distribuidas en dos grandes líneas obsoletas y alrededor de 100.000 kilómetros de vías terrestres de las que solo cerca de 30.000 kilómetros estaban pavimentados antaño y que, a día de hoy, son de grava en su mayoría debido al abandono de su mantenimiento¹⁸. Los ríos Níger y su afluente el Benue proporcionan cerca de 8.600 kilómetros navegables que el gobierno quiere potenciar, pero las deficientes infraestructuras terrestres y la piratería fluvial hacen vanos estos esfuerzos¹⁹.

⁹ *Ibid.* P. 1.

¹⁰ *Ibid.* P. 1.

¹¹ CIA, *Op. cit.*

¹² JANE'S «Nigeria-Geography». *Op. cit.* P. 3.

¹³ CIA, *Op. cit.*

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ US ENERGY INFORMATION ADMINISTRATION *O.s cit.* P. 18

¹⁶ CIA, *Op. cit.*

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ JANE'S «Nigeria-Infrastructure». *Jane's Sentinel Security Assessment – Central Africa*, IHS, 14 oct. 2016. Disponible en el web: <https://janes.ihs.com/Janes/Display/1302610> [Consulta: 12 ene. 2017]. P. 1.

¹⁹ JANE'S «Nigeria-Infrastructure». P. 2.

A pesar de lo anterior, Nigeria genera un grandísimo volumen de comercio a través de sus fronteras con los países vecinos²⁰. Un porcentaje muy alto de este comercio, posiblemente alrededor de un 64% según estimaciones, se realiza a través de canales informales, es decir, fuera del control aduanero²¹, con las consiguientes pérdidas para el Estado que ello supone.

La economía nigeriana está muy poco diversificada, dependiendo en un 70% de la producción del petróleo²². La distribución de la mano de obra por sectores es una muestra de la ausencia de diversificación y del bajo desarrollo de la economía nigeriana²³. Para los analistas de la CIA, enormes carencias en suministro de energía, la lentitud de las reformas, la ineficiencia en el registro de la propiedad, políticas de comercio restrictivas, inconsistencia de la legislación en materia de protección medioambiental, un sistema judicial lento y carente de efectividad, ausencia de mecanismos para la resolución de disputas, e inseguridad y corrupción sistémica, son los principales problemas que impiden a la economía nigeriana crecer como podría hacerlo gracias a sus enormes reservas de crudo y gas natural²⁴.

Las previsiones económicas para Nigeria eran de crecimiento negativo en el 2016 y ligero incremento en el 2017²⁵. La producción industrial ya se mostraba en decrecimiento en el año 2015 según las estimaciones²⁶. Aunque la previsiones sean de recuperación a corto plazo, especialmente gracias a las enormes riquezas petrolíferas del país y a su enorme potencial demográfico, los analistas de IHS Jane's estiman, coincidiendo con los análisis de la CIA, que no alcanzará los altos niveles de crecimiento que el propio Gobierno

²⁰ HOFFMANN Leena Koni y MELLY Paul, «Nigeria's Booming Borders. The Drivers and Consequences of Unrecorded Trade». Executive Summary. Chatham House, Dec 2015. Disponible en el web: <https://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/publications/research/20151207NigeriaBoomingBordersKoniHoffmannMellyExecSum.pdf> [Consulta: 14 ene. 2017]. P.1.

²¹ HOFFMANN Leena Koni y MELLY Paul, *Op. cit.* P. 1.

²² ROUTLEDGE, «Nigeria's security under Buhari». *Strategic Comments*, Vol 22, N.º 6. Routledge, 2016. DOI: 10.1080/13567888.2016.1229389. ISSN: 1356-7888 (Online). P. iii.

²³ 70 % en el sector primario, por un 10 % y un 20 % en los sectores secundario y terciario respectivamente. Véase CIA, *Op. cit.*

²⁴ Nigeria es el 10.º país del mundo en reservas probadas de crudo y el 9.º en gas natural. Véase CIA, *op. cit.*

²⁵ Concretamente, el FMI estimaba un crecimiento del PIB de un -1,7 % para el 2016 y de 0,6 % para el 2017. Véase INTERNATIONAL MONETARY FUND, Regional Economic Outlook. *Subsaharan Africa. Multispeed Growth*. Washington, IMF Publication Services. Oct. 2016. Disponible en el web: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/reo/2016/afr/eng/pdf/sreo1016.pdf> [Consulta: 11 ene. 2017] ISBN: 978-1-47553-834-2, p. 92.

²⁶ CIA, *Op. cit.*

nigeriano estima a medio plazo, pues los problemas estructurales de esta economía, las deficiencias en infraestructuras y la falta de diversificación no se lo permitirán²⁷.

La población nigeriana se distribuye en cerca de 250 diferentes etnias, aunque las predominantes son Hausa-Fulani 29% que habita en el norte del país, Yoruba 21% que ocupa el sudoeste, Igbo 18% e Ijaw 10%, siendo estas últimas predominantes en el sudeste²⁸. El 50% de la población es de religión musulmana y el 40% cristiana²⁹.

Las previsiones de crecimiento de la población se estiman alrededor de los 392 millones en el año 2050³⁰. Algunas de sus ciudades han dado lugar a concentraciones de habitantes millonarias, tales como Lagos, antigua capital, con más de 13 millones de habitantes, Kano con 3,5 millones, Ibadan superando los 3 millones, o Abuja, actual capital, y Port Harcourt, que superan los 2 millones³¹. Apenas un 60% de la población de más de 15 años está alfabetizada³² y, aproximadamente, un 62% de la población vive en la extrema pobreza³³. Bertelsmann Stiftung estima en cerca de un 80% de la población viviendo con menos de 2 dólares al día³⁴ y la tasa de paro real la acerca al 40%, el doble que las estimaciones del Estado que la sitúan en un 20%³⁵. La mayor pobreza del país se concentra en el norte musulmán³⁶.

Como contraste a lo anterior, aproximadamente un 47% de la población es usuaria de internet, y no existen carencias en lo que se refiere a personal altamente cualificado³⁷, gracias a la gran cantidad de universidades privadas y públicas del país³⁸. Su población actual estimada en 184 millones ofrece un enorme potencial en mano de obra³⁹. El desarrollo que ha experimentado el mercado de la telefonía móvil en este país, o el lanzamiento de un satélite desarrollado en Nigeria son prueba del potencial de desarrollo

²⁷ JANE'S «Nigeria-Economy». *Op. cit.* P. 1.

²⁸ CIA, *Op. cit.*

²⁹ *Ibid.*

³⁰ *Ibid.*

³¹ *Ibid.*

³² *Ibid.*

³³ *Ibid.*

³⁴ BERTELSMANN STIFTUNG, «Nigeria Country Report», *BTI 2016*. Gütersloh, Bertelsmann Stiftung, 2016.

Disponible en el web https://www.bti-project.org/fileadmin/files/BTI/Downloads/Reports/2016/pdf/BTI_2016_Nigeria.pdf

[Consulta: 12 ene. 2017]. P. 12.

³⁵ *Ibid.* P. 18.

³⁶ *Ibid.* P. 12.

³⁷ JANE'S «Nigeria-Economy». *Op. cit.* P. 2.

³⁸ BERTELSMANN STIFTUNG, *Op. cit.* P. 12.

³⁹ JANE'S «Nigeria-Economy». *Op. cit.* P. 2.

económico⁴⁰ que se esconde bajo una negra nube de subdesarrollo, alto índice de analfabetismo, dependencia del petróleo, corrupción y conflictos étnico-religiosos evolucionados en conflictos armados.

El país está dividido en 36 Estados federales, en 12 de los cuales se legalizó la aplicación de la Sharia⁴¹. El presidente del país, es jefe del Estado y del Gobierno, el sistema legislativo está organizado en las tradicionales dos cámaras, cuyos miembros son elegidos por sufragio popular, y el sistema judicial mantiene una aparente independencia, pues aunque los miembros de tribunal supremo son nombrados por el presidente, y ratificados por el Senado, son propuestos por Consejo Nacional Judicial, cuerpo judicial independiente integrado por 23 jueces federales y estatales⁴². Tanto el sistema judicial como la Administración local tienen muy poca efectividad⁴³.

El actual periodo constitucional comenzó en 1999 de la mano del general Abubakar, quién había sustituido al general Sani Abacha tras su muerte en 1998⁴⁴. Hoy en día existe una gran libertad de prensa aunque la encuesta que realiza *Freedom House* sobre el asunto todavía presenta a Nigeria como un país en el que dicha libertad no es total⁴⁵.

Conflictos nigerianos

Nigeria es un país salpicado por numerosos conflictos armados internos, algunos de ellos de extraordinaria magnitud. En este clima de limitación de la capacidad de acción del Estado, no faltan tampoco otras amenazas a la seguridad como el crimen organizado, el tráfico de drogas y de personas, o los secuestros de extranjeros⁴⁶. En las próximas líneas presentaremos brevemente los principales conflictos armados que sacuden Nigeria.

⁴⁰ BOLAÑOS MARTÍNEZ Jorge, «Nigeria y el Golfo de Guinea: Inciertos protagonistas de la Inseguridad en África», capítulo IX en BALLESTEROS Miguel Ángel *et al.*, *Panorama geopolítico de los conflictos 2012*. IEEE. Madrid, Ministerio de Defensa, 2013. ISBN 978-84-9781-790-5. Disponible en el web: http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/panoramas/Panorama_geopolitico_2012.pdf [Consulta: 14 ene. 2017]. P. 235

⁴¹ CIA, *Op. cit.*

⁴² *Ibid.*

⁴³ BERTELSMANN STIFTUNG, *Op. cit.* Pp. 6, 8.

⁴⁴ *Ibid.* P. 3.

⁴⁵ *Ibid.* Pp. 7-8.

⁴⁶ JANE'S «Nigeria-Executive Summary». *Jane's Sentinel Security Assessment – Central Africa*, IHS, 14 Oct. 2016. Disponible en el web: <https://janes.ihs.com/CentralAfrica/Display/1302605> [Consulta: 12 ene. 2017]. P. 3.

Boko Haram

Aunque oficialmente el surgimiento de Boko Haram como movimiento social se atribuye a su fundación por Mohamed Yusuf en el año 2002⁴⁷, Beatriz Mesa vincula su creación a las milicias financiadas por el propio dictador Sani Mohamed Abacha, de origen hausa-fulani, en la década de los 90, con intención de establecer una fuerza capaz de contrarrestar la posibilidad de un golpe de Estado procedente de las filas de las Fuerzas Armadas nigerianas. En aquel tiempo, Yusuf jugaría el papel de líder espiritual de las milicias, a través de un discurso de corte salafista⁴⁸.

Los movimientos yihadistas en el norte de Nigeria se remontan al siglo XIX con la revuelta de Uthman Dan Fodio⁴⁹. En la década de los 80, la secta Maitatsine reactivó los enfrentamientos con el Estado nigeriano a la sombra de los cuales aparecerían Yusuf y sus seguidores unos años más tarde⁵⁰, con un discurso religioso sobre la necesidad de imponer la ley islámica como solución a la pauperización y la corrupción⁵¹. La supuesta vinculación de ciertos políticos nigerianos a la financiación ilegal del grupo parece apuntar en la misma dirección que las aportaciones de Beatriz Mesa sobre los orígenes de la milicia⁵².

En el año 2009, coincidiendo con la llegada al poder de Goodluck Jonathan, se produjo un giro hacia la represión violenta del movimiento que estimuló la respuesta del mismo⁵³. En el marco de dicha represión sucede la ejecución extrajudicial del líder del movimiento Mohamed Yusuf y de algunos de sus más próximos colaboradores⁵⁴. Poco a poco la violencia seguiría con su tradicional espiral y este actor no estatal de carácter violento alcanzaría la notoriedad internacional como grupo terrorista al cometer un atentado suicida en el Cuartel General de Naciones Unidas en Abuja en el año 2014 que le constaría la vida a 23 personas⁵⁵. En el año 2014 Boko Haram controlaba una gran

⁴⁷ BOLAÑOS MARTÍNEZ Jorge, *Op. cit.* P. 253.

⁴⁸ MESA GARCÍA Beatriz, «Boko Haram, de milicia a grupo terrorista» *Documento de Opinión 33/2016* Instituto Español de Estudios Estratégicos, 01 abr. 2016. Disponible en el web: http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2016/DIEEO33-2016_BokoHaram_DeMilicia_GrupoTerrorista_BeatrizMesa.pdf [Consulta: 14 ene. 2017]. Pp 4-5.

⁴⁹ IBIFURO JOY Alasia, «Demystifying Extremism in Nigeria: Understanding the Dynamics of Boko Haram» *Conflict Trends, Issue 3*, 2015. ACCORD 2015. Disponible en el web: https://www.researchgate.net/publication/304207439_Demystifying_Extremism_in_Nigeria_Understanding_The_Dynamics_of_Boko_Haram [Consulta: 14 ene. 2017]. P. 43.

⁵⁰ BOLAÑOS MARTÍNEZ Jorge, *Op. cit.* P. 235.

⁵¹ MESA GARCÍA Beatriz, *Op. cit.* P. 6.

⁵² BOLAÑOS MARTÍNEZ Jorge, *Op. cit.* P. 237. Véase también MESA GARCÍA Beatriz, *Op. cit.* P. 7.

⁵³ JANE'S «Nigeria-Internal affairs». *Op. cit.* P.8.

⁵⁴ BERTELSMANN STIFTUNG, *Op. cit.* P. 4.

⁵⁵ JANE'S «Nigeria-Internal affairs». *Op. cit.* P. 8.

extensión del territorio de Nigeria⁵⁶. El gobierno anterior presidido por Goodluck Jonathan infravaloró un problema que estaba alcanzando unas proporciones alarmantes⁵⁷. El secuestro de las más de 200 niñas de la localidad de Chibok despertó la alarma mundial, a pesar de que el secuestro de niños formaba parte de las prácticas habituales de este grupo desde hacía tiempo⁵⁸, forzando al entonces presidente a aceptar las ayudas de EE.UU., Reino Unido e Israel, así como a esforzarse en la coordinación de esfuerzos con los países vecinos⁵⁹. En la actualidad en la prensa generalmente se estima que el conflicto ha producido más de 20.000 víctimas⁶⁰ y cerca de 2 millones de desplazados⁶¹. La extensión del conflicto con Boko Haram a los países vecinos ha dado lugar a la coordinación de los esfuerzos con los mismos para la persecución de este grupo terrorista en todos estos países. En el año 2015 Nigeria, ya bajo el mandato del actual presidente Buhari, se alcanzaba un acuerdo con Camerún, Chad, Níger y Benín para formar una fuerza multinacional conjunta cuyo objetivo era la eliminación del grupo armado⁶². Esta coordinación ha dado lugar, incluso, a la concesión de capacidad limitada para la intervención mutua en los territorios que forman parte de la coalición, más allá de la tradicional desconfianza que solía reinar entre Nigeria y sus vecinos de influencia francesa⁶³.

Boko Haram continúa degradándose ante la presión militar a pesar de continuar manteniendo la capacidad para perpetrar atentados masivos⁶⁴, así como de ataques esporádicos de gran escala⁶⁵.

⁵⁶ *Ibid.* P.8.

⁵⁷ JANE'S «Nigeria-Political Leadership». *Jane's Sentinel Security Assessment – Central Africa*, IHS, 14 Oct. 2016. Disponible en el web: <https://janes.ihs.com/Janes/Display/1302606> [Consulta: 12 ene. 2017]. P. 3.

⁵⁸ BLOOM Mia y MATFESS Hilary, «Women as Symbols and swords in Boko Haram's Terror». *Prism*. Vol 6. Nº 1. Center for Complex Operations, 01 Mar. 2016. Disponible en el web: <http://cco.ndu.edu/Publications/PRISM/PRISM-volume-6-no1/Article/685093/women-as-symbols-and-swords-in-boko-harams-terror/> [Consulta: 12 ene. 2017]. P. 109.

⁵⁹ JANE'S «Nigeria-External Affairs». *Jane's Sentinel Security Assessment – Central Africa*, IHS, 14 Oct. 2016. Disponible en el web: <https://janes.ihs.com/Janes/Display/1302612> [Consulta: 12 ene. 2017]. P. 1.

⁶⁰ Véase como ejemplo, ATTIAH Karen, «Beyond Chibok Girls: Where is the global hashtag for Nigeria's starving children?» *The Washington Post*, 14 Oct. 2016. Disponible en el web: https://www.washingtonpost.com/news/global-opinions/wp/2016/10/14/beyond-chibok-girls-where-is-the-global-hashtag-for-nigerias-starving-children/?utm_term=.c716712d5450 [Consulta: 14 ene. 2017].

⁶¹ CIA, *Op. cit.*

⁶² JANE'S «Nigeria-Armed Forces». *Jane's Sentinel Security Assessment – Central Africa*, IHS, 02 Dec. 2016. Disponible en el web: <https://janes.ihs.com/Janes/Display/1302614> [Consulta: 12 ene. 2017]. P. 6.

⁶³ JANE'S «Nigeria-Executive Summary». *Op. cit.* P. 2.

⁶⁴ *Ibid.* P. 2.

⁶⁵ JANE'S «Nigeria-Armed Forces». *Op. cit.* P. 2.

En este conflicto se dan circunstancias que apuntan hacia una falta de garantías de los derechos de la población civil que podrían estar fomentando el rechazo al Estado y alimentando el conflicto. Por ejemplo, las acusaciones sobre abusos de los derechos humanos de la población por parte de las Fuerzas Armadas nigerianas son abundantes. Las ejecuciones extrajudiciales del líder de Boko Haram, de sus más inmediatos colaboradores y de civiles, así como las acusaciones de tortura de supuestos sospechosos, aunque en determinados casos hayan supuesto el inicio de alguna investigación, nunca han dado lugar al procesamiento de responsable alguno⁶⁶.

Otro ejemplo lo constituyen las regulares suspensiones de las comunicaciones de telefonía móvil en la zona en conflicto, como medio para dificultar las comunicaciones de los terroristas⁶⁷. Es difícil calcular cual podría ser el impacto de estos cortes. En sociedades occidentales donde la distribución de las comunicaciones mediante cable es excelente, el impacto es casi anecdótico, pero en sociedades pobres en infraestructuras como la del norte de Nigeria, donde las transacciones suceden a través de la telefonía móvil, esto tiene un impacto económico perceptible.

Adicionalmente, los análisis de Bertelsmann Stiftung atribuyen parte del triunfo social del movimiento al colapso de la Administración a nivel local⁶⁸.

El conflicto del delta del Níger

El conflicto del delta del Níger también viene de antiguo, pero desde mediados del 2016 ha cobrado una inusitada fuerza, con un nuevo grupo, Vengadores del delta del Níger (NDA)⁶⁹ liderando el número de acciones de sabotaje de oleoductos e instalaciones petrolíferas⁷⁰ a las que parecen sumarse diversos otros grupos⁷¹.

Entre las demandas del NDA se incluye la cesión del 60% de los campos petrolíferos en el delta a los locales, la inmediata limpieza de la región y compensación económica a las poblaciones indígenas y la renovación de los contratos de protección de oleoductos a los

⁶⁶ BERTELSMANN STIFTUNG, *Op. cit.* Pp. 24, 25.

⁶⁷ JANE'S «Nigeria-Infrastructure». P. 1.

⁶⁸ BERTELSMANN STIFTUNG, *Op. cit.* P. 6.

⁶⁹ Acrónimo que corresponde al término en lengua inglesa Niger Delta Avengers.

⁷⁰ JANE'S «JTIC Brief: Niger Delta Avengers escalate attacks on oil installations in Nigeria's Niger Delta», *Jane's Terrorism & Insurgency Monitor*. IHS, 19 May 2016. Disponible en el web: <https://janes.ihs.com/Janes/Display/1769457> [Consulta: 15 ene. 2017]. P. 2.

⁷¹ MAYAH Emmanuel «18 new armed groups spring up in Nigeria». Premium Times, 18 Oct. 2016. Disponible en el web: <http://www.premiumtimesng.com/news/top-news/213051-18-new-armed-groups-spring-nigeria.html> [Consulta: 13 ene. 2017].

antiguos militantes bajo la amnistía de 2009⁷². Y es que para los analistas de IHS Jane's, la tradicional conflictividad en el delta del Níger se vio agravada con la decisión del presidente Buhari de interrumpir los pagos del programa de amnistía⁷³ que el anterior gobierno de Goodluck Jonathan había creado como forma de reducir el impacto económico de las actividades de las milicias del delta en el año 2009⁷⁴. Esto también coincide con las fechas en las que fue ordenado el arresto por cargos de corrupción de Ekpemupolo (alias Tompolo), antiguo oficial general del Movimiento para la Emancipación del Delta del Níger (MEND)⁷⁵. El MEND era la milicia principal que se oponía al gobierno de Nigeria hasta la amnistía de 2009⁷⁶. Tompolo y su organización eran financiados desde entonces por el Gobierno nigeriano para proteger los oleoductos e instalaciones petrolíferas bajo dicho programa⁷⁷.

El impacto de estos sabotajes ha llegado a producir la caída de alrededor de un tercio de la capacidad de producción de crudo de Nigeria⁷⁸. Ante este dantesco escenario, el presidente Buhari decidió el relanzamiento del programa de amnistía⁷⁹. El 20 de agosto de 2016 el NDA anunciaba un cese de hostilidades⁸⁰ que rompería en el mes de noviembre⁸¹, tras la reunión con el presidente Buhari de los líderes locales⁸², reunidos bajo el paraguas del PANDEF⁸³. Es probable que la intención de NDA detrás de su

⁷² JANE'S «JTIC Brief: Niger Delta Avengers escalate attacks on oil installations in Nigeria's Niger Delta». *Op. cit.* P. 2.

⁷³ JANE'S «Nigeria-Internal affairs». *Jane's Sentinel Security Assessment – Central Africa*, IHS, 14 Oct. 2016. Disponible en el web: <https://janes.ihs.com/Janes/Display/1302611> [Consulta: 12 ene. 2017]. P. 2.

⁷⁴ *Ibid.* P. 7.

⁷⁵ Acrónimo que corresponde al término en lengua inglesa Movement for the Emancipation of the Niger Delta.

⁷⁶ JANE'S «JTIC Brief: Niger Delta Avengers escalate attacks on oil installations in Nigeria's Niger Delta». *Op. cit.* P. 2.

⁷⁷ *Ibid.* P. 3.

⁷⁸ JANE'S «Nigeria-Executive Summary». *Op. cit.* P. 1.

⁷⁹ JANE'S «Resumption of amnesty payments in Nigeria highly unlikely to curb militant attacks on oil and gas infrastructure», *Jane's Country Risk Daily Report*. IHS, 05 Aug. 2016. Disponible en el web: <https://janes.ihs.com/Janes/Display/1780847> [Consulta: 15 ene. 2017]. P. 1.

⁸⁰ JANE'S «Nigerian oil industry threatened by militants», *Jane's Intelligence Review*. IHS, 01 Sep. 2016. Disponible en el web: <https://janes.ihs.com/Janes/Display/1782556> [Consulta: 15 ene. 2017]. P. 1.

⁸¹ JANE'S «Nigeria likely to face major oil production losses as militants resume regular sabotage attacks to force concessions», *Jane's Country Risk Daily Report*. IHS, 17 Nov. 2016. Disponible en el web: <https://janes.ihs.com/Janes/Display/1789010> [Consulta: 15 ene. 2017]. P. 1.

⁸² STRATFOR ANALYSIS, «Reconciling Expectations and Reality in the Niger Delta» Stratfor, 15 Nov. 2016. Disponible en el web: <https://www.stratfor.com/analysis/reconciling-expectations-and-reality-niger-delta> [Consulta: 13 ene. 2017].

⁸³ Acrónimo que corresponde al término en lengua inglesa Pan Niger Delta Forum.

decisión de retomar las armas sea la de forzar al gobierno a aceptar las demandas presentadas en dicha reunión⁸⁴.

Los sabotajes de las instalaciones y oleoductos producen vertidos masivos de crudo⁸⁵ que se unen a los producidos por los robos y la refinería ilegal. Un estudio realizado por el Programa de Medio Ambiente de los EE.UU., sobre el impacto medioambiental de los vertidos de crudo en la región de Ogoniland, determinaba que reparar los daños podría costar entre 25 y 30 años⁸⁶. El impacto medioambiental tiene unas graves repercusiones en la pesca artesanal, una de las principales actividades tradicionales de las comunidades del delta del Níger, a las que las milicias, de origen étnico mayoritario Ijaw, dicen defender⁸⁷. Y todo esto tampoco beneficia a la situación de empobrecimiento generalizado de la población, alentando aún más, si cabe, el conflicto.

El carácter anárquico y díscolo de los cabecillas de las diferentes milicias hacen muy improbable el poder alcanzar acuerdos que integren a todos los grupos opositores⁸⁸. Para los analistas de *Stratfor* parece poco claro hasta qué punto el PANDEF tendrá suficiente control sobre todos estos grupos para llegar a representarlos de manera eficiente⁸⁹.

Para el director de Investigación de la Escuela de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas Ganasas, Ali Kamal-Deen, las milicias del delta del Níger suponen una amenaza sobre cinco intereses críticos: La seguridad nacional de Nigeria, las inversiones de las compañías petroleras extranjeras, la seguridad energética global, la estabilidad regional y la seguridad del tráfico marítimo⁹⁰. La amnistía garantizada a las milicias en el año 2009, supuso mejorar las condiciones en los tres primeros, pero sin quererlo, empujaría a antiguos milicianos a ejercer la piratería en el golfo de Guinea, empeorando las condiciones en los dos últimos⁹¹.

⁸⁴ JANE'S «Nigeria likely to face major oil production losses as militants resume regular sabotage attacks to force concessions». P.1.

⁸⁵ ROUTLEDGE, *Op. cit.* P. iv.

⁸⁶ US ENERGY INFORMATION ADMINISTRATION, *Op. cit.* P. 7.

⁸⁷ BOLAÑOS MARTÍNEZ Jorge, *Op. cit.* Pp. 239-40.

⁸⁸ Véase BOLAÑOS MARTÍNEZ Jorge, *Op. cit.* P. 241.

⁸⁹ STRATFOR ANALYSIS. *Op. cit.*

⁹⁰ KAMAL-DEEN Ali, «The Anatomy of the Gulf of Guinea». *Naval War College Review. Winter 2015*. Vol. 68, N.º 1. Newport, Naval War College Press, 2015. ISSN 0028-1484. P. 99.

⁹¹ *Ibid.* P. 99.

El separatismo de Biafra

Los orígenes del separatismo de Biafra se remontan a la guerra de Secesión de esta región, sucedida entre 1967 y 1970, y que se cobró la vida de más de medio millón de personas por inanición y enfermedades⁹². Biafra comprende varios de los Estados que se asientan en el delta del Níger que, como el lector ya conoce, es la zona más rica en petróleo de Nigeria.

Desde la elección de Buhari como presidente de Nigeria en el año 2015, el movimiento secesionista ha comenzado una serie de protestas y oposición abierta a su persona que está resultado en una continua pérdida de vidas, especialmente desde la detención del activista y líder del partido Pueblo Indígena de Biafra (IPOB)⁹³ Nnamdi Kanu⁹⁴. Este partido proclama su rechazo de la violencia pero el Gobierno nigeriano lo considera un movimiento insurgente⁹⁵. La situación se empeoró tras la decisión de los tribunales de ordenar la liberación de Kanu, desoída en varias ocasiones por el Departamento de Seguridad, y su posterior segunda detención poco después de que fuera finalmente liberado a mediados de diciembre de 2015⁹⁶. Según informa JANE'S, el NDA habría incluido entre sus exigencias la liberación de Kanu⁹⁷, aunque no parece una tónica general entre las milicias del delta⁹⁸.

Un ejemplo del nivel de violencia alcanzado por el conflicto se muestra en el artículo publicado el 24 de noviembre de 2016 en *The Guardian*, que se hacía eco de las acusaciones vertidas por Amnistía Internacional sobre la muerte de, al menos, 150 activistas y manifestantes en apoyo a la secesión de Biafra, así como de las noticias publicadas en prensa local sobre masivas ejecuciones extrajudiciales de activistas favorables a dicha secesión⁹⁹.

⁹² CENTER FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT AND CONFLICT MANAGEMENT «Assessment for Ibo in Nigeria», *Minorities at Risk Project*. Maryland University, 31 Dec. 2006. Disponible en el web: <http://www.mar.umd.edu/assessment.asp?groupId=47503> [Consulta: 13 ene. 2017].

⁹³ Acrónimo que corresponde al término en lengua inglesa Indigenous People of Biafra.

⁹⁴ JANE'S «Biafran support likely to remain limited but detention of secessionist leader will continue driving violent Nigerian protests», *Jane's Intelligence Weekly*. IHS, 19 Jan. 2016. Disponible en el web: <https://janes.ihs.com/Janes/Display/1760756> [Consulta: 15 ene. 2017]. P. 2.

⁹⁵ ROUTLEDGE, *Op. cit.* P. v.

⁹⁶ JANE'S «Biafran support likely to remain limited but detention of secessionist leader will continue driving violent Nigerian protests». *Op. cit.* P. 3.

⁹⁷ *Ibid.* P. 3.

⁹⁸ JASON BURKE AND AGENCIES, «Nigeria army denies killing 150 at Biafra demonstrations». THE GUARDIAN, 24 nov. 2016. Disponible en el web: <https://www.theguardian.com/world/2016/nov/24/nigeria-army-denies-killing-150-at-biafra-demonstrations> [Consulta: 13 ene. 2017].

⁹⁹ *Ibid.*

La piratería en el golfo de Guinea

Expertos en seguridad consideran que la piratería del golfo de Guinea se ha convertido en la más peligrosa del mundo por el número y naturaleza de los ataques, a pesar de que los expertos estiman que el número de ataques informados es muy inferior al real, debido a diversos factores¹⁰⁰. El principal objetivo de los ataques es el robo de petróleo refinado¹⁰¹.

Nigeria es el epicentro de la piratería del golfo de Guinea, con cerca de un 80 % de los incidentes reportados¹⁰². Adicionalmente, el golfo de Guinea ha registrado la mayor parte de los ataques a plataformas petrolíferas del mundo, todos ellos procedentes de las costas de Nigeria¹⁰³. La mayoría de los piratas proceden de las milicias armadas del delta del Níger, donde se formaron como delincuentes y guerrilleros¹⁰⁴.

Violencia entre pastores y agricultores

La violencia entre pastores y agricultores es algo común en toda la sabana saheliana y Nigeria no es una excepción¹⁰⁵. El conflicto entre estas comunidades, recrudecido desde el año 2011¹⁰⁶, se combina con el enfrentamiento étnico-religioso hausa-fulani musulmán frente a las etnias del sur de confesión cristiana¹⁰⁷. La progresiva desertificación de la sabana saheliana está empujando a los pastores hacia las tierras más fértiles del sur¹⁰⁸. En su informe correspondiente al mes de diciembre de 2016, CrisisWatch recogía la muerte de 42 personas debido a estos enfrentamientos en el Estado de Taraba¹⁰⁹. La agencia para los refugiados de NN.UU., estimaba en mayo de 2016 que estos enfrentamientos ya habían producido cientos de muertos y decenas de miles de

¹⁰⁰ US ENERGY INFORMATION ADMINISTRATION, *Op. cit.* P. 7.

¹⁰¹ KAMAL-DEEN Ali, *Op. cit.* P. 104.

¹⁰² *Ibid.* P. 97.

¹⁰³ *Ibid.* P. 98.

¹⁰⁴ BOLAÑOS MARTÍNEZ Jorge, *Op. cit.* P. 241.

¹⁰⁵ Léase MORA TEBAS Juan, «Conflictos Intercomunitarios en África: Pastores ↔ Agricultores» *Documento de Análisis 2/2017* Instituto Español de Estudios Estratégicos, 17 ene. 2017. Disponible en el web: http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2017/DIEEEA02-2017_Conflictos_Intercomunitarios_JAMT.pdf [Consulta: 17 ene. 2017].

¹⁰⁶ DOBBS Leo, GAYNOR Tim (ed.) «UNHCR urges dialogue to end herder farmer clashes in Nigeria». UNHCR, 06 May 2016. Disponible en el web: <http://www.unhcr.org/news/latest/2016/5/572ca8af6/unhcr-urges-dialogue-end-herder-farmer-clashes-nigeria.html> [Consulta: 13 ene. 2017].

¹⁰⁷ MORA TEBAS Juan, *Op. cit.*

¹⁰⁸ DOBBS Leo, GAYNOR Tim (ed.) *Op. cit.*

¹⁰⁹ CRISISWATCH, «Latest Updates, Africa» *CrisisWatch December 2016*. International Crisis Group. Disponible en el web: <https://www.crisisgroup.org/crisiswatch> [Consulta: 9 ene. 2017].

desplazados durante ese año¹¹⁰. Mercy Corps ha estimado el coste de este conflicto en unos 1.400 millones de dólares anuales¹¹¹. En la actualidad se está barajando la posibilidad de establecer reservas de pastoreo, pero algunos grupos de sociedad civil se oponen por considerar que ello beneficiaría a los pastores¹¹².

Violencia entre cristianos y musulmanes en el «cinturón medio»

El «cinturón medio» nigeriano constituye una importante división entre la población del norte de Nigeria y la población del sur, a la que algunos autores se refieren como «*the north-south divide*»¹¹³. Esta división marca la separación entre los territorios que ocupan mayoritariamente los hausa-fulani del resto de las otras etnias mayoritarias, la separación entre los territorios ocupados por musulmanes de los que ocupan mayoritariamente los cristianos, la separación de los Estados en los que es de aplicación la *Sharia* de aquellos en que no lo es, y la separación entre las comunidades de pastores y agricultores que se describía en el apartado anterior. A todo lo anterior debemos añadir que esta división también marca la diferencia entre la capacidad económica de sus poblaciones y el acceso a la educación¹¹⁴.

En los últimos meses los ataques, especialmente de milicias fulani contra comunidades cristianas, se han recrudecido. La Asociación Cristiana de Nigeria informaba a 30 de diciembre de 2016 de 808 personas muertas y de 1.422 casas y 16 iglesias destruidas¹¹⁵.

Chiitas entre la mayoría sunita

El Movimiento Islámico de Nigeria (IMN)¹¹⁶ es una organización chiita que se proclama no violenta y que lucha por los derechos de esta comunidad¹¹⁷ que, según estimaciones de Human Rights Watch es alrededor de unos 3 millones de habitantes¹¹⁸. El Gobierno del Estado de Kaduna mantiene el pulso con esta organización a la que considera

¹¹⁰ DOBBS Leo, GAYNOR Tim (ed.). *Op. cit.*

¹¹¹ ROUTLEDGE, *Op. cit.* P. iv.

¹¹² *Ibid.* P. iv.

¹¹³ Véase BERTELSMANN STIFTUNG, *Op. cit.*

¹¹⁴ *Ibid.* P. 12.

¹¹⁵ CRISISWATCH, *Op. cit.*

¹¹⁶ Acrónimo que corresponde al término en lengua inglesa Islamic Movement of Nigeria.

¹¹⁷ ROUTLEDGE, *Op. cit.* P. v.

¹¹⁸ *Apud* IKENFUNA Nnekule, «Nigerian police, Shi'ite Muslims clash in Kano state, at least nine dead». Reuters, 14 Nov 2016. Disponible en el web <http://www.reuters.com/article/us-nigeria-violence-idUSKBN1391G7> [Consulta: 14 ene. 2017].

ilegal¹¹⁹. Las autoridades nigerianas acusan al IMN de haber planeado un ataque contra el jefe del Estado Mayor del Ejército de Tierra nigeriano, Tukur Buratai¹²⁰.

En diciembre de 2015, fuerzas de seguridad nigerianas acosaron una procesión, aparentemente pacífica, a su paso por la localidad de Zaria, en el Estado de Kaduna. Los enfrentamientos posteriores se saldaron con una estimación de cientos de muertos entre los que se encontraban la mujer y un hijo del líder del movimiento Ibrahim Zakzaky, así como la detención de este, entre otros¹²¹. Desde entonces, el movimiento ha acusado en diversas ocasiones al Ejército nigeriano de supuestos ataques contra civiles inocentes pertenecientes al IMN¹²².

El 1 de agosto, la Comisión de Investigación Judicial del Estado de Kaduna determinó la muerte de 348 civiles en el suceso de Zaria, exigiendo el procesamiento de los responsables¹²³. El 2 de diciembre de 2016, el tribunal supremo ordenó la liberación de Zakzaky y el pago de una compensación por su detención ilegal¹²⁴. Solo tres días más tarde el Gobierno de Kaduna declaraba ilegal este movimiento y prometía llevar a su líder ante los tribunales¹²⁵.

Otros conflictos

Además de los anteriores, en Nigeria se producen otros conflictos violentos menores con numerosas víctimas mortales. Por ejemplo, en su informe de diciembre de 2016 CrisisWatch recogía actividades delictivas de bandidos en el Estado de Zamfara, así como la rendición de un grupo de estos de unos 1.000 hombres el 18 de ese mes¹²⁶. El 9 de noviembre de 2016, Reuters informaba sobre el asesinato de 30 mineros en el norte de Nigeria en lo que la policía parece sospechar se trataría de enfrentamientos entre mineros¹²⁷.

¹¹⁹ CRISISWATCH, *Op. cit.*

¹²⁰ ROUTLEDGE, *Op. cit.* P. v.

¹²¹ *Ibid.* P. v.

¹²² *Ibid.* P. v.

¹²³ *Ibid.* P. v.

¹²⁴ CRISISWATCH, *Op. cit.*

¹²⁵ *Ibid.* *Op. cit.*

¹²⁶ *Ibid.* *Op. cit.*

¹²⁷ REUTERS «Gunmen kill 30 gold miners in northern Nigeria-police». Reuters, 9 Nov. 2016. Disponible en el web: <http://af.reuters.com/article/nigeriaNews/idAFL8N1D983Z> [Consulta: 13 ene. 2017].

A modo de conclusión

Como el lector habrá podido apreciar, las diferencias étnicas, a las que se unen las diferencias religiosas y económicas, constituyen la base sobre la que se articulan la mayor parte de los conflictos armados internos de Nigeria.

En todos ellos la regular violación de los derechos civiles de la población, tanto por parte de las milicias que se oponen al Estado como por parte de todas las fuerzas leales al mismo, pertenezcan a su estructura o no, constituyen la tónica general¹²⁸. Torturas, maltrato policial, ejecuciones extrajudiciales y campos militares ilegales de detención forma parte del sistema aplicado por las Fuerzas de Seguridad nigerianas para tratar de imponer el ejercicio de la Ley¹²⁹.

Premium Times, periódico nigeriano, informaba el 14 de abril de 2016 sobre dos investigaciones iniciadas por la Corte Penal Internacional sobre acciones cometidas presuntamente por las fuerzas armadas nigerianas¹³⁰. En la misma noticia, este periódico se hacía eco de las continuas acusaciones realizadas por grupos de defensa de los derechos humanos, entre los que aparecen *Human Rights Watch* y Amnistía Internacional, sobre ejecuciones extrajudiciales y encarcelaciones ilegales por parte de las Fuerzas Armadas nigerianas.

Y lo anterior viene de lejos: Las injusticias cometidas con motivo de la guerra de civil causada por el conflicto separatista de Biafra entre 1967 y 1970, o durante los periodos de dictadura militar, especialmente dura durante la época de Abacha, o durante el actual conflicto causado por Boko Haram no han sido reparadas a través de un proceso de reconciliación nacional¹³¹.

La ausencia de confianza de la población en la capacidad del Estado para controlar la violencia en Nigeria y los despropósitos cometidos sobre la población podrían ser motivo de ruptura del «contrato social¹³²», agudizando la posibilidad de que estos conflictos continúen evolucionando hacia la violencia.

¹²⁸ BERTELSMANN STIFTUNG, *Op. cit.* P. 9.

¹²⁹ *Ibid.* P. 9.

¹³⁰ PREMIUM TIMES «ICC commences investigation of Nigerian Army, Bok Haram for human rights abuses». Premium Times, 14 Apr. 2016. Disponible en el web: <http://www.premiumtimesng.com/news/headlines/201774-icc-commences-investigation-nigerian-army-boko-haram-human-rights-abuses.html> [Consulta: 13 ene. 2017].

¹³¹ BERTELSMANN STIFTUNG, *Op. cit.* P. 24.

¹³² Léase CARDONA Francesc Luis, «Introducción» en ROUSSEAU Jean-Jacques *El Contrato Social*. Barcelona, RBA Colecciones, 2004. ISBN 84-473-2475-3. P. 26.

Una ruptura del contrato social significaría una pérdida absoluta de la legitimidad del Estado para ejercer el monopolio de la violencia con el último propósito de proteger a sus ciudadanos. Como indica Klineberg¹³³, la falta de legitimidad de un gobierno constituye un factor contribuyente al desarrollo de la violencia asociada al conflicto social. La capacidad para ejercer la acción del Estado es elemento fundamental para controlar la posibilidad de evolución de los conflictos sociales en conflictos armados. Mary Kaldor describe en su libro «Nuevas y viejas guerras» cómo, en el conflicto de Bosnia-Herzegovina, primero cayó la legitimidad del Estado y después su capacidad para ejercer el monopolio legítimo de la violencia¹³⁴.

Como indicábamos en la introducción de este documento, a lo largo de la investigación presentada, trataremos de descubrir elementos capaces de romper el aparente círculo vicioso que pudiera haberse generado entre la inseguridad física y la inseguridad económica en Nigeria.

Para ello trataremos de determinar el estado de los indicadores de posible evolución del conflicto social en conflicto armado, estudiando cuales de estos presentan valores elevados y porqué. La ausencia de la legitimidad del Estado, así como la presencia de un fuerte discurso social de la diferencia que parecen deducirse de la somera descripción de los conflictos presentes en Nigeria realizada en este documento, forman parte de esos indicadores. En próximos documentos se presentarán las conclusiones alcanzadas en estudios más profundos de todos estos conflictos.

*José María Santé Abal
Teniente coronel del Ejército del Aire (DEM)
Doctor en Paz y Seguridad Internacional
Profesor asociado Depto. Derecho Internacional Público y RR.II.-UCM
Analista del IEEE*

¹³³ KLINEBERG Otto «Las causas de la violencia desde una perspectiva socio-psicológica» en JOXE A. (coord.), *La Violence et ses Causes*, París, Unesco, 1981, ISBN 92-3-301809-1. P. 132

¹³⁴ KALDOR Mary, *New and Old Wars: Organized violence in Global Era*, Barcelona, Tusquets, 2001. ISBN 84-8310-761-9. P. 109

04/2017

24 de enero 2017

María Luisa Pastor Gómez

**Crimen organizado y maras se
entreverán en Mesoamérica**

Crimen organizado y maras se entreverán en Mesoamérica

Resumen:

El artículo describe la relación más estrecha y peligrosa que se está produciendo entre el crimen organizado, los transportistas de la droga y las pandillas o maras; la ruta de la droga y la actuación de los grupos criminales. El narcotráfico y las maras aparecen como los causantes del elevado número de homicidios que se producen en estos países, marcados por la violencia y la debilidad institucional y en los que proliferan las armas de fuego a medida que aumenta la inseguridad, lo que a su vez alimenta los índices de violencia criminal.

Abstract:

The article describes the growing relationship that is occurring among organized crime, drug carriers and gangs; the drug route and the behaviour of criminal groups. Drug trafficking and gangs appear to be responsible for the high number of deaths occurred in these countries, marked by violence, institutional weakness and the proliferation of firearms as insecurity increases, a fact that feeds the high rates of criminal violence.

Palabras clave:

Centroamérica, México, narcotráfico, pandillas, maras, crimen organizado.

Keywords:

Central America, Mexico, drug trafficking, gangs, organized crime.

Introducción

Un año más, América Latina y en especial México y Centroamérica se encuentran entre las regiones de mayor tasa de violencia y homicidios del mundo. El elevado número de muertes se debe tanto a la actuación de las organizaciones dedicadas al tráfico de drogas como a la de las pandillas o maras, en constante pugna con las fuerzas de seguridad, con la población civil, con el fin de obtener beneficios de la extorsión y con las maras rivales, por el control de los barrios y de los mercados locales de la droga.

A diferencia de épocas pasadas, marcadas por la violencia política derivada de las guerras civiles que se vivieron particularmente en los años 80, la «nueva violencia» latinoamericana es civil y resulta de pandillas, narcotráfico y grupos criminales organizados y deriva en crimen, sobre todo urbano. Los patrones de violencia son altamente heterogéneos y varían de un país a otro. No obstante esta salvedad, parece existir una tendencia dominante hacia una cierta atomización en los cárteles mexicanos, en contraste con la etapa anterior, en la que había menos organizaciones y eran más piramidales. También se ha advertido un incremento de los vínculos entre dichos cárteles y los grupos criminales locales y las pandillas, las cuales parecen estar cada vez más entreveradas con los transportistas de la droga y con el crimen organizado en general.

Así lo manifestó el jefe de Estado Mayor Conjunto de la Fuerza Armada de El Salvador, Félix Nuñez, en la Conferencia de Seguridad Centroamericana (CENTSEC 2016) inaugurada el jueves 7 de abril de 2016, quien aseguró que las pandillas se están integrando en el crimen organizado. Esta aseveración la corroboró en dicho encuentro su colega de Honduras, general Francisco Álvarez, quien advirtió que la relación entre las pandillas responsables de la alta incidencia de homicidios en los países del Triángulo Norte y el narcotráfico «es cada vez más estrecha y peligrosa»¹.

Según un informe elaborado por la consultora británica Verisk Maplecroft, Latinoamérica es la región con mayor riesgo de sufrir crímenes violentos del mundo debido a la prevalencia del tráfico de drogas, los secuestros, las extorsiones y los robos. Dicha empresa incluye a seis países latinoamericanos en la categoría de «violencia extrema», ocupando Guatemala y México el segundo y tercer lugar en el ranking de países más peligrosos, solo por detrás de Afganistán, mientras que Honduras y El Salvador aparecen en la sexta y octava posición, respectivamente, lo que convierte al Triángulo Norte de

¹ AFP, «Mezcla de narcotráfico y pandillas plantea fuerte desafío a Centroamérica», 7 de abril de 2016.

Centroamérica —Guatemala, Honduras y El Salvador— en la región más peligrosa del continente².

La presencia generalizada de traficantes en el «Triángulo de la Muerte», como ya denominan a esta región algunos periodistas, ha provocado que esta alcance uno de los más altos índices de violencia. NN.UU., sitúa en 105 por cada 100.000 habitantes la tasa de homicidios de El Salvador en 2015, la mayor del mundo en un país no en guerra, superando a la de Honduras, que descendió a 63,75 y a la de Guatemala, que fue de 34,99 por cada 100.000 habitantes en dicho año. En 2016, la tasa de El Salvador ha mejorado algo, al descender a 81,2 por cada 100.000 habitantes³.

«Los homicidios se producen en un 90% de los casos por heridas de bala, frente al 50% de la media mundial»⁴. A medida que aumenta la inseguridad proliferan las armas de fuego, ya que la ciudadanía las adquiere porque se siente asustada y desprotegida. Las armas que llegan a Centroamérica proceden en su mayoría de EE.UU., aunque Brasil y Argentina, entre otros países de la región, tienen también sus propias y florecientes industrias de defensa y armas cortas. Buena parte de todas esas armas, algunas destinadas a la provisión de la seguridad privada, terminan en manos criminales, lo que sin duda contribuye a convertir a esta región en excepcionalmente violenta, ya que albergando solo un 9% de la población mundial, se ha vuelto escenario de un tercio de los homicidios que se producen en todo el planeta cada año, unos 450.000 en total, según publica la ONG brasileña Instituto Igarapé⁵.

Más allá de la pérdida de vidas humanas, el aumento en las tasas de homicidio en la región tiene consecuencias devastadoras para la legitimidad de sus instituciones públicas, para las economías nacionales y para la cohesión social. Detiene e incluso revierte el desarrollo de sus sociedades, en tanto reduce la esperanza de vida, destruye su capital productivo y pone en riesgo su estabilidad macroeconómica. Los estudios sobre su impacto socioeconómico son divergentes, pero todos coinciden en que la carga es muy elevada y ronda los billones de dólares estadounidenses⁶.

² Infolatam/EFE, «Latinoamérica es la región mundial con mayor riesgo de violencia», (Londres, 4 diciembre 2016).

³ Gagne, David, «Balance de Insight Crime sobre homicidios en Latinoamérica 2016».

⁴ MANRIQUE, Luis Esteban, «EE.UU y América latina: la plaga de las armas de fuego llega al Sur», Infolatam, Madrid, 13 julio 2016.

⁵ *Ibíd.*

⁶ SANJURJO, Diego, «La influencia de la posesión civil de las armas de fuego en las tasas de homicidio de América Latina y el Caribe», Documento de Trabajo del Real Instituto Elcano, 14 enero 2016.

Homicidios en el Triángulo Norte 2004-agosto 2016

<u>AÑO</u>	<u>HONDURAS</u>	<u>GUATEMALA</u>	<u>EL SALVADOR</u>
2004	3.639	4.507	2.933
2005	3.212	5.338	3.812
2006	3.118	5.885	3.928
2007	3.588	5.781	3.497
2008	4.455	6.292	3.179
2009	5.280	6.498	4.382
2010	6.236	5.960	4.004
2011	7.104	5.681	4.366
2012	7.172	6.025	2.641
2013	6.757	6.072	2.490
2014	5.891	5.924	3.912
2015	5.047	5.718	6.670
2016	3.432	3.688	3.837
TOTAL	64.931	73.369	49.651
TOTAL DE HOMICIDIOS EN LOS 3 PAÍSES:			187.951

Fuente: Policía Nacional Civil (PNC) de Honduras, Observatorio de la Violencia UNAH, Instituto Nacional de Ciencias Forenses, PCN de Guatemala, Prensa Libre, PCN de El Salvador, Instituto de Medicina Legal IML de El Salvador, Prensa Gráfica⁷

La ruta de la droga

México y el istmo centroamericano se encuentran inmersos en su conjunto en la geopolítica del narcotráfico, al estar ubicados entre la principal zona productora y la principal zona consumidora de drogas del continente americano. «Cada mes, más de 22 millones de personas consume algún tipo de sustancia ilegal en EE.UU., por lo que este país es un mercado que demanda grandes cantidades de droga que se produce en un

⁷ Publicado en VILLALOBOS, Joaquín, «Trump y el infierno centroamericano», Cuadro 4, Revista NEXOS, ISSN · 0185-1535, diciembre de 2016.

90% en Sudamérica y que pasa por el istmo centroamericano en su tránsito hacia EE.UU.»⁸.

En los años 80, el mar Caribe era el punto central de comercio y tránsito de la cocaína, así como de lavado de dinero, favorecido por su insularidad. Sin embargo, las políticas de reforzamiento de la vigilancia costera que se llevaron a cabo en esa época, contando con una considerable ayuda policial y militar procedente de EE.UU., llevaron al desvío de las rutas hacia el Pacífico, América Central y México, en detrimento de la ruta anterior. Los grandes cárteles colombianos de Medellín y Cali se desmembraron debido a la actuación policial en Colombia y se diseminaron en organizaciones medianas y pequeñas⁹.

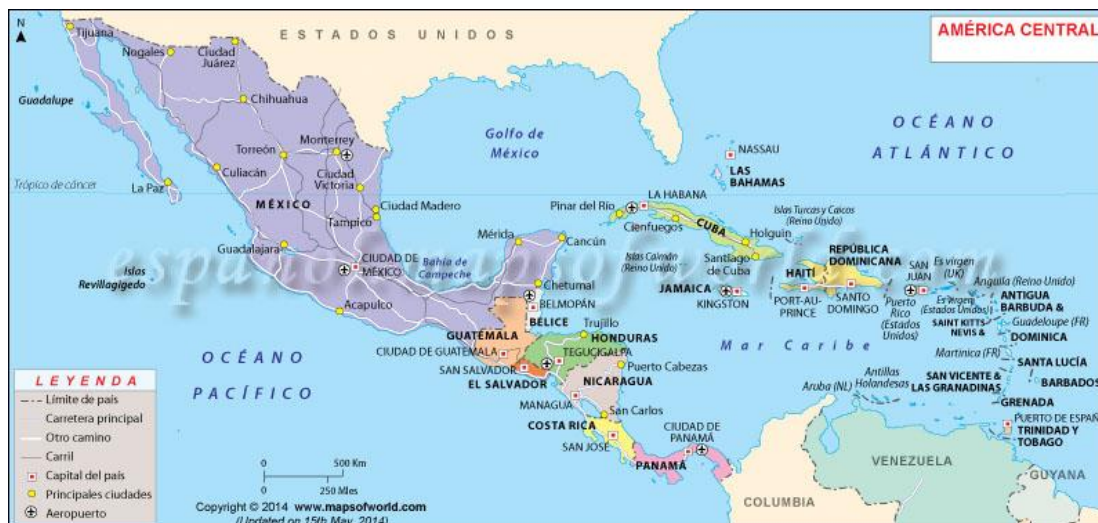
Se desmantelaron las redes que los cárteles colombianos tenían en Florida y finalizó la política cubana de cooperación con el narcotráfico. El tráfico de cocaína se trasladó entonces de la vía más directa Colombia-Florida, hacia la ruta Colombia-Centroamérica-México-frontera de Estados Unidos, una alternativa en principio más complicada por ser más larga y fragmentada, aunque al mismo tiempo más fácil, ya que allí las fronteras son porosas y existen espacios vacíos de autoridad, fragilidad institucional y vulnerabilidad a la corrupción, lo que facilita los trááficos ilegales. México era entonces un país bastante pacífico y también lo eran Guatemala, Honduras y El Salvador. Sin embargo, el cambio de contexto descrito produjo una gran explosión de violencia delictiva en Centroamérica y México¹⁰.

A partir del debilitamiento de los cárteles colombianos se fortalecieron los mexicanos y estos, como consecuencia del recrudecimiento de la lucha que desarrolló el presidente Calderón contra el narcotráfico, lo que hicieron fue buscar nuevos santuarios para la droga en Centroamérica; inicialmente en el Triángulo Norte, pero ahora también en la zona sur de istmo, como se desprende de los cambios que se han producido en Panamá y Costa Rica.

⁸ PÉREZ VENTURA, Juan, «El Camino de la droga», El Nuevo Orden Mundial, 5 febrero 2014.

⁹ BENÍTEZ MANAUD, Raúl, «La nueva seguridad regional. Amenazas irregulares, crimen organizado y narcotráfico en México y América Central». FRIDE, 2009.

¹⁰ VILLALOBOS, Joaquín, «La ruta del crimen», Revista NEXOS, 17 de agosto 2012.



El camino de la cocaína en Centroamérica comienza por Panamá, a donde antes llegaba como simple punto de tránsito, pero «ahora hay pandillas locales que se están consolidando en dos bloques rivales que bajo los nombres de *Bagdad* y *Calor Calor*», colaboran directamente con el crimen organizado transnacional, actuando como «oficinas de cobro». Estas oficinas ofrecen servicios de «protección de rutas de drogas y asesinato a sueldo para otros grupos criminales y actúan como puente entre organizaciones criminales colombianas y traficantes que llevan estupefacientes a otros destinos». «Desde allí la droga pasa a Costa Rica», país que ha experimentado un drástico aumento de la violencia criminal asociada al negocio ilegal de narcóticos (la tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes ha crecido del 6,3 en 2000 al 11,5 en 2015), y a las pugnas por el territorio que se producen entre pandillas locales y con el tráfico de drogas, en lugar de los atracos a bancos, robos de vehículos y secuestros que se producían en el pasado, tal como explica el ministro de Seguridad costarricense Gustavo Mata¹¹.

El itinerario de la droga continúa por Nicaragua, «que se ha convertido en punto de abastecimiento y tránsito, contando con el apoyo logístico que le proporcionan a los narcos las comunidades costeras, para las que esta actividad ilegal es una de las

¹¹ YAGOUR, Mimi, «GameChangers 2016: Evolución de pandillas en la puerta sur de Centroamérica», Insight Crime, 9 de enero de 2017, disponible en <http://es.insightcrime.org/analisis/gamechangers-2016-evolucion-pandillas-puerta-sur-centroamerica?platform=hootsuite>

escasas fuentes de ingresos con las que cuentan estas poblaciones de áreas aisladas»¹².

Por lo que a El Salvador se refiere, indica Pérez Ventura¹³, este país no es un punto importante en el camino del narcotráfico por su reducida extensión y por carecer de costa en el Atlántico. También se trata del país con mayor densidad de población de la región, lo que reduce las posibilidades de utilizar pistas de aterrizaje clandestinas como ocurre en Nicaragua y zonas remotas de desembarco marítimo.

No obstante, el punto de entrada más popular para la cocaína es Honduras, por donde los expertos aseguran que transita el 80% de toda la que llega a los EE.UU. En el lado del Pacífico, la droga entra por el pequeño golfo de Fonseca; también es una zona importante de llegada de esta mercancía la región de La Mosquitia, donde se entregan paquetes que proceden de Colombia y entran por vía aérea o por mar a través de Puerto Lempira, en la costa atlántica. El siguiente destino de la droga es Guatemala, donde llegan los cargamentos por distintas vías y se suministran a los dos carteles mexicanos que ejercen el control en el país centroamericano. La droga llega a Guatemala por tierra o bien en lancha a Puerto Quetzal, en la costa del Pacífico, territorio del cártel del Pacífico, o a Puerto Barrios, en la costa atlántica, y se entrega al cártel de los Zetas, que son los que controlan el Departamento del Petén, el último escalón antes de alcanzar territorio mexicano¹⁴.

La actuación de los grupos criminales

Los miles de millones de dólares que mueve la droga por el istmo son codiciados por varias organizaciones criminales, las cuales libran sangrientas batallas en la región, apoyadas por los cada vez más poderosos cárteles mexicanos, disputándose entre ellas el control del territorio, de manera que el istmo centroamericano ha dejado de ser un lugar de tránsito de la droga para convertirse en un lugar protagonista de la acción de los cárteles mexicanos. Estos últimos, a raíz de la estrategia de confrontación abierta contra el crimen organizado mantenida desde el Gobierno de México desde hace unos años han trasladado a Centroamérica el 90% de sus operaciones de tráfico de cocaína con destino a los EE.UU.

¹² PÉREZ VENTURA, Juan, «El camino de la droga», El Nuevo Orden Mundial, 5 febrero 2014.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ PÉREZ VENTURA, *Op. cit.*

Los países del istmo se han convertido en escenario de disputas despiadadas por las rutas de drogas y lugares apreciados para el almacenamiento de armas y drogas y el lavado de dinero. En esta lucha por el control de plazas, el crimen organizado está realizando una vinculación funcional con los denominados «transportistas», por una parte, que son grupos locales con base de operaciones en los distintos países y que son los que asisten a los narcos en el transporte de la droga; por otra parte, también pactan con las cada vez más implantadas maras o pandillas centroamericanas, en especial la *Mara Salvatrucha* (MS-13) y la pandilla *Barrio Dieciocho* (B-18)¹⁵. A estas pandillas les encargan la ejecución de los «trabajos sucios» en los barrios urbanos o en las aldeas que estos controlan y a cambio les pagan en forma de apoyos en la comercialización de mercancía ilegal, como pueden ser coches de alta gama robados o sus piezas, o suministro de droga para consumo por parte de los mareros o venta, siendo esta la mayor fuente de ingresos de las maras, junto con la extorsión.

Las maras surgieron a finales de los años 70 y principios de los años 80 como consecuencia de la guerra racial que se inició en Los Ángeles con la diáspora procedente de México y Centroamérica. Estos grupos son resultado de la fusión de la cultura de violencia de los Estados autoritarios del Triángulo Norte con la cultura de pandillas que en los Estados Unidos se relaciona con los conflictos entre minorías étnicas. En 1996, el Gobierno de EE.UU., inició una política de deportación de criminales convictos a sus países de origen mientras los gobiernos del istmo estaban apenas estrenándose en la nueva etapa de democracia. Las nuevas pandillas crecieron con rapidez aprovechando el hueco que se creó en la posguerra tras la disolución de las estructuras de seguridad y la de los paramilitares, así como la reducción de los ejércitos. Los vacíos de autoridad fueron llenados por grupos criminales, dándose paso a una violencia peor que la de la etapa de la guerra civil y que es la que ha marcado profundamente el periodo que siguió al conflicto armado. Con el paso del tiempo estos grupos se convirtieron en estructuras de delincuencia organizada transnacional con fuerza en Honduras, El Salvador y Guatemala, nexos en México y presencia en al menos 35 estados de EE.UU.

¹⁵ Para más información sobre las maras se puede consultar el capítulo de la autora «Evolución de la seguridad en Centroamérica, el drama de las maras», publicado en el Cuaderno de Estrategia n.º 181, *América Latina: nuevos retos en seguridad y defensa*, Ministerio de Defensa, Madrid, octubre 2016, disponible en http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_181.pdf

Las maras tienen el control del territorio, lo que las convierte en potencialmente útiles para los transportistas y para los cárteles, ya que sirve de lugar de almacenamiento de la droga para los primeros e incluso de zona de respiro para algunos traficantes de alto perfil. No está establecido el origen de este vínculo pero la génesis más lógica son las cárceles donde hay encarcelados líderes de las tres organizaciones, aunque hay poca confianza entre ellas. De hecho, existen diferencias cualitativas notables entre las maras y el crimen organizado, tales como la naturaleza de su participación criminal, sus relaciones con las instituciones del Estado y otros sectores de la sociedad. También difiere el objetivo, más existencial e identitario el de las maras que el de los narcos, que es meramente económico, y el rango de edad, ya que los mareros suelen ser, en líneas generales, jóvenes que proceden de hogares desestructurados que lo que buscan es una *familia* con la que vivir una «vida loca», tal como se denomina en el argot marero. Las maras no tienen un líder único reconocido. Funcionan horizontalmente y sus células se extienden por Centroamérica, México, Estados Unidos, y han intentado establecerse en Europa. Estos grupos que controlan territorios específicos, son llamados «clicas». Los jefes de las «clicas» son los «palabreros», y cada una tiene su propio líder y jerarquía. La mayoría de las «clicas» tienen la «primera palabra» y «segunda palabra» en referencia al primero y segundo al mando¹⁶. Su estructura cambiante y fluida las hace resistentes a cualquier intento de las autoridades de tomar medidas duras en su contra. Los rasgos mencionados son, en líneas generales, comunes a las maras, pero cada una de ellas también tiene sus dinámicas, que difieren de un país a otro e incluso dentro de un mismo país, y con ellas varían también las relaciones entre las maras y las redes del tráfico de droga.

Honduras

En Honduras, por ejemplo, se estima que en 2015 había 12.000 mareros (7.000 de la MS-13 y 5.000 de B-18). Para *Barrio-18* una importante fuente de ingresos es el narcomenudeo o venta de drogas al por menor. Pero esta actividad se maneja desde los niveles más altos de la estructura de la pandilla y se confía solo a los miembros más leales. Al ser el narcomenudeo una fuente de ingresos para la pandilla cada vez más

¹⁶ Wolf, Sonja, «El nexo entre las maras y el crimen organizado en la actualidad», Anuario de la Seguridad Regional en América Latina y el Caribe 2012, Friedrich Ever Stiftung.

importante, esta práctica puede convertirse en un foco importante de conflicto entre maras y pandillas con sus rivales y con los socios de negocios a futuro¹⁷.

Para manejar este negocio, lo primero es asegurar un contacto que les suministre las drogas y ahí es donde se da el nebuloso e infame encuentro entre las grandes organizaciones del tráfico de droga de alto perfil (OTDs), los «transportistas» o grupos locales que transportan la droga y las maras o pandillas. Se trata de un mercado criminal relativamente nuevo y muy lucrativo para la pandilla. Si estas decidieran darle un giro a su enfoque para controlar el mercado local, las implicaciones serían enormes. En contraste con *Barrio 18* de Honduras, la MS-13 parece estar incursionando en el negocio de la venta de drogas al por mayor mientras que los de El Salvador podrían entrar en el mercado ya a nivel internacional, lo que representa un salto significativo para una organización que históricamente se concentró en la compra de pequeñas cantidades de droga de traficantes mayoristas independientes¹⁸.

El Salvador

En El Salvador, alguna clica de la *Mara Salvatrucha* ha incrementado su control sobre la distribución y venta local de drogas a lo largo de la costa pacífica y también hay alguna clica de dicha mara asociada al cartel de Taxis, una organización que, radicada en el noroccidente de El Salvador, controla El Caminito o la ruta norteña de la cocaína y es pieza clave en el tráfico de droga entre Honduras y Guatemala. Los cabecillas de este cártel —algunos de ellos entrenados militarmente en Guatemala— trabajan como agentes libres y mantienen complicidades con diputados y alcaldes de todo el espectro político, policías, jueces y fiscales, así como pandilleros. Estos últimos abastecen de armas a otros compañeros de la zona y tienen relaciones con mandos locales de la Policía Nacional Civil, lo que indica una mayor sofisticación en su actividad actual¹⁹.

Una parte de los líderes de la MS-13 podría estar tratando de incursionar en el mercado de la droga y estar utilizando Honduras como lugar de reunión y centro de operaciones, aunque no son todos sino algunos líderes nada más. Esta posible incursión en el negocio de transporte internacional de droga coincide con un vacío de poder en Honduras al

¹⁷ *Ibíd.*

¹⁸ WOLF, *Op. cit.*

¹⁹ *Ibíd.*

haber sido capturados antiguos traficantes, vacío que ha abierto el camino para que la MS-13 explore posibilidades de negocio con narcotraficantes mexicanos y colombianos.

Guatemala

Tradicionalmente, el narcotráfico en Guatemala ha estado en manos de familias locales. Durante mucho tiempo dominaron los Mendozas, los Lorenzanas y los Leones. Los traficantes guatemaltecos tienen informantes en el gobierno, el sector privado, el aparato policial y hasta en la sociedad civil. Mantienen sus cuadros de sicarios, hacen cumplir acuerdos mediante la fuerza y se adueñan de tierras bajo presión. Como en los demás países del Triángulo Norte, las actividades narcóticas de las maras suelen centrarse en el nivel local, pero el panorama resultante no es homogéneo. Dadas las pocas opciones laborales viables, los jóvenes en particular se involucran a menudo en actividades ilícitas, tales como el contrabando, el narcomenudeo, la falsificación de documentos, la venta de objetos robados, el secuestro, el robo y la prostitución. Hoy día el mundo criminal comprende a narcotraficantes, pandilleros y delincuentes comunes, quienes se entremezclan en formas complejas²⁰.

México

Desde los años 70, los cárteles han pasado de ser dos a nueve, a los que hay que sumar sus 37 células delictivas aliadas. Además, el 60% de los estados mexicanos sufre la presencia de al menos un cártel del narcotráfico. Estas organizaciones sobreviven independientemente de la detención o caída de sus líderes, debido a la debilidad del Estado, la corrupción de las autoridades, el fallo del Estado de Derecho y la falta de una política de drogas integral, lo que facilita la expansión del narcotráfico y el consiguiente aumento de la violencia²¹.

En su libro *Narconomics*, Tom Wainwright, excorresponsal en México de *The Economist*, observa que el nivel de violencia en México tiende a ser más alto en los estados fronterizos con EE.UU., debido entre otras razones, al acceso de las bandas a los auténticos supermercados de armas que existen en Texas o Arizona. En 2014, EE.UU., transfirió legalmente a México unas 28.000 armas de fuego —la mayor parte fusiles de

²⁰ WOLF, *Op. cit.*

²¹ FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, María, «El narcotráfico en México, historia de un fracaso político», *Nuevo Orden Mundial*, 9 de enero de 2017.

asalto— por valor de 21,6 millones de dólares, pero cada año entran en México una media de 212.000 armas de origen ilegal procedentes de EE.UU.²².

Además, México tiene un problema de pandillas callejeras en sus fronteras con Estados Unidos y con Guatemala que no suele reconocerse de manera explícita. Mientras en la frontera Sur las bandas juveniles están más asociadas al tráfico humano, en el Norte se vinculan más al narcotráfico²³.

La historia de las maras en México se remonta a mediados de los noventa, cuando clicas de la MS-13 y la *Dieciocho* se asentaron en zonas fronterizas del sur. Sin embargo, empezaron a llegar masivamente cuando la aprobación de las leyes antipandillas en Honduras y El Salvador en 2003 dispersó a algunos pandilleros en la región.

En la frontera Sur de México, los secuestros masivos de migrantes aumentaron sustancialmente a partir de 2007, cuando los Zetas incursionaron en este nicho delictivo. Por ser una actividad muy lucrativa y no contar con la debida atención por parte de las autoridades mexicanas, los secuestros de migrantes parecen ir en aumento. En la frontera Norte del país, la ofensiva del Estado mexicano contra las OTD llevó a estas organizaciones a recurrir a tácticas más agresivas para controlar la frontera del suroeste de Estados Unidos, principal puerta de acceso al mercado de droga estadounidense. Las OTD contratan a pandillas callejeras radicadas en la zona fronteriza para determinadas operaciones, sobre todo, en California y Texas y es notable cómo la presencia del crimen organizado ha influido en las pandillas, haciendo que dejaran de pelear por territorios e identidad para pasar a servir como peones pagados (USAID, 2006)²⁴.

Conclusión

El narcotráfico se ha convertido en un gigante ingobernable que no para de aumentar su poder, que penetra en los cuerpos y las instituciones del Estado y es responsable de unos niveles de violencia muy elevados. Los cárteles latinoamericanos trafican con drogas, contrabando de armas y personas y lavan su dinero con bancos y proyectos económicos. Tal como se indicó al inicio de este trabajo, en la actualidad, los grupos criminales están más fragmentados, tienen un peso más local y diversifican sus

²² VILLALOBOS, *Op. cit.*

²³ *Ibid.*

²⁴ WOLF, *Op. cit.*

actividades ilícitas para obtener más ingresos, con lo que, como indican J. Cohen y JM Blanco ²⁵disminuye su capacidad para afectar a la estabilidad de los países.

No obstante, los mencionados grupos pueden llegar a ejercer mayor control en zonas locales; a veces se apoyan en la dominación que tienen las maras del territorio, especialmente el urbano, ya que son las que disponen de un mayor conocimiento sobre la economía de la localidad, las expectativas y vulnerabilidades de sectores de la población o las redes logísticas y de protección local.

Estos grupos son también muy peligrosos por la demostrada capacidad de mutar y reinventarse a sí mismos, así como de incrementar el rango de actividades económicas y comerciales para su enriquecimiento, lo que dificulta la tarea de las autoridades a la hora de luchar contra esta lacra, que extiende sus redes traspasando las fronteras nacionales para llegar a Canadá, Argentina e incluso a países de Europa.

Todo ello tomando ventaja de la debilidad institucional que caracteriza a estos países —en especial a los del istmo centroamericano—, de la impunidad y la corrupción, factores que socavan el Estado de Derecho y la labor de lucha contra la droga en la región, a pesar de los intentos de reforma de los sistemas judiciales que se han dado. Son los países a los que el Dr. Evan Ellis se refiere como «espacios mal gobernados»²⁶ y en los que aparecen severamente restringidas tanto la capacidad de la autoridad del Estado para hacer cumplir la ley, por una parte, como la de los ciudadanos para confiar en que las autoridades y el Estado protegerán o querrán proteger su seguridad física y/o la propiedad, por otra, lo que indica que el nexo entre el ciudadano y el gobierno se ha roto, debido a la corrupción de las instituciones oficiales.

Para luchar contra esa lacra, opina el Dr. Evans, una respuesta política eficaz exige un enfoque sistémico, que incluya soluciones coordinadas internacionalmente de todos los gobiernos, así como iniciativas para detener la producción, el tránsito y la distribución de droga, ya que el narcotráfico es el principal elemento de financiación con el que cuentan los grupos criminales y el que les permite comprar voluntades, sobre todo en los gobiernos locales; también se precisa realizar esfuerzos más eficaces en contra del lavado de dinero.

²⁵ COHEN, Jessica, BLANCO, José María «La conquista de la plaza. Crimen organizado en México», El Nuevo Orden Mundial, mayo 2016.

²⁶ ELLIS, Evan, «Las drogas, las pandillas, el crimen organizado transnacional y los “Espacios mal gobernados” en las Américas»; *Air & Space Power Journal* 2015.

Actualmente y según criterios de la Organización Mundial de la Salud, la violencia en Centroamérica es epidémica y se está volviendo crónica en algunas zonas urbanas. Los países del istmo han puesto en marcha medidas para rebajar los altos índices de violencia descritos en este trabajo, pero nada parece indicar que, a corto o medio plazo, esta situación vaya a revertir. Las políticas represivas por sí solas ya han mostrado no ser efectivas; tampoco lo han sido los intentos de tregua como el que se vivió en El Salvador en 2013, que solo sirvió para que los mareros la aprovecharan para reorganizarse. En ese sentido se imponen medidas más proactivas que vayan acompañadas de otras económicas y sociales, enfocadas a la lucha contra la pobreza y a la prevención de la violencia, las cuales podrían convertirse en más eficaces si logran contar con el concurso de la comunidad internacional. De lo contrario, el problema no irá a menos, sino a más.

*María Luisa Pastor Gómez
Consejera técnica
Analista del IEEE*

05/2017

25 de enero 2017

Francisco Márquez de la Rubia

LA ONU. Nuevo SG, viejos retos

LA ONU. Nuevo SG, viejos retos

Resumen:

La reciente elección de Antonio Guterres como nuevo Secretario General (SG) de Naciones Unidas (ONU), así como los nuevos vientos que soplan desde Washington traen de nuevo a la actualidad la tan esperada reforma de la Organización. Sin duda será esta una tarea que deberá tratar de abordar el nuevo SG en base a los avances realizados en los últimos años.

Abstract:

Both the recent election of Antonio Guterres as the new Secretary General (SG) of the United Nations (UN) and recent developments in Washington highlight the long awaited need for reform in the Organisation. Undoubtedly, this will be a task that the new SG will need to address in light of the progress that has been made in recent years.

Palabras clave:

Naciones Unidas; Guterres; Secretario General; Trump; Consejo de Seguridad; Operaciones de Paz; Relaciones Internacionales; Seguridad; Paz.

Keywords:

United Nations; Guterres; Secretary General; Trump; Security Council; Peace Keeping Operations; International Relations; Security; Peace.

Introducción

En el momento en que las Naciones Unidas reciben a un nuevo secretario general y en el que el país anfitrión de la organización base de la estructura política internacional, los Estados Unidos, estrena nuevo presidente y nuevo gobierno que parece anticipar nuevas políticas y también nuevas estrategias internacionales, resulta importante reflexionar sobre el papel de la organización sede y líder de las relaciones internacionales en las últimas siete décadas y analizar cómo, partiendo de sus éxitos y también de sus fracasos, es posible plantear su necesaria adaptación a los cambios demográficos, sociales y políticos y a los desafíos de este siglo.

La firma de la Carta de las Naciones Unidas, en San Francisco el 26 de junio de 1945¹, supuso la materialización de la ferviente esperanza de que los vencedores, los aliados de la Segunda Guerra Mundial, pero también el resto de habitantes del planeta, un mundo exhausto, pudieran trabajar juntos para prevenir otra guerra mundial. Ese era el propósito original y fundacional y para ello, además, se acordaron otros objetivos o metas a las que se aspiraba y que querían reflejar, promover y extender unos principios y valores comunes, como la dignidad humana y el valor de la persona *per se* y de los pueblos como tales, la igualdad de derechos entre hombres y mujeres, la libertad y la protección de los colectivos más vulnerables.

Una historia de éxito global

Ahora, trascurridas más de siete décadas de ese momento inspiracional podemos decir con satisfacción que no ha habido otra guerra mundial, que los conflictos entre las naciones se han reducido considerablemente, y que (y esto tiene en sí mismo un valor incalculable), los estándares globales en materia de derechos humanos y libertades se han extendido y asumido como nunca en la historia de la humanidad había sucedido y que el mundo se ha liberado del yugo del colonialismo. Por otra parte la arquitectura fundacional de las Naciones Unidas fue concebida para hacer frente a un orden internacional concreto y a sus posibles conflictos, algo que se ha modificado sustancialmente en los años trascurridos. A Naciones Unidas se le demanda ahora en un proceso imparable de asunción de nuevas funciones y responsabilidades, mucho más que hace 70 años. Todo ello ha podido ser incorporado mediante una interpretación de facto flexible de los textos iniciales de la Carta. Naciones Unidas hace frente en la

¹ <http://www.un.org/es/charter-united-nations/index.html>

actualidad a conflictos étnicos y religiosos dentro de los Estados miembros soberanos y a un reto sin precedentes en cuanto a las crisis migratorias con un número récord de refugiados, personas desplazadas y migrantes, a desafíos que no conocen fronteras como el cambio climático, las pandemias sanitarias y otras enfermedades transmisibles. Hace frente también a la amenaza global del terrorismo no estatal, la proliferación nuclear, la ciberseguridad, confronta una economía mundial interconectada y cada vez más e inexorablemente globalizada, y también aborda insufribles escenarios de pobreza y de creciente desigualdad. Como decía SM el Rey en su primer discurso ante la Asamblea general el pasado septiembre. «Naciones Unidas es el foro universal para la paz y el progreso de la Humanidad; el lugar donde debemos asegurar el futuro de nuestro Planeta»²³.

Sin embargo, si analizamos críticamente la situación de la organización en los últimos años, deteniéndonos en los últimos acontecimientos internacionales podríamos llegar a pensar que el orden internacional vigente desde la caída del muro de Berlín, ese orden que descansaba en las instituciones surgidas tras el fin de la Segunda Guerra Mundial está en franca decadencia. Los sectores más conservadores de la nueva Administración norteamericana anticipan ya declaraciones poco consideradas con la institución internacional y, el que cuando el lector tenga ante sí estas letras será ya el nuevo presidente de Estados Unidos calificaba incluso de «irrelevante» y «obsoleta»⁴. De lo que no podemos dudar es que estamos ante una profunda crisis de Naciones Unidas que deja al descubierto una realidad que se ha intentado mantener oculta o al menos no se ha abordado de manera decidida durante el último decenio: la ONU no ha podido, o no le ha sido permitido, evolucionar al ritmo al que lo hacia la historia. En realidad mantiene la misma estructura de poder con la que fue concebida en su creación el año 1945 y que dejaba la responsabilidad del orden y la paz mundial en manos de los vencedores de la Segunda Gran Guerra. Hoy el mundo ya no es aquel que era entonces. Pero sería *naïve* y poco realista atribuir la falta de eficiencia de la ONU actual solamente al desapego de los últimos años de Estados Unidos por la misma. Esta situación es producto de una desgraciada evolución que comienza en los años 50 con la guerra de Corea, y culmina desde mi punto de vista en la inoperancia ante el conflicto de Kosovo

² <http://www.spainun.org/2016/09/discurso-de-s-m-el-rey-en-la-lxxi-asamblea-general-...10/01/2017>

³ <https://www.youtube.com/watch?v=s1QTibbLbUc>

⁴ <https://www.nytimes.com/politics/first-draft/2016/04/02/donald-trump-tells-crowd-hed-be-fine-if-nato-broke-up/>

(1999). El funcionamiento de la organización en los conflictos se basaba (antes y ahora) en la asunción de intereses comunes entre las grandes potencias representadas en el Consejo de Seguridad de forma permanente (los vencedores: EE.UU., Rusia, Francia, Reino Unido y China) y en su liderazgo común a la hora de abordar las amenazas para la paz global. El resto del mundo (los 6 [10 en 1965] países no permanentes en puestos rotatorios por un plazo de dos años) «debía» sentirse representado en esos diez asientos distribuidos de forma regionalizada. El sistema de votaciones reflejaba esa ambivalencia de poderes: para que una resolución salga adelante se necesita el voto favorable de 9 miembros del Consejo, sin que se produzca ningún voto desfavorable del «core» de los 5 grandes. Este sistema se manifestó inoperante durante las décadas de Guerra Fría pero fue deslizándose hacia un abandono del multilateralismo en las relaciones internacionales que era evidente en el momento de la caída del muro en 1989. Ni siquiera en el momento más crucial de la historia internacional reciente como fue la crisis de los misiles de 1962, jugó la organización un papel principal, sino que hubo de ver como espectadora las negociaciones bilaterales entre los dos grandes superpoderes. Y a partir de la asunción de Estados Unidos de su papel de hegemón único a raíz del desmoronamiento de la URSS, el nuevo orden mundial no trajo mejores noticias para el papel de la organización: se ha seguido sin poder conseguir un funcionamiento eficaz ante los nuevos conflictos y eso pese a la exponencial multiplicación de las operaciones de paz. Parece llegado el momento de afrontar que esta situación hace peligrar el núcleo básico del entramado institucional internacional de los últimos 70 años.

Fortalecer el mandato del Consejo

Analicemos la evolución de las misiones y la situación actual con algo más de detalle centrándonos en su órgano fundamental, su núcleo duro, el Consejo de Seguridad.

Considerando su evolución, la misión de Naciones Unidas responde en la actualidad a cuatro vertientes: mantener la paz y la seguridad, apoyar el desarrollo sostenible,

proporcionar ayuda humanitaria y asistencia a los necesitados, y promover los derechos humanos.

Cada vez más, Naciones Unidas ha ido admitiendo la interdependencia de los cuatro aspectos y ha concentrado los tres últimos en el apoyo a su misión principal de paz y seguridad.

Pero con la llegada (y parece que para quedarse por tiempo prolongado) del terrorismo global no estatal, del enquistamiento y agravamiento de los conflictos étnicos y religiosos y ante la evidencia del fracaso del propio Consejo para resolver las crisis de Siria y de Ucrania (entre otras), se constata que el mandato de seguridad del Consejo necesita ser fortalecido. Ese pretende ser el enfoque nuclear de este artículo.

El fortalecimiento del Consejo de Seguridad no debe poner en cuestión el papel jugado hasta ahora, ni la expansión de sus misiones y funciones: No es posible liquidar un legado ni despreciar un balance: Naciones Unidas ha ayudado a prevenir o resolver más de 60 conflictos en lugares como Camboya, Timor-este, Liberia, Sierra Leona, Namibia, Tayikistán o Mozambique. Ha asistido con ayuda humanitaria a decenas de países con ocasión de desastres naturales brindando apoyo para salvar vidas a millones de refugiados. Ha puesto sobre la mesa lo que ya son estándares tangibles de Objetivos para el Desarrollo Sostenible a nivel global⁵. A través de sus programas y organizaciones ha conseguido la reducción a casi la mitad de la mortalidad materna e infantil, la mejora del acceso al saneamiento en países en vías de desarrollo, la eliminación o la reducción de la prevalencia de enfermedades como la viruela, la poliomielitis, la malaria, la tuberculosis y el SIDA. Gracias a Naciones Unidas se vacuna al 58% de los niños del mundo y, solo a título de ejemplo, Naciones Unidas se ha convertido en un firme defensor de los derechos de niños y mujeres y los derechos de colectivos como el de lesbianas, gays, bisexuales y transexuales (LGBT), siendo fuente de inspiración y de esperanza para millones de personas en todo el mundo⁶.

Pero la Organización es hoy muy diferente a la de 1945. La Asamblea General ha pasado de los 51 países miembros de pleno derecho de su primera sesión, a los 193 de hoy. Y eso da lugar a casos como que China y sus 1.400 millones de habitantes y el Estado archipelágico de Palaos con 21.000 personas, tengan los mismos derechos de voto. Hoy Naciones Unidas es un gran conglomerado con una Secretaría General en la que

⁵ <http://www.un.org/es/millenniumgoals/>

⁶ http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/112817/1/WHO_HIS_HSI_14.1_spa.pdf?ua=1&ua=1&ua=1

trabajan 41.000 personas en 17 departamentos, 14 fondos y 17 agencias especializadas. Y...a pesar de esas dimensiones la Secretaría General no tiene autoridad ejecutiva sobre gran parte del sistema en su conjunto y se ve limitada por la constante injerencia de los Estados miembros.

Necesidad de abordar reformas: Administración, Misiones de mantenimiento de la paz (OMP,s), Consejo de Seguridad.

Los momentos de cambios son también momentos de oportunidades. La ONU acaba de elegir a un nuevo secretario general, Antonio Guterres, ex primer ministro de Portugal y director de la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) durante los últimos 10 años⁷. El recién elegido secretario general debe tener la estatura y la fortaleza necesaria para actuar de forma asertiva y para avanzar en los principios de la Carta trabajando con los Estados miembros, Organizaciones Internacionales, con la sociedad civil y el sector privado para seguir buscando la resolución de conflictos entre Estados soberanos y poder abordar la nueva tipología de conflictos de este siglo XXI. Como elemento destacable por su trascendencia sobre la organización en general y sobre la eficacia de sus funciones, debe tener la autoridad adecuada para racionalizar un sistema altamente burocratizado que incluye una plétora de altos directivos y parcelas autónomas de poder, acabar con la corrupción denunciada en áreas y operaciones (abusos, negligencia, subfinanciación)⁸, aumentar la transparencia y la rendición de cuentas como elemento ineludible en consonancia con nuestros tiempos, y promover la modificación del sistema de contratación para poner en marcha un verdadero sistema de función pública basado en el mérito en lugar de la geografía o en las conexiones políticas. El Dr. Antonio Guterres cree que el organismo mundial está en una posición única para superar los desafíos globales y alcanzar el desarrollo sostenible. Y ahora tendrá la posibilidad de ponerlo en práctica abordando los grandes problemas de la Organización⁹.

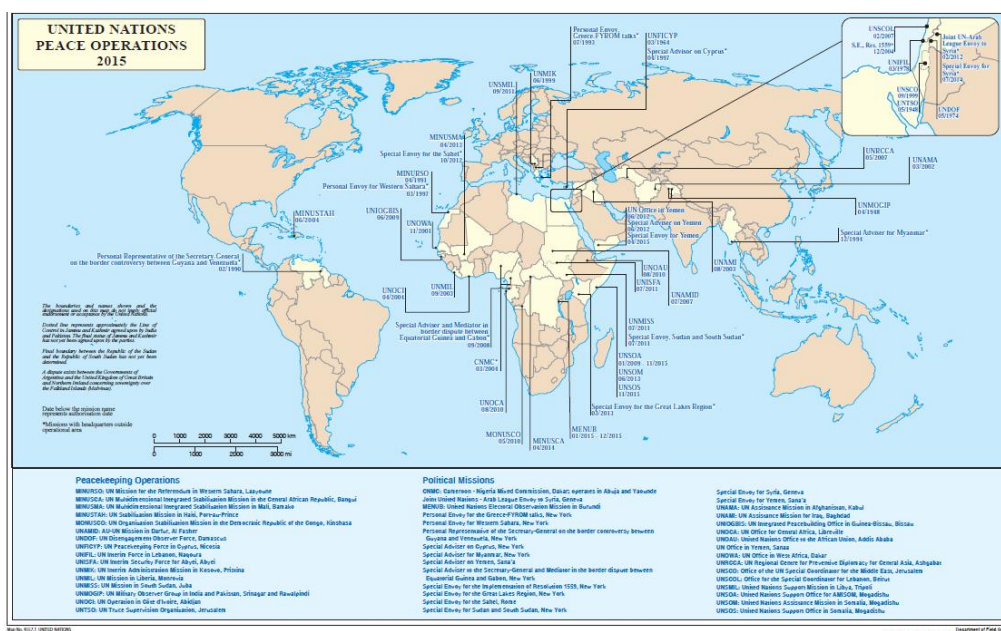
Las operaciones de paz (OMP,s) se han convertido en el verdadero escaparate mundial de los objetivos de la Organización, sobre todo a raíz de la asunción del novedoso principio de la «responsabilidad de proteger». Es fundamental que se aborden reformas en su concepción, organización y ejecución. Se necesita un enfoque integral e integrado

⁷ <https://www.un.org/sg/es>

⁸ <https://www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=36367>

⁹ <https://blogs.un.org/es/2016/12/12/el-miedo-no-puede-hacernos-perder-nuestros-valores-universales/>

que requiere romper los clichés preestablecidos, una mejor coordinación para evitar esfuerzos ineficaces y redundantes y para reducir las rivalidades nacionales, y sobre todo, una supervisión más fuerte del trabajo de campo y basada en el país. Hoy en día, 125.000 personas trabajan para Naciones Unidas de más de 75 Estados en operaciones de paz¹⁰; sirven en 16 conflictos en cuatro continentes, lo que constituye el despliegue militar más grande del mundo, y contribuyen, sin duda, más allá de la resolución del conflicto, a evitar intervenciones autónomas de unos países en otros en función de intereses nacionales que pueden no coincidir con el interés general y resultar peligrosas para la comunidad internacional.



El fortalecimiento de las operaciones de paz de la ONU que se han convertido en elementos esenciales de la acción de la Organización debería ser una de las principales prioridades de la reforma. Tal y como menciona el coronel Juan Alberto Mora Tebas (analista del IIEE) en su documento «Participación en Operaciones ONU de Mantenimiento de la paz. Motivaciones de los Estados»¹¹. «...las operaciones de mantenimiento de la paz (OMP,s) son una de las mejores herramientas para garantizar la seguridad internacional y no deben ser generadas en función de los «intereses de

¹⁰ <http://www.un.org/es/peacekeeping/operations/current.shtml>

¹¹ http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2016/DIEEEA63-016_OMP Participacion JAMT.pdf

mercado» oferta-demanda de los Estados miembros. «Y en este campo me remito a la necesidad de implementar los compromisos de la cumbre de la ONU de septiembre de 2015 sobre desarrollo sostenible¹² y entre ellos, y como más urgentes, capacitar a las fuerzas de mantenimiento de la paz, de protección, unidades médicas, helicópteros, equipos de inteligencia y mediación. O autorizar un fondo de contingencia que permita al Consejo de Seguridad responder rápidamente a situaciones de conflicto emergentes y poder establecer un equipo de respuesta rápida que pueda intervenir para evitar los conflictos». Todo ello se ha detallado en los informes del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz de Naciones Unidas creado por la Organización en 2014 y muy concretamente en el Informe Brahimi¹³. A raíz de este informe, los Estados miembros y la Secretaría de Naciones Unidas han venido esfuerzos de reforma y se han elaborado relevantes documentos en este sentido, como son:

- [La doctrina Capstone](#) (2008)¹⁴ en que se describen los principios más importantes y las directrices para las fuerzas de paz de las Naciones Unidas sobre el terreno.
- [Operaciones de paz 2010](#) (2006)¹⁵ que contiene la estrategia de reforma del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DOMP).
- [Cumbre Mundial de 2005 \[A/RES/60/1\]](#)¹⁶ en que se aprobó la creación de la Comisión de Consolidación de la Paz.
- [Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio \[A/59/565\]](#)¹⁷ que traza un amplio marco para la seguridad colectiva en el nuevo siglo.

Un reto también relacionado de forma estrecha con el anterior es la necesidad de integrar eficazmente las operaciones de mantenimiento de la paz con las esenciales negociaciones políticas, así como con las necesarias operaciones de contraterrorismo, las actuaciones de desarrollo económico, social y ambiental, y habría que aunarlas con un potente activismo sobre el terreno en relación con la protección de los derechos humanos y hacerlo en la medida de lo posible en estrecha colaboración con organizaciones como la Unión Africana o como la OTAN. Los mandatos del Consejo de

¹²http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/EIMinisterioInforma/Paginas/Noticias/20150925_MINISTERIO2.aspx

¹³ <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/55/305>

¹⁴

<http://dag.un.org/bitstream/handle/11176/89481/2008%20CapstoneDoctrine.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

¹⁵ <http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/po2010.pdf>

¹⁶ <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/60/1>

¹⁷ <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/59/565>

Seguridad deben ser exhaustivos y adaptados a las condiciones específicas de cada zona de operación. En cuanto a la financiación de las operaciones, a la relación coste-eficacia y al retorno económico para los países participantes en las mismas, recomiendo la lectura del documento «ONU: Coste y financiación de las operaciones de mantenimiento de la paz» que Félix Blanco y de la Torre publicó en el Instituto Español de Estudios Estratégicos¹⁸.

Un segundo elemento crucial de la reforma es, por supuesto, el Consejo de Seguridad. Siendo el Consejo el encargado de mantener la paz y la seguridad internacional es obvio que su ineficaz funcionamiento ponga en cuestión los objetivos para los que fue creado. El presidente Felipe González calificó en su momento al Consejo como «un anacronismo que explica otra época y que impide que la organización pueda ejercer con coherencia la representación de la comunidad internacional» (Diario El País, 9 mayo 1999). Nadie puede compartir que países con tanto peso demográfico, cultural o representativo de su área geográfica como India, Brasil, Egipto, Japón o Sudáfrica no sean miembros permanentes del Consejo, o que África y América Latina no tengan ningún representante permanente... La reforma no parece que pueda esperar mucho más tiempo. Y esta necesaria reforma del Consejo se ha planteado ya en numerosas ocasiones anteriores, llegándose a constituir un grupo de trabajo, «Uniting for consensus» (UfC) que aspira a ir creando los acuerdos imprescindibles para promover los cambios que son ya muy ampliamente reconocidos. Los principios fundamentales de esta reforma se han acordado incluso en una decisión, la 62/557¹⁹ de la Asamblea General. En base a estos principios UfC desde el seno de la ONU se han establecido sus propias propuestas que giran en torno a cinco áreas: reforma de la representación regional, nuevas categorías de miembros, limitación del derecho de veto, modificación de los métodos de trabajo y mejora de las relaciones con la Asamblea general²⁰.

Amplíemos estos ejes:

Con la creación de una nueva categoría de miembros del Consejo, que serían miembros no permanentes pero por un periodo de tiempo más prolongado que el actual de dos años, se posibilitaría articular una representación regional y demográfica más justa que

¹⁸ http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2016/DIEEEA51-2016_UNU_Coste_OperacionesMantenimientoPaz_FBT.pdf

¹⁹ <http://www.centerforunreform.org/sites/default/files/62%3A557.pdf>

²⁰ <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/PoliticaExteriorCooperacion/CSNU2015-2016/Documents/UfC%20document%20%2025%20March%202015.pdf>

la actual. Mientras esta propuesta no fuera aceptada, una solución intermedia podría ser ampliar el número de miembros no permanentes por plazo de dos años. Si se lograra alcanzar esta nueva composición del Consejo acorde a una adecuada representación regional, la reelección de los miembros de cada grupo y sus sistemas de rotación podrían delegarse en la capacidad autónoma de cada grupo. Como mínimo, la nueva Secretaría General debería plantearse que el Consejo de Seguridad aceptara establecer un comité consultivo permanente en el que se incluyera un buen número de miembros influyentes, como transición hacia una nueva y mejor composición del mismo.

Una reforma de mayor calado, sin duda, sería abordar la abolición del derecho de veto. Siendo este un ideal, no parece muy realista pensar en una concesión de este tipo por parte de las potencias que actualmente están capacitadas para ejercerlo. Por tanto, una aproximación más pragmática recomendaría abordar este tema teniendo como objetivo limitar de forma más precisa y estricta el derecho a su uso. Baste como ejemplo la necesidad de impedir el veto de resoluciones que vayan dirigidas a detener crímenes contra la humanidad. De igual manera, los miembros con derecho a veto podrían comprometerse a no utilizar el veto simplemente para su propio interés nacional sino quedar obligados a abstenerse cuando se constate su participación en una controversia objeto de discusión.



Pero la legitimidad de un órgano como el Consejo no depende únicamente de su composición o de la regulación del derecho de veto, sino que también, y como un signo de nuestros tiempos, depende de la transparencia en la toma de decisiones, de su

eficacia y de la necesidad de rendir cuentas de sus actos. Es imprescindible por tanto que se introduzcan elementos de mayor naturaleza democrática en sus actos y en su toma de decisiones. Ciertos aspectos podrían ayudar en este sentido: un mayor y mejor acceso a la información que genera el Consejo, el incremento del número de sesiones públicas del organismo (las víctimas, las organizaciones afectadas por conflictos..., deben tener presencia en las audiencias públicas). La sociedad civil, el sector empresarial, las organizaciones regionales y los representantes de los organismos especializados de las Naciones Unidas también deberían ser invitados a declarar ante el propio Consejo. Debería mejorarse (y en este punto las posibilidades son realmente muy grandes) la interacción con la Asamblea General (órganos que parece en demasiadas ocasiones que quisieran desconocerse...) y también las relaciones (de conformidad con los artículos 52 y 53 de la Carta)²¹ con el resto de organizaciones internacionales de carácter regional y subregional, así como con las especializadas, intentando superar el cuestionamiento que ahora padecen algunas de ellas (UNESCO, FMI, BRDI).

Por otra parte, en numerosos foros se debate ya la idea de que Naciones Unidas dialogue con otros actores relevantes a nivel internacional que han surgido de la dinámica propia de la evolución global de nuestro planeta. Así, el Consejo de Seguridad podría trabajar estrechamente con el G-20 (un reflejo más contemporáneo del poder económico y de la influencia a nivel mundial) sobre cuestiones de interés mutuo. ¿Por qué no efectuar reuniones de G-20 en las Naciones Unidas? El Consejo de Seguridad podría debatir cuestiones del programa del G-20 y establecer posibles mecanismos de coordinación.

Mención especial merece el más novedoso de los mecanismos de actuación de las Naciones Unidas, aquel que realmente responde a las nuevas sensibilidades de este siglo XXI: en la Cumbre de Naciones Unidas de septiembre de 2005, se alcanzó el importante acuerdo de adoptar la doctrina de la responsabilidad de proteger (R2P)²². Los líderes mundiales afirmaron la responsabilidad de cada Estado de proteger a las poblaciones dentro de sus fronteras contra el genocidio, la guerra, la limpieza étnica y los crímenes contra la humanidad. Naciones Unidas y las organizaciones internacionales tienen la responsabilidad de usar los medios diplomáticos, humanitarios y pacíficos para proteger a las poblaciones de las atrocidades. Si un Estado es incapaz o simplemente

²¹ <http://www.un.org/es/charter-united-nations/index.html>

²² <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/63/677>

no quiere proteger a su pueblo, y los medios pacíficos son inadecuados e incapaces, entonces el Consejo, en cooperación con las autoridades regionales, deberá adoptar medidas para proteger a las poblaciones afectadas. Este principio revolucionario en cuanto que aspira por primera vez a superar a las legítimas soberanías nacionales en función del superior valor de la vida humana, plantea no obstante, serios problemas de interpretación y de aplicación y está en íntima relación con las necesarias reformas del Consejo y, muy especialmente, con las propuestas ya comentadas en relación a la limitación y concreción del derecho de veto de los 5 grandes. Ante casos constatados de grave violencia y peligro para poblaciones y si el Consejo se viera bloqueado para actuar las reformas deberían incluir la posibilidad de remitir la decisión de actuar a la Asamblea General y facultar a la Asamblea para: negociar un arreglo político y alentar el uso de sanciones y/o la fuerza militar si fuera necesario para incentivar una resolución del conflicto²³. El mundo globalizado del siglo XXI no podría soportar más la contemplación de atrocidades como las ya cometidas en el anterior siglo y tampoco mantener unas Naciones Unidas inoperantes, paralizadas por mecanismos de bloqueos que no responden en absoluto al interés de la humanidad en su conjunto.

¿Nuevos aires desde Washington?

Estas tareas, que debieran ser la primera de las prioridades del nuevo secretario general, no parece que vayan a obtener un gran respaldo desde la nueva Administración norteamericana. Las opiniones de los nuevos responsables de Washington se remiten más al ya clásico tratado de Robert Kagan «Poder y debilidad»²⁴, convertido de nuevo en manual de campo de ciertos responsables de la Administración Trump y que ponía en cuestión el actual sistema de relaciones internacionales por su inoperancia para servir a los intereses de Estados Unidos. En esa crítica se incluía el funcionamiento de las principales instituciones internacionales: solo el poder militar y económico garantiza la seguridad de Estados Unidos y no la multilateralidad o las negociaciones internacionales. Pero estos postulados de unilateralismo pueden ser peligrosos en un mundo en el que EE.UU., ya no tiene el monopolio económico y cuyo universalismo ideológico está ampliamente cuestionado. Si tal fuera la postura de los americanos, la ONU puede ser la única referencia válida para muchas naciones sin posibilidades de controlar el poder

²³ <http://www.un.org/es/preventgenocide/adviser/responsibility.shtml>

²⁴ Reseña: http://www.neoliberalismo.com/Pode_Debilidad.htm

de los EE.UU., ni de contraponerse a su nuevo unilateralismo. El nuevo por reciente (muy antiguo, sin embargo) lema de «América primero», asusta a todos aquellos que confiaban en el valor de compartir principios y valores con la gran superpotencia como la manera de establecer la defensa común de los mismos y de los intereses compartidos²⁵. Desde su inicio, el liderazgo de Estados Unidos ha sido esencial para el éxito de Naciones Unidas. La propia Institución y sus diversas organizaciones han tenido que hacer frente a multitud de situaciones de conflicto y han facilitado la cooperación mundial en innumerables formas, a menudo no demasiado conocidas, que además también han servido al interés nacional de los EE.UU.

Existen posibilidades dentro de la propia Carta de San Francisco para traer a debate asuntos que las grandes potencias no quisieran debatir: en virtud del artículo 99, «el secretario general podrá señalar a la Consejo de Seguridad cualquier asunto que, a su juicio, pueda poner en peligro el Paz y seguridad»²⁶. Los secretarios generales han invocado esta autoridad de forma muy genérica para tomar acciones de manera urgente, incluida la investigación y la mediación en situaciones previas a conflictos abiertos. Incluso han llegado a tomar medidas en situaciones de emergencia para extender las operaciones de mantenimiento de la paz «para llenar un vacío» (sujeto a la revisión del Consejo de Seguridad y a una posible desaprobación). Los nuevos tiempos parecen requerir un secretario general fuerte e imparcial con poder para intervenir en situaciones preconflicto sujetas a la supervisión del Consejo de Seguridad. Para ello el nuevo secretario general deberá reforzar su capacidad de actuación (por cierto reforzando a su vez el papel de la mujer en procesos de mediación).

En un mundo en el que las incertidumbres globales se extienden en materia de gobernanza, seguridad y paz...con un nuevo secretario general al frente de Naciones Unidas, es el momento de tomar medidas valientes para fortalecer la eficacia con que la Organización sigue adelante con la misión para la que fue creada allá por 1945. El mundo es de facto multipolar: Naciones Unidas y sus organismos siguen siendo indispensables. Este planeta nuestro no dispone de muchos más instrumentos a su alcance.

²⁵ <https://www.whitehouse.gov/america-first-foreign-policy>

²⁶ <http://www.un.org/es charter-united-nations/index.html>

Conclusiones

La Organización de las Naciones Unidas ha constituido desde su fundación hace más de siete décadas un elemento fundamental en el orden internacional surgido de la Segunda Guerra Mundial. Sus funciones, responsabilidades y misiones originales han estado en constante expansión desde ese momento. Su arquitectura interna, organización y sistemas responden, sin embargo, todavía a la relación de poderes que surgió del último conflicto mundial.

La elección de un nuevo secretario general y el comienzo de su mandato este mes de enero de 2017 debe constituir un elemento de acicate a la consecución de las reformas que necesita la Organización para poder seguir desempeñando su irremplazable función. Entre otras, la reflexión sobre la estructura administrativa, las operaciones de mantenimiento de la paz y la reforma del Consejo de Seguridad se evidencian como las más importantes.

Los recientes acontecimientos a nivel internacional y las dudas que la nueva Administración norteamericana ha sembrado sobre la relevancia y el papel de Naciones Unidas abren sin embargo un compás de espera ante la actitud futura de este Estado miembro fundador e impulsor, el mayor contribuyente y también uno de los mayores beneficiarios del trabajo de la Organización.

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

06/2017

31 de enero 2017

José Pardo de Santayana Gómez de Olea

La geopolítica ha vuelto para
quedarse

La geopolítica ha vuelto para quedarse

Resumen:

La percepción de que la geopolítica ha vuelto y de que se está conformando un orden global multipolar está ganando terreno. Esta circunstancia no es transitoria, sino que, por lo contrario, la emergencia de China con la perspectiva de convertirse en las próximas décadas en la primera potencia mundial lleva implícito el reforzamiento progresivo de la geopolítica como elemento vertebrador de las relaciones internacionales. Esto no supone necesariamente la confrontación y la guerra entre los principales centros de poder del mundo. El arma nuclear ha cambiado en ese sentido la lógica de la historia. Pero como consecuencia de las fuerzas tectónicas que están reacomodando dicho orden internacional sí se pueden esperar tensiones y dificultades crecientes. En cualquier caso, el futuro se abordará mejor si se tienen en cuenta tanto las sensibilidades como los condicionantes de la geopolítica.

Abstract:

It's gaining ground the notion that geopolitics have returned and a multipolar global order is being rebuilt. This circumstance is not transitory, as the emergence of China together with the prospect of becoming the first world power in the next decades implies the progressive reinforcement of geopolitics as a backbone of international relations. This fact does not necessarily mean confrontation and war between the main centers of power in the world. In that sense nuclear weapons have changed the logic of history. But as a consequence of the tectonic forces that are rearranging the international order, tensions

and growing difficulties can be expected. In any case, the future will be better addressed if both the sensitivities and the determinants of geopolitics are taken into account.

Palabras clave:

Geopolítica, poder, orden internacional, futuro, Estados Unidos, China.

Keywords:

Geopolitics, power, international order, future, United States, China.

Este artículo pretende explorar los profundos cambios que parece estar sufriendo el orden internacional y el peso que en dicho nuevo orden está adquiriendo el enfoque geopolítico, fundamentalmente entre las nuevas potencias emergentes. No se propone tanto que Occidente deba cambiar los propios puntos de vista hacia un enfoque más geopolítico, como que se tengan en cuenta sus premisas en la relaciones con los demás, considerando que recientes intentos de configurar el mundo imponiendo el modelo liberal democrático han producido el efecto contrario, dando lugar a un mundo menos estable y pacífico, y más hostil a los valores occidentales.

De un orden hegemónico a un mundo multipolar

Tras el final de la Guerra Fría Estados Unidos quedaron como única superpotencia dominante con un grado de hegemonía global que, como afirmó en su día Brzezinski, no tenía precedentes en la historia¹. Siendo la bipolaridad ideológica un componente esencial de la Guerra Fría, el desplome tan completo del rival comunista —que llevó incluso a la descomposición de la misma Unión Soviética— dio al modelo democrático liberal un respaldo tan formidable que llegó a parecer que se trataba del triunfo definitivo del sistema político-económico liberal democrático y de los valores que lo sustentan. El famoso artículo *El fin de la Historia* de Francis Fukuyama, aunque fuera contestado, emergió como la punta del iceberg que subyacía en el subconsciente tanto de los vencedores como de los vencidos.

El idealismo norteamericano y la tradición jurídica occidental ganaron terreno en las relaciones internacionales a las visiones más realistas vinculadas a los intereses nacionales, las capacidades materiales y el equilibrio de poder. El *Nuevo Orden Mundial* aspiraba a superar los antiguos «vicios» de la geopolítica y a construir el mundo conforme a unos principios comunes a toda la humanidad, donde la democracia estaba llamada a ser tanto el referente legitimador como el agente pacificador.

Se pensaba, por ejemplo, que la globalización en su conjunto, y muy especialmente la universalización del acceso al conocimiento por los avances de las comunicaciones, favorecerían un desarrollo mundial más armónico y justo. Por lo contrario, en las últimas décadas ha crecido la desigualdad, debilitando el apego de importantes sectores de la población occidental hacia sus propios signos de identidad.

¹ BRZEZINSKI, Zbigniew, *Le grand échiquier, L'Amérique et le reste du monde*, Bayard Éditions, 1997, p. 47.

A medida que el orden mundial ha ido perdiendo el carácter unipolar y hegemónico que lo caracterizaba, la geopolítica ha vuelto a ocupar el lugar que le ha correspondido con anterioridad en la historia y que tiende a encontrar su acomodo en el orden multipolar que se está perfilando. Ciertamente, la geopolítica ya no tiene los perfiles nítidos que la caracterizaron en los siglos XVIII, XIX y XX, porque en la actualidad tiene que compartir espacio con otras poderosas dimensiones de las relaciones internacionales. Sin embargo, eso no impide que la geopolítica reclame la primacía en la compleja matriz de factores que determina las relaciones entre los actores de la escena internacional. Resulta interesante la reflexión de Robert Kaplan cuando se pregunta por qué se ha dejado de prestar atención a la perspectiva geográfica:

«Para recobrar nuestro sentido de la geografía primero tenemos que determinar el momento en la historia reciente cuando lo perdimos de forma más profunda, explicar por qué lo perdimos y dilucidar cómo ha afectado nuestras suposiciones acerca del mundo. Tal pérdida fue, por supuesto, gradual. Pero el momento que he aislado, cuando la pérdida fue más aguda, fue inmediatamente después de la caída del Muro de Berlín (...) que nos hizo ciegos a los impedimentos geográficos reales que todavía nos dividen y que se nos seguirán presentando.

Porque de repente nos encontramos en un mundo en donde el desmantelamiento de una frontera hecha por el hombre en Alemania llevó a la asunción de que todas las divisiones humanas habían sido superadas, que la democracia podía conquistar África y Oriente Medio tan fácilmente como lo había hecho en Europa oriental, que la globalización —que pronto se convertiría en la palabra de moda— no era nada más que una dirección moral de la historia y un sistema de seguridad internacional en vez de lo que es en realidad, simplemente una etapa del desarrollo económico y cultural»².

Podemos argumentar, sin duda, que la vuelta de la geopolítica no es una buena noticia. No obstante, no parece inteligente ignorar una realidad porque sea contraria a las propias convicciones y, en cualquier caso, incluso quien se sienta con fuerzas para intentar mitigar el protagonismo de la geopolítica en las relaciones internacionales debe tener en cuenta la lógica y los factores que la animan. Una de las razones por las que la geopolítica ha irrumpido de nuevo con tanta fuerza en las relaciones internacionales ha

² Traducido por el autor de: KAPLAN, Robert D., *The revenge of geography, what the map tells us about coming conflicts and the battle against fate*, Random House, 2012, p. 3.

sido precisamente el no haber tenido en su debida consideración las premisas geopolíticas, actuando como si las sociedades pudieran liberarse por completo de ellas y olvidando el peso de la cultura, de la historia y, en definitiva, de la geografía en el sentido amplio del término. Este ha sido, por ejemplo, el caso del modelo de intervención militar en Irak en 2003, al no tener en cuenta las graves consecuencias de alterar el equilibrio regional entre sunitas y chiitas, o la intervención en Libia, al pasar por alto las profundas divisiones tribales del país.

El punto de inflexión que debilitó el orden internacional regido por los principios liberal-democráticos fue el Once de Septiembre. En aquella época Estados Unidos era admirado y respetado a nivel global. El brutal atentado había generado una enorme solidaridad hacia Norteamérica, reforzando aún más su capacidad de liderazgo. Washington no estaba enfrentado a ningún rival y presidía el orden internacional sin que sus fuerzas combatieran en ninguno de los principales teatros geoestratégicos. La amenaza terrorista en ascenso añadía argumentos para unas relaciones internacionales más colaborativas.

El despliegue militar en Afganistán en octubre de 2001 tuvo un gran respaldo internacional y no se ponía en duda el derecho legítimo de Estados Unidos para intervenir en un país en cuyo territorio se encontraba el cuartel general de la organización terrorista responsable del colapso de las Torres Gemelas. Sin embargo, la decisión de atacar a Saddam Husein en Irak en marzo de 2003 dañó gravemente la cohesión entre Washington y las principales capitales del mundo —entre ellas algunos importantes aliados europeos— y disolvió, como un azucarillo en el café, el liderazgo y prestigio de Estado Unidos. Incluso dentro de la propia nación norteamericana la controversia fue muy encendida. Eso fue así precisamente por la arrogancia con la que el presidente norteamericano y su entorno prescindieron de gran parte de los principales actores de la comunidad internacional. Influido por los hombres fuertes del lobby *neocon* —los únicos que ofrecieron al presidente una respuesta contundente al 11-S— Bush antepuso músculo a legitimidad. Robert Kagan, uno de los principales portavoces del pensamiento *neocon*, lo justificaba afirmando que los americanos eran de Marte y los europeos de Venus y que lo que legitima el ejercicio del poder es precisamente tenerlo³. La guerra en

³ Esta es la tesis central del artículo y posterior libro: KAGAN, Robert, «Poder y debilidad, Estados Unidos y Europa en el nuevo orden mundial», 2003.

Irak, no solo debilitó la imprescindible cohesión internacional, sino que también restó recursos, atención política y fuerza a las complejas operaciones en Afganistán.

Para hacer las cosas aún más difíciles, tanto en Afganistán como en Irak se ignoró la realidad étnica, religiosa, cultural e histórica y se intentó construir sociedades de «nueva planta» conforme a un modelo democrático que les era ajeno y se hizo con un grado de radicalidad sin precedentes, especialmente en Irak. Se trataba de deconstruir el Estado baaz y reconstruir el Estado iraquí desde sus cimientos conforme a principios democráticos no contaminados por las estructuras preexistentes.

El petróleo pagaría la cuenta de la reconstrucción y la nueva sociedad iraquí sería el faro democrático que ayudaría a propagar los principios liberal-democráticos por la región de Oriente Medio.

Esto a su vez ayudaría a pacificar y estabilizar dicho gran foco de inestabilidad mundial y catalizador del terrorismo. Los ejemplos de Alemania y Japón después de la Segunda Guerra Mundial se presentaban como argumentos para demostrar que a una sociedad se le podía dar la vuelta como a un calcetín. La práctica ha demostrado que el Gobierno norteamericano sobrestimó sus capacidades, produciéndose el efecto contrario de lo pretendido.

La guerra de Irak sirvió de fermento para el nacimiento y desarrollo del autodenominado *Estado Islámico*. La decisión manifiesta de la Administración Obama de retirar la fuerza militar de Irak y no volver a desplegar fuerzas terrestres en la región junto con la *Primavera Árabe* dieron a la franquicia disidente de Al Qaeda la oportunidad de llevar a la práctica su proyecto de Califato sobre un territorio concreto y en la región donde había enraizado el Califato original. La guerra de Siria, consecuencia de la de Irak, ha restado a Estados Unidos influencia y capacidad de maniobra en una región que le resulta especialmente sensible desde el punto de vista geoestratégico. La desafortunada intervención en Libia, que solo ha contribuido a empeorar las cosas, no solo ha contaminado la geopolítica mediterránea, sino que además suma argumentos al relato del resentimiento antioccidental dentro del mundo islámico que describe a los cruzados occidentales destruyendo a las sociedades árabes para adueñarse de su petróleo.

Otro importante teatro geopolítico donde tanto Europa como Estados Unidos encuentran dificultades crecientes es la frontera rusa, con graves consecuencias tanto allí como para la posición norteamericana en Siria.

De nuevo la subestima de las realidades geopolíticas frente a una nación orgullosa y con aspiraciones de potencia que interpreta de hecho las relaciones internacionales desde la óptica geopolítica ha puesto a Moscú en oposición a sus antiguos enemigos de la Guerra Fría. La expansión pausada pero sistemática y sin línea de parada reconocible de la OTAN y de la Unión Europea hacia el Este y Sureste no podía dejar de producir una reacción rusa. Rusia es una nación históricamente obsesionada por la necesidad de unas áreas de influencia o de dominio que impidan su aislamiento —cerco en el peor de los casos— y den seguridad a sus extensas fronteras. Desde la óptica occidental como consecuencia de la crisis de Ucrania, Crimea y el Donbas en 2014, Rusia, al usar la fuerza contra otro país europeo y modificar con ello las fronteras, ha transgredido los principios básicos del orden internacional establecido tras la Segunda Guerra Mundial y ratificados tras el fin de la Guerra Fría. Desde el punto de vista ruso, se ha dañado gravemente la confianza recíproca y la posibilidad de unas relaciones constructivas con Occidente, acercándose Rusia a China, su rival geopolítico natural.

La ascensión de China y su impacto en la geopolítica mundial

Esto último ha adquirido especial relevancia porque, precisamente en los años en que Estados Unidos se ha ido enmarañando en el laberinto de Oriente Medio, se ha producido el milagro chino. Según datos del Banco Mundial, en el año 2000 China era la sexta economía mundial —detrás de Estados Unidos, Japón, Alemania, Gran Bretaña y Francia— con un 12% del PIB de los EE.UU. En la actualidad China es la segunda potencia económica del mundo con un 60% del PIB de Estados Unidos y casi dos veces y media el de Japón, país que ocupa el tercer lugar⁴. Pekín, que mantenía un perfil bajo mientras ponía en orden su economía y se iba posicionando por el mundo para asegurarse el acceso a las materias primas, ahora reclama su papel de gran potencia. Ciertamente, China es un país pragmático que no busca la confrontación, pero impulsa una reordenación de su espacio marítimo próximo y desea desplazar a los Estados Unidos como árbitro de Asia Oriental, el lugar hacia el que se está desplazando el centro de gravedad de la economía mundial. Tanto su modo de actuar, como el contenido del debate estratégico interno, revelan que China carece de cualquier sensibilidad idealista y que se ajusta a la perfección a los patrones del realismo político y de la interpretación geopolítica de la realidad internacional.

⁴ Elaboración propia con datos de: <http://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.CD>

Por riqueza, desarrollo y población el Imperio chino podía haber disputado la primacía a las monarquías europeas durante los primeros tres siglos de expansión y dominio mundial de estas últimas, pero no lo hizo porque se aisló voluntariamente del contexto global y se limitó a dominar su entorno inmediato, cerrado y autosuficiente. En el siglo XIX China, el país del centro, con una historia milenaria de supremacía de su civilización, se vio humillada por Occidente y ahora quiere asegurarse de que nadie le pueda volver a imponer su voluntad y de que su dignidad nacional sea respetada. Incluso si China quisiera volver a aislarse en un espacio autosuficiente, ese sería en adelante la totalidad del planeta sin cuyos recursos no puede sostenerse un país donde vive un sexto de la población mundial.

El conjunto de factores descrito combinado con las propias debilidades que Occidente está poniendo de manifiesto con el auge de los populismos, el Brexit, la falta de impulso en su conjunto al proyecto de la Unión Europea y los interrogantes de la nueva presidencia norteamericana han propiciado tiempos de gran incertidumbre donde parecen cuestionarse algunos de los pilares sobre los que se había construido el orden internacional configurado tras el final de la Segunda Guerra Mundial. En dicho sentido el Instituto Internacional de Estudios Estratégicos de Londres afirma en su *Strategic Survey 2016* que «los cimientos del orden global se están debilitando alarmantemente», que «la política exterior se está convirtiendo en una rama de la psicología» y que «se está renacionalizando la gestión de crisis»⁵.

Aunque haya diversidad de opiniones en relación con el futuro desarrollo de China y nunca pueda descartarse un colapso interno, es razonable prever que dentro de una década haya un orden mundial presidido por dos superpotencias China y Estados Unidos, equilibrado por otras tantas potencias de segundo orden: Japón, la India, Rusia y la Unión Europea, estas últimas todas ellas con sus puntos fuertes y sus puntos débiles. La India lógicamente será un aliado natural de Estados Unidos y un rival de China; Japón para reivindicar su papel real como tercera potencia más rica del planeta tenderá a tener una posición cada vez más independiente de Estados Unidos; Rusia, sin una economía que respalde sus ambiciones de poder —si no llega a sufrir una grave crisis interna que la descartaría como potencia—, se convertirá en un comodín determinante a favor de una o de la otra de las superpotencias. Una alianza ruso-norteamericana dará lugar a un

⁵ The International Institute for Strategic Studies (IISS), *Strategic Survey 2016*, 27 de septiembre de 2016, p. 9.

equilibrio geopolítico muy distinto al de una alianza ruso-china. En el primer caso los Estados Unidos podrán mantener una posición cómoda con una mayor distensión geopolítica global y Washington jugaría a nivel del continente euroasiático el papel que en su día le correspondió a Londres, vigilando los equilibrios de poder entre las potencias continentales europeas.

En el segundo caso, habría un mayor enconamiento geopolítico con un mundo más polarizado entre Washington y Pekín. La Unión Europea es un gran interrogante porque puede ser decisiva o irrelevante según ella misma se autodetermine. Sin duda, el mejor de los escenarios para todas las partes es aquel en que la Unión Europea actúe de forma cohesionada y unitaria en el juego geopolítico global. Tal circunstancia reforzaría el papel de Estados Unidos y reequilibraría los centros de poder del Pacífico y del Atlántico, favoreciendo una transición de poder menos abrupta.

El panorama descrito de conformación de un mundo multipolar complejo con la emergencia de una nueva gran potencia con el pronóstico de convertirse en unas décadas en el Estado más rico y poderoso del mundo augura tiempos de fricciones e inestabilidad. Podemos pues pensar que en los próximos años la geopolítica siga ganando peso en la conformación de las relaciones internacionales y que en consecuencia vayamos a vivir décadas de creciente densidad geopolítica.

En el pasado las pugnas en la cumbre del poder global que daban lugar a la sustitución de unas potencias por otras como centros principales de poder solían dar lugar a guerras de grandes proporciones. La aparición del arma nuclear y la lógica de la mutua destrucción asegurada han cambiado por completo dicha tendencia haciendo mucho menos probables, y sin resultado favorable posible para ninguna de las partes, las guerras convencionales entre grandes potencias dotadas del arma nuclear.

No obstante, nunca se pueden descartar los accidentes fortuitos o la irreprimible imprevisibilidad de la libertad humana.

Vemos pues como el acontecimiento que más influye, y que de alguna manera preside la geopolítica contemporánea, es uno que todavía no ha ocurrido: la ascensión de China a la posición de primacía entre las potencias mundiales.

Con independencia de que termine ocurriendo o no, mientras esté en el horizonte prospectivo de las próximas dos o tres décadas, esta posibilidad se proyectará hacia atrás y determinará en gran medida la naturaleza de las relaciones internacionales.

Perspectivas para interpretar la ascensión de China a la primacía mundial

Hay tres grandes perspectivas para considerarlo. La más elemental es la que considera que los Estados Unidos van a perder el papel de supremacía mundial en favor de otra potencia. En este caso, que tiene su sentido fundamentalmente desde una reflexión norteamericana, y que es un tema recurrente en Washington desde hace bastante tiempo, se trataría de diseñar una estrategia para retrasar o mitigar las consecuencias del traspaso de poder. Esto no deja de ser un suceso de ley natural, ya que sería ahistórico aspirar a perpetuarse indefinidamente en una posición hegemónica. Se trataría pues del final de algo menos de un siglo de supremacía estadounidense en la historia universal.

La segunda perspectiva es considerar que lo que está llegando a su fin es un periodo histórico de doscientos años de configuración de la sociedad internacional según los valores y referencias liberales. Se trata de los dos siglos en que tras las guerras napoleónicas el mundo se ordena principalmente según dichos parámetros, únicamente interrumpidos como alternativa en una parte del mundo durante los años del orden soviético. Pone el énfasis en los valores que han regido el orden internacional desde la supremacía moral tanto de dichos valores como de las naciones anglosajonas que lo han implantado. No se trataría del final del sistema de valores liberal democrático sino del final de su hegemonía en la configuración del orden internacional.

Como afirma Charles Kupchan en *No One's World*, con la emergencia de las nuevas potencias, Occidente no solo perderá su primacía en el ámbito material, sino también su dominio ideológico, configurándose un mundo con múltiples versiones de modernidad⁶. Finalmente, se puede contemplar la cuestión como la conclusión de una era histórica en la que el mundo ha estado dominado y configurado por potencias europeas, considerando a los EE.UU., como una nación europea establecida territorialmente en otro continente. Se trataría pues del final de la era eurocéntrica de la historia humana.

⁶ Citado por: FLOCKHART, Trine, *The coming multi-order world*, Routledge, 23 de marzo de 2016, p.10.

Desde esta perspectiva el mundo habría empezado ya la transición hacia un mundo donde el poder mundial dejaría de tener rostro blanco para tener una impronta geográfica más representativa de toda la humanidad.

Hasta finales del siglo xv, no solamente estaba América fuera del mapamundi, sino que las relaciones entre los grandes centros civilizadores de Europa y Asia eran muy tenues y el enorme potencial de interacción humana a nivel global estaba dormido. Tras las grandes exploraciones españolas y portuguesas del despertar del Renacimiento, el mundo inició un progresivo proceso de globalización que ha llegado a su plenitud en el siglo xx. Poco a poco las sociedades europeas fueron controlando de forma efectiva mayores porciones de la geografía mundial.

Al partir la iniciativa de puertos europeos y demostrar las sociedades europeas un atrevimiento, dinamismo y capacidad de dominio sin precedente, el mundo se configuró según el orden, los patrones y los valores acuñados en el apéndice más occidental del continente euroasiático.

Esta última perspectiva que contempla nuestro tiempo como el otoño de una gran era eurocéntrica de más de quinientos años es quizás la más conveniente para intentar escudriñar el futuro en tanto que es probablemente de ese modo como la mayor parte del mundo lo va a interpretar. Incluso desde Rusia, que fue uno de los grandes actores del dominio mundial por parte de Europa, tiene esa interpretación en relación con Occidente. Su ministro de Exteriores, Sergei Lavrov, ha escrito en dicho sentido:

«Se ha producido una reducción relativa de la influencia del así llamado *Occidente histórico* que fue utilizada para verse a sí mismo como el campeón de los destinos de la raza humana por casi cinco siglos»⁷.

La entrada de potencias no occidentales en el foro selecto de los centros de poder que configuran el orden mundial está llamada a ser la Revolución francesa de las naciones, con toda la capacidad de transformación que eso supone. La reciente experiencia colonial hace que prácticamente la totalidad de las naciones del mundo se interpreten a sí misma como sociedades colonizadas o colonizadoras. Esta circunstancia que polariza a las naciones en relación con Occidente, la aristocracia mundial en el orden anterior, se irá poniendo progresivamente de manifiesto a medida que las nuevas potencias no

⁷ Traducido por el autor del artículo publicado en inglés en la página Web del Ministerio de Asuntos Exteriores de la Federación Rusa: LAVROV, Sergei, *Russia's Foreign Policy: Historical Background*, revista *Russia in Global Affairs*, 3 de marzo de 2016. Ver en, http://www.mid.ru/en/foreign_policy/news/-/asset_publisher/ckNonkJE02Bw/content/id/2124391.

occidentales se vean en posiciones más dominantes. ¿Cómo interpretarán los japoneses los sucesos de Hiroshima y Nagasaki cuando la influencia de los EE.UU., en el Este de Asia se haya debilitado? ¿Cuánto resentimiento poscolonial no subyace en el antagonismo antioccidental del terrorismo yihadista? Muchas naciones hoy de segundo y tercer orden alcanzarán previsiblemente la conciencia de su propia identidad y potencialidad intentando superar la subordinación al patrón cultural hoy dominante. Sin embargo, las propias rivalidades entre las potencias asiáticas hace muy difícil imaginar una gran alianza antioccidental.

Como ocurrió tras la caída del Imperio romano, donde sus referencias culturales sobrevivieron a la invasión bárbara y hasta nuestros días han llegado muy audibles los ecos del Foro romano, muchos elementos de la cultura occidental sobrevivirán como referencia universal al final de la era eurocéntrica. En la ciencia, en las artes, en la organización de las ciudades, en la diplomacia e incluso en el protocolo permanecerá probablemente la herencia occidental.

Conclusiones

En cualquier caso, muchas de las reflexiones propuestas pueden perder toda su vigencia en función de acontecimientos hoy no previsibles o poco probables que pudieran tener una incidencia de primer orden en la configuración del futuro orden internacional, normalmente para hacerlo más inestable. Vivimos tiempos de incertidumbres y de preocupación por un futuro difícil de gestionar donde todo parece indicar que la geopolítica ha vuelto para quedarse.

No se trata de proponer estrategias para oponerse a la ascensión de una u otra potencia, lo cual sería probablemente contraproducente, sino más bien de la necesidad de revisar algunas de las premisas hasta ahora vigentes.

El modelo liberal democrático tendrá mayor arraigo fuera del mundo occidental en la medida en que se proponga y no se imponga.

La paz sigue siendo la prioridad por excelencia, pero la estabilidad debe primar por encima de las profundas diferencias que puedan separar a unas naciones y culturas de otras, reconociendo la importancia de las sensibilidades geopolíticas ajenas: el cambio por la fuerza de regímenes autoritarios poco respetuosos con los derechos humanos ha dado lugar a escenarios caóticos donde los derechos humanos se ven todavía más amenazados; por sólidos que sean los argumentos que llevaron a la ruptura de

relaciones constructivas con Moscú, la actual situación de escalada militar entre la OTAN y Rusia, y la intervención militar de esta última en Siria están perfilando un horizonte claramente más peligroso y peor para todas las partes; en Oriente Medio hay una realidad religiosa, racial, nacional, de posicionamiento en relación con la modernidad y de rivalidad entre la potencias regionales —a la que hay que sumar el envenenado asunto palestino-israelí—, compleja y entrecruzada que no puede ser menospreciada si se quiere mitigar la furia del volcán de violencia e inestabilidad en que se ha convertido la región. Finalmente, los temas de interés global, como el cambio climático, el acceso universal a los recursos naturales o la lucha contra el terrorismo y contra la proliferación de armas de destrucción masiva deben servir para crear consensos sobre los que fomentar unas relaciones internacionales más constructivas.

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

07/2017

01 de febrero 2017

Federico Aznar Fernández-Montesinos

Reflexiones sobre el liderazgo
estratégico militar del siglo XXI (II).
Visión y decisión

Reflexiones sobre el liderazgo estratégico militar del siglo XXI (II). Visión y decisión

Resumen:

Este trabajo se enmarca dentro de un Proyecto Nacional del Ministerio de Economía y Competitividad titulado «Liderazgo estratégico en España: de la Historia a los retos futuros» liderado por el CSIC y que cuenta con la participación de relevantes empresarios y profesores de distintas universidades españolas y británicas. Este ensayo ha estado precedido por otro referido a los niveles de decisión, irá seguido de otros en los que se abordará el papel de la cultura en el liderazgo, la educación y sensibilización y dificultades de los líderes estratégicos,...con la vocación de constituir un todo integral sacando partido de los estudios ya realizado por otras Fuerzas Armadas como del ámbito civil. Su tesis principal es que los elementos culturales de sesgo táctico predominan en el ámbito militar y, en ausencia de circunstancias extraordinarias que permitan una legitimación adicional de los líderes estratégicos, estos pueden condicionar el desempeño de los cometidos de las organizaciones militares.

Abstract:

This essay is part of a National Project of the Ministry of Economy and Competitiveness entitled "Strategic Leadership in Spain: From History to Future Challenges" led by the CSIC; relevant entrepreneurs and professors from different Spanish and British universities take part on it. This essay will be preceded by other about levels of decision and will be followed by others about strategic culture, education and sensitivity of the strategic leaders, with the vocation to constitute an integral whole. It intends to take advantage of the studies already carried out by other Armed Forces as of the civil sphere.

Its main thesis is that the tactical biased elements predominate in the military culture and in the absence of extraordinary circumstances that allow an additional legitimation of the strategic leaders; these could end up conditioning the performance of the tasks of the military organizations.

Palabras clave:

Liderazgo estratégico, decisión estratégica, no decisión, misión, cultura estratégico, planeamiento estratégico, incrementalismo.

Keywords:

Strategic leadership, strategic decision, no decision, vision, mission, strategic purpose, vision, military culture, strategic planning, incrementalism.

*Non nobis Domine, non nobis,
Sed Nomini tuo da gloriam
(No para nosotros Señor, no para nosotros,
Sino para dar gloria a tu Nombre)
Salmo 115, lema de Orden del Temple.*

Magis

La banda sonora de la película «La Misión» (1986) obra del genial compositor Ennio Morricone acompaña de modo magistral la profusión de niveles dramáticos por los que se va desplazando el film. Su base se asienta sobre la fusión de dos sonoridades diferentes: la música litúrgica y la étnica, en un intento de ser un crisol de la variedad de culturas que aparecen en la producción. Para ello combina corales y melodías posrenacentistas, tambores nativos (flautas y percusiones guaraníes para ambientar algunas escenas en la selva) y guitarras españolas, todos estos elementos a veces en la misma pieza.

Pero es sin duda un tema, «El oboe de Gabriel», el más conocido. Una melodía preciosa y simple (su composición estuvo condicionada por la velocidad a la que el protagonista era capaz de mover los dedos sobre el instrumento), de una sencillez, candor y serenidad conmovedora, muy adecuada a la escena a la que acompaña.

La película, una joya, nos traslada a la disputa sobre las Misiones Orientales (las conocidas «Siete Misiones Jesuitas», hoy Brasil) tras la firma del Tratado de Lisboa entre las monarquías peninsulares en 1750. Destacan en ella, junto a un nuncio refinado y acomodaticio, tres prototipos hispánicos: un noble corrupto, una suerte de militar pasional y un jesuita intelectual, íntegro y firme en sus convicciones hasta el final.

La música de ese oboe, su hondura, simplicidad y dulzura, pueden acompañarnos en un paseo desde el Paraguay a Goa pasando por el África subsahariana, Canadá, el Mississippi, Nagasaki y Pekín, lugares a los que los jesuitas llegaron a veces con poco más que ese instrumento.

La Compañía de Jesús, de hondas raíces hispánicas, sirvió al rearme doctrinal de la Iglesia frente al protestantismo asociando heroísmo, preparación y excelencia. El jesuita vocacional es, como el Cid, un hombre de frontera y para la frontera.

Y es que junto a unos doscientos jesuitas canonizados o santificados, la Orden ha dado personajes del calado de Ricci (misionero en China a finales del siglo XVII), De Goes (también misionero en China), Schall (astrónomo en la Corte China a finales del XVII), De Nobili (misionero en India), Clavius (Astrónomo), Laínez (español de ascendencia judía

en esos tiempos y segundo general de los jesuitas), Ignacio Ellacuría, Gracián, Mariana o Teilhard de Chardin; otros llegaron en África hasta el Nilo azul o culminaron algún tipo de saber científico. Hubo alguno que hasta tradujo allá por el siglo XVIII a Sun Tsu o fue el primer jefe de estudios de la Academia de Artillería cuando la fundara Carlos III.

En palabras de Pablo VI: «Donde quiera que en la Iglesia, incluso en los campos más difíciles o de primera línea, ha habido o hay confrontaciones: en los cruces de ideologías y en las trincheras sociales, entre las exigencias del hombre y mensaje cristiano allí han estado y están los jesuitas».

Es el magis, el «más», jesuítico una permanente llamada a avanzar dentro de lo que denominan «ser contemplativos en la acción», una suerte de liderazgo heroico.

«Magis significa más, mejor, mayor, superior, no muchas cosas, sino mucho, profundidad. Quiere decir arrojo, meter mano a lo difícil; no lo ordinario, sino lo extraordinario; no lo bueno, sino lo mejor. Significa sobresalir, señalarse, llamar la atención, originalidad, creatividad. El magis nunca se identifica con la mediocridad. No es cuestión de hacer más cosas, sino de discernir cuidadosamente lo que más conviene para el servicio de Dios. Es hacer las cosas —tal vez menos— pero con más hondura... Se ve claro lo que es el magis en el discernimiento ignaciano. Discernir no es escoger entre el bien y el mal (para eso están los Mandamientos) sino entre lo bueno y lo mejor». La Compañía de Jesús, una Orden sacerdotal y de apostolado, fue fundada por un controvertido soldado, un español de temperamento que devino en místico; en sus inicios agrupaba a 10 personas de distintos orígenes y edades. Se adelantó a la contrarreforma y se convirtió en uno de los pilares de la Iglesia. Su éxito, a juicio de Chris Lowney, un exjesuita venido en ejecutivo de JP Morgan, en su obra «El liderazgo al estilo de los jesuitas» se explica por «una dedicación incondicional a un modo exclusivo de trabajar y de vivir, a una vida que integraban los principios del liderazgo, es decir, el conocimiento de sí mismo, el ingenio, el amor y el heroísmo».

Los jesuitas consideraban que el liderazgo solo es posible cuando uno es capaz de dirigirse a sí mismo y que los auténticos líderes abren el potencial de los demás, pues todo talento es siempre de provecho. Tras un exigente proceso de selección y desde una sólida formación, enseñaban a los novicios a dirigir para luego invitarles a convertir una inspiración de la Compañía, una visión, en algo propio; se les introducía así paulatinamente en una cultura que se servía del heroísmo como modelo, dando a cada

uno la oportunidad de engrandecerse mediante la contribución significativa a una empresa más grande que sus propios intereses personales.

El liderazgo de los jesuitas es automotivado. Los Ejercicios Espirituales, realizados en silencio (título no por casualidad de la reciente película de Scorsese), y la introspección, el difícil arte de conocerse a uno mismo, les daban un punto de situación y capacitaban al novicio para personalizar la misión e ir más allá del servicio al hacerlo de todo corazón, el magis.

Un compromiso integral constituye una diferencia clave entre las organizaciones que podríamos considerar heroicas y las comunes. Su éxito queda asociado a la introspección sumada a un liderazgo ampliamente distribuido en el cual, cada persona acepta primero una misión general y la transforma después en una cuestión personal que incorpora, por si fuera poco, una obligación de sobresalir.

Por eso, a partir de ahí, «podemos ser líderes en todo lo que hacemos: en el trabajo y en la vida diaria, cuando enseñamos y cuando aprendemos de los demás; y casi todos hacemos todas estas cosas en el curso de un día». El jesuita ideal, está en equilibrio tan recogido —fruto de la meditación— como preparado, y le mueven a la acción metas heroicas; el suyo es un impulso valeroso. La meditación es personal y transforma las metas de la Compañía, su visión, en metas personales.

Para los jesuitas, a juicio de Lowney, el liderazgo no lo mide la magnitud de la oportunidad sino, también y sobre todo, la calidad de la respuesta, la excelencia.

Con ese impulso, y la ambición de cambiar la sociedad, de hacerla avanzar, crearon el sistema educativo más grande del mundo (hoy, la Compañía cuenta con en torno a 17.000 jesuitas) centrado sobre la excelencia de la educación superior. Querían influir en quienes tenían impacto en la sociedad para cambiarla, por eso formaban a las élites, más aun las creaban; moldear y bruñir los talentos más sobresalientes de las sociedades requería de perfección, demandaba de un ingente esfuerzo, una permanente actualización y exigencia.

Pocas veces un oboe pudo recoger mejor la esencia de las cosas; y los coros una llamada a la acción y, simultáneamente, el éxtasis.

En fin, mucho hay de común como puede intuirse entre la cultura ignaciana y el régimen militar (alguno de sus Ejercicios lo destilan). No en vano su fundador y primer general (Prepósito General), contaba cómo se ha dicho, con formación militar, además de ser español. La permanente demanda que se hace a los militares para que acudan a los

«puestos de mayor riesgo y fatiga», el dar «primacía a los principios éticos que responden a una exigencia de la que hará norma de vida» que señalan nuestras Reales Ordenanzas, y en general toda la escala de valores relacionadas con el esfuerzo y el heroísmo, no se diferencia sustancialmente del magis. El voto de obediencia al papa (circa misiones, la obediencia a las encomiendas que le presente la Santa Sede), característico de esta Orden y que se suma a los tres normativos de la vida religiosa, está en relación con la disciplina y la entrega física exigible a los militares.

Pero sí hay un punto de diferencia relacionada con la predominancia del elemento táctico y del pragmatismo en la cultura militar de la mayoría de los países; se considera menos aquello que no tiene una utilidad inmediata. La primera es la introspección, el punto de situación, la reflexión sobre lo hecho y lo pendiente. La otra está en relación con la excelencia toda vez que esta en el ámbito militar queda en la práctica fijada en el marco táctico, mientras otros aspectos como la enseñanza (eje que articula, como se ha visto, el proceder ignaciano), la inteligencia o la logística quedan relegadas, en la práctica, a un segundo nivel, frente a una visión ignaciana que promulga la excelencia 360 grados y no desdeña ningún talento.

Como se ha visto, existen en el dominio de la estrategia algunos principios y conceptos básicos que se repiten en todas las disciplinas. Son los conceptos de misión, visión, cultura, valores... Las páginas web de las empresas más relevantes (Coca Cola, Nestlé, Nissan,...), y también de las Fuerzas Armadas de algunos países, dejan constancia explícita de su formulación sosteniendo el mismo esquema, a veces como si fuera un formato por rellenar.

Algunas de estas ideas surgen del mundo militar y hacen su tránsito por el civil, donde son conceptualizadas, incorporando en este trayecto nuevas dimensiones que pueden ser también recapitalizadas en el ámbito militar. Hoy no son pocas las Fuerzas Armadas que publicitan ante sus audiencias en sus web oficiales y publican el mismo esquema de las compañías. La cuestión es si el modelo es asumido por la organización y sirve realmente para orientar a sus miembros o es un lugar común sin significado práctico para quienes se mueven en la realidad cotidiana.

Misión, Visión y Valores como elementos clave del liderazgo estratégico

Misión

Misión, visión y valores constituyen el acervo de toda organización, son los cimientos de su cultura, y sobre ellos ha de edificarse todo lo demás. La misión en el ámbito de una empresa, organización o institución constituye la definición de los máximos objetivos que esta pretende alcanzar; viene a ser su razón de ser y contribuye a la enunciación objetiva de su personalidad, de su identidad. Esta misión no puede estar aislada del entorno en el que se lleva a cabo y de los medios de los que se pretende dotar.

En ella se establece el marco en el cual va a ser posible que se desarrolle la cultura de la organización hasta el punto de que llega a establecer una relación biunívoca, de mutua determinación; la misión condiciona la cultura y esta puede afectar el desempeño de la misión.

El conocimiento y aceptación de la misión por parte de los integrantes de la organización resulta un hito absolutamente crítico para su éxito e implementación ya que orienta sus actuaciones individuales en todo momento, sirve también como elemento de identificación de la filosofía de la empresa y es un factor de primer nivel para la cohesión del equipo. La definición de la misión implica la definición del campo de actividad propio de la empresa, esto es, de los distintos negocios que esta puede acometer así como para la identificación de las capacidades esenciales que la empresa ha desarrollado o puede desarrollar.

En el ámbito de las Fuerzas Armadas y en el marco de regímenes democráticos, la cuestión, como no puede ser de otra manera, está clara. La misión suele quedar enmarcada en la Constitución o norma fundamental de cada país (en el caso español en el artículo 8.1. complementada por lo dispuesto en la Ley Orgánica 5/2005, de la Defensa Nacional), si bien es al Gobierno al que cumple su interpretación y el dar las instrucciones precisas para el desarrollo de tan capitales cometidos. La misión debe subsumirse dentro del marco normativo del que surge, en el que encuentra su razón y pleno sentido. Las Fuerzas Armadas no son autoreferentes.

La táctica está en relación con un sentido, el tacto, un sentido muy primario. La política está basada sobre la palabra e implica simultáneamente a la boca y al oído. La estrategia es la ciencia del plano, es la visión. La estrategia sirve a la orientación de los niveles inferiores de decisión, tácticos u operacionales, a la coordinación y sincronización de esfuerzos.

La visión

Dentro de lo que se ha denominado el liderazgo centrado en los procesos estratégicos tanto la llamada escuela empresarial como la cognitiva dan un papel nuclear al líder en el diseño de la visión. Este papel es fruto de su experiencia e intuición, si bien en la escuela cognitiva la primacía la tienen los procesos mentales del líder.

La estrategia es también la ciencia de la posición. La principal responsabilidad del líder estratégico militar es expresada desde la prospectiva: visualizar los diferentes escenarios de futuro posibles, para escoger dentro de ellos los más favorables, identificando las variables que puedan ser manipuladas para llegar a ellos, asesorando al decisor político y liderando al grupo humano en su consecución.

El líder se posiciona y espera en el lugar escogido que las circunstancias lleguen hasta él, beneficiándose de haber comprendido, antes que cualquier otro, las circunstancias que regulan ese concreto momento. En un conflicto el éxito en la elección es tener una ventaja esencial sobre el contrincante; la ventaja de la posición.

La visión es así un objetivo en el horizonte que, partiendo de la propia identidad, recoge las esencias de la misión y sirve de orientación a los niveles inferiores de decisión al tiempo que contribuye a dotarles de energía. Esa visión va a actuar como marco de todas las acciones que se desarrollen, es una mancha en el horizonte, que fija la dirección en la que avanzar y estimula a hacerlo.

El líder estratégico estudia el entorno y hace un diagnóstico de la organización, definiendo a partir de ahí una visión, unos principios inspiradores básicos a los que recurrir en momentos de confusión y que a su vez sirven para adaptar la organización a su entorno y direccionarla hacia sus objetivos. Es así simultáneamente también un elemento de motivación.

Esta visión es resultado de un proceso creativo y aúna en sí los escenarios más básicos. Es un esfuerzo prospectivo que, a su vez, es un fruto de la lógica y de la acción colectiva y no solo el sueño del líder por más que este deba contar con un papel esencial en su diseño.

La visión debe necesariamente preceder a la elaboración de cualquier plan y al diseño de estrategias, y una visión, no es un escenario que es una realidad integrada posible. De hecho, su deliberada imprecisión la hace el marco de un conjunto de escenarios favorables posibles.

Una visión compartida asegura el sentido de la identidad, trasciende rutinas, actúa como un puente entre pasado y futuro, proporciona un sentido de perdurabilidad en el propósito, da poder a los líderes y a los miembros de la organización para obrar en la dirección deseada creando un ambiente constructivo para el cambio. Los líderes imaginan un futuro inspirador y se esfuerzan por darles forma en vez de permanecer pasivos a la espera de lo que traiga el futuro.

La visión de una empresa hace referencia a lo que será o debería ser esta en el futuro, la trayectoria que debe seguir y escenifica la dirección de avance. La visión recoge la situación deseada, no una ilusión sino una interpretación realista realizada con un margen de seguridad y atendiendo a las circunstancias y a los elementos en torno a los cuales se va diseñar el futuro.

Es la representación de las características de la empresa, una descripción de cómo debe ser su posición en un momento dado y, por tanto, de los criterios que debe seguir la organización para alcanzar tal fin. Debe ser una referencia para las actuaciones de los niveles de decisión inferiores y, en general, de todos los individuos de modo que propicia su convergencia y tiene efectos sinérgicos.

Un relevante estudio de 18 compañías señeras en distintas industrias, las llamadas «compañías visionarias» señalaba que entre los hábitos de éxito destacaba una visión extraordinaria, ambiciosa, casi inalcanzable, lo que se conoce con las siglas BHAG (big, hairy, audacious goals), objetivos grandes, peligrosos y audaces. Nuevamente la concepción ignaciana: «tratarán de concebir grandes resoluciones y provocar deseos igualmente grandes»

Visión y misión pueden llegar a confundirse. Un futuro posible y deseable para la empresa puede incluir todos los elementos de la misión. Sin embargo, los conceptos en sí mismos no son plenamente coincidentes. La visión se refiere a una situación futura, una condición mejor, mientras que la misión se refiere normalmente al presente aunque pueda permanecer en el tiempo; de hecho la misión es una explicación atemporal de la identidad y ambición de la empresa. Cuando una determinada visión se alcanza, es necesario refrescarla, desarrollar una nueva; no obstante, la misión puede seguir siendo la misma y los miembros de la organización pueden apoyarse en su razón común y atemporal.

En el caso de la Compañía de Jesús, las ambiciones (magis) de sus miembros no son modestas sino meritorias, inspiradoras pero también posibles. Nadie puede dar más que

un servicio de todo corazón, su entrega a la visión por tanto ha de ser total; a los jesuitas se les obliga a elegir y desear la opción estratégica que más le aproxime a su meta. Esto, nuevamente, no se encuentra muy lejano a los parámetros de la milicia.

Visión y planeamiento

Para entender el papel de la visión en el planeamiento conviene detenerse en la naturaleza del líder y del liderazgo estratégico. El liderazgo estratégico es el fracaso definitivo de la linealidad; tiene como marco una suerte de «nube» en la que interactúan y se relacionan diferentes autoridades y poderes más o menos imprecisos. La sociedad militar, tan estamental, a veces, no termina de comprender que esta área no se gestiona tanto en línea de fila y por rango sino que, en no pocas ocasiones, se hace en línea de frente y por poderes y competencias, entre otros factores.

La política gusta de imprecisión y ambigüedad pues le dan más opciones, y el nivel estratégico de decisión se encuentra muy próximo a ella. El formalismo del régimen militar entra así en contacto con lo informal y difuso de la política a cuya consistencia e inspiración ayuda, con toda la problemática y el enriquecimiento que este encuentro de mundos trae consigo.

Como la linealidad, pese a su falsedad, facilita la comprensión haremos uso de ella para aproximarnos al escenario. Desde esta perspectiva, habría un nivel de liderazgo estratégico-operacional, la juntura inferior, que tendría como base un equivalente al propio de los generales con mando; un nivel estratégico puro que englobaría a un equivalente de los jefes de Estado Mayor pero que extenderían su autoridad hasta el nivel político estratégico e incluso político, no en vano su cargo cuenta también con el rango de subsecretario; y en la cúspide del nivel político estratégico, como juntura superior, sería en el que estaría ubicado, por lo general, la figura del Jefe de Estado Mayor de la Defensa (JEMAD) que la coronaría y ostentaría su representación e interactuaría hasta el nivel político (suele tener la condición equivalente a secretario de Estado o viceministro, el siguiente en el escalafón ministerial al propio ministro) mientras que desde el nivel político distintas figuras y cargos, formales e informales, desplazarían su autoridad hasta el ámbito estratégico. Cuanto más densas y tupidas sean las relaciones entre autoridades, mejor funcionará un sistema en el que el líder estratégico lo representa una persona y el liderazgo estratégico un espacio oscuro y difuso.

El liderazgo estratégico militar no requiere una visión corta, que sería táctica, ni una visión larga que sería política, sino una visión entre ambas, algo que no es fácil: compleja, imprecisa pero integral, que dependen tanto del puesto y de la personalidad del líder como también del entorno y el marco en el que esta alta función se ejerce. No hay manuales que señalen exactamente su camino; su correcto desempeño está ligado en gran medida a la formación, la creatividad, personalidad y experiencia del líder.

La visión del líder estratégico precisa ser concertada, aprobada a nivel político, marco en el que perfila su actuación: no se puede salir de él, por más que pueda o tienda a situarse en sus bordes.

Es más, su elaboración solo tiene sentido si existe voluntad política, si se da la predictibilidad que reclama la Defensa entendida como una política de Estado y orientada al largo plazo: una estimación presupuestaria, de personal... además de un sólido conocimiento de la situación de partida.

Un ejemplo lo tenemos en el caso de las Fuerzas Militares de Colombia cuya visión sería en apretada síntesis y tal y como publican en su página web:

«Las Fuerzas Militares del 2030, en el marco de la normatividad legal, serán una institución integra, con hombres y mujeres probos, entrenados, capacitados y actualizados. Fortalecidas en el trabajo conjunto, coordinado, combinado e interagencial. Modernas en equipos y tecnología, con capacidad disuasiva, interoperable y exitosas en más de un escenario en forma simultánea; contribuyendo con su capacidades al crecimiento de la nación y siendo referentes regionales e internacionales en el mantenimiento de la paz global.».

La visión del líder estratégico, en el ámbito orgánico militar el jefe de Estado Mayor de la Defensa o equivalente, suele plasmarse en un documento extenso y referido a un instante del tiempo futuro concreto; es una aproximación realista, pragmática, explícita sobre hacia donde se quiere ir, con qué y cómo.

Esta visión queda en el limbo entre lo que es política y lo que es estrategia militar, en un espacio de mutua interacción, de competición de intereses (presupuestarios, comerciales,...) y de visiones. Es la visión de la «nube».

Su denominación varía de un país a otro y aun con el tiempo dentro del mismo (un equivalente español podría verse reflejado, en 2005, en la «Nuevos retos, nuevas respuestas. Estrategia militar española» promulgada por el EMAD). La visión referida antes al caso de Colombia sería fruto o síntesis de un estudio mucho más en detalle.

Este tipo de estudios prospectivos, clasificados o no, sobre la base de unas directrices políticas, incorpora un escenario futuro, un entorno, con descripción de los riesgos y amenazas a la seguridad nacional previsibles; a partir de este punto y sobre un escenario presupuestario que fija realmente el nivel de ambición, se define el umbral de riesgo (el riesgo «aceptable», toda vez que la seguridad absoluta no existe) y se determinan las capacidades militares y los efectivos necesarios. Su concreción en detalle se afronta por los órganos logísticos.

Además, el planeamiento tiene una vocación centrípeta y trata de alcanzar y extenderse a todos los ámbitos de la Administración de la defensa primero y de la seguridad después, con vistas a conseguir la sincronización más elevada posible.

En este contexto, el nivel estratégico de decisión realiza una intermediación entre el nivel operacional y el político. Su espacio es difuso, debe explicar, convencer, hacer pedagogía, mostrar la utilidad de lo que se está haciendo al nivel superior, pero también hacer lo propio con el nivel inferior de decisión para que entienda las limitaciones que encuentran sus demandas y como deben afrontar sus cometidos. Y la visión ayuda a ello, es simultáneamente una pregunta al nivel político y una orden al nivel operacional y táctico. Esta dialéctica, a veces esa tensión, la resume muy bien Dick Cheney cuando afirmaba que en el mundo real «el presupuesto es el que configura la estrategia y no la estrategia la que determina el presupuesto».

Atendiendo a la definición que Liddel Hart hace de la Estrategia como «el arte de distribuir y hacer actuar los medios militares para alcanzar los fines de la política». Y dado que el planeamiento de la Defensa, no es otra cosa que la obtención de esos medios militares o capacidades a los que se refiere Liddel Hart, necesarios para alcanzar los fines políticos de seguridad y defensa, es indudable la estrecha relación existente entre estrategia y planeamiento de la Defensa, ya que la estrategia, no solo define los objetivos que deberán de alcanzar los medios o capacidades proporcionados por el planeamiento de la Defensa, sino que además deberá de hacerlos actuar.

La estrategia, en el plano horizontal, no es solo conducción sino también administración y gestión de recursos. Y es que la conducción, para ser eficaz, debe de estar en la decisión del material a conducir. Por ello, a nivel político estratégico, y con vistas a la preparación, una de las principales responsabilidades de los líderes estratégicos suele ser el Planeamiento Militar y de la Defensa de sus respectivas Fuerzas Armadas, esto es, la identificación racional administrativa (es un ejemplo preclaro de esta metodología

de la decisión) de las capacidades que requieren las Fuerzas Armadas y la priorización con vistas al asesoramiento político de alto nivel.

Se trata pues de una herramienta que permite alcanzar los objetivos de la Defensa (en España recogidos en la Directiva de Defensa Nacional), fijados a nivel político, al tiempo que orienta al nivel inferior o subordinado, y define los objetivos estratégicos militares que estos han de alcanzar. Para ello crea una estrategia genética que marca las capacidades necesarias y la forma en que se han de adiestrar para que sean puestas a disposición de los mandos operativos. Y una Estrategia operacional que marque como van a ser utilizadas las capacidades por los mandos operativos.

En ese proceso se busca la concurrencia (asesoramiento y concertación) de otras autoridades políticas de un nivel equivalente, para partiendo de la realidad buscar, dentro de los márgenes humanos y presupuestarios, los medios para atender los fines pretendidos.

Este documento se deriva de otros de nivel político y sirve a su vez de base para nuevos documentos que beben de él como fuente y aseguran la congruencia del sistema en su conjunto, sirviendo a los efectos de inspiración en los planeamientos de fuerzas y capacidades y hasta para la propia industria y el mundo civil. Asimismo, se establecen mecanismos institucionales para la coordinación de todas las autoridades políticas y militares implicadas en las decisiones para garantizar que la visión del líder militar tiene su reflejo práctico sin contradicciones ni incongruencias.

Y es que este tipo de documentos debe ser conocido también por otras autoridades del Estado situadas en el mismo nivel horizontal de decisión, con vistas a sincronizar su trabajo en ámbitos, por ejemplo, como la seguridad interior, la acción exterior del Estado, la política industrial e incluso las políticas regional y local ya que pueden verse afectadas por lo que a ese nivel se decida; y recíprocamente.

El resultado es un sistema reglado de planeamiento político-estratégico, administrativo, de fuerzas y de capacidades, dotado de circuitos de realimentación con el que se tiene en cuenta tanto el estado de la fuerza como la realidad sobre la que se actúa. Periódicamente, además la visión del líder estratégico se refresca y aleja nuevamente en el horizonte valorándose lo obtenido hasta ahora en relación con lo propuesto.

En el caso español se plasma en un documento del Jefe de Estado Mayor de la Defensa (el JEMAD), el documento «Visión de las Fuerzas Armadas 2025», documento que a su

vez se enmarca en la Directiva de Defensa Nacional 2012 y toda una serie de documentos legales y políticos con el que son congruentes.

El concepto de propósito estratégico se relaciona con la idea de objetivos y resultados a conseguir a largo plazo; junto con la visión marca la trayectoria a seguir proporcionando una meta digna de esfuerzo y compromiso personal. Se traduce en indicadores específicos que van marcando la dirección correcta a muy largo plazo. Debe integrar tanto la visión como la misión.

Incorpora la idea profunda de triunfo; el propósito estratégico encarga el reto básico de la empresa o Institución formulado en términos muy ambiciosos y es estable a lo largo del tiempo. Constituye una llamada a la acción, cuya definición en pocas palabras suele ser muy efectiva, el desfase entre el futuro deseado y el presente puede ser desagregado en distintos componentes en forma de reto.

La mera formulación de estos conceptos no los hace de utilidad. Puede ser un hito más de un programa que hay que cubrir pero en el que pocos o nadie realmente cree y al que se da cumplimiento sin más. Hace falta dotarle de credibilidad; su utilidad debe ser sentida. Consecuentemente, una vez formulada la visión a alcanzar y el horizonte temporal, deben articularse medidas que sirvan para el control del progreso en la dirección que desde esta se establece, la «accountability», en terminología anglosajona, debe implementarse para que la proclamada visión no sea más que una declaración sin efecto práctico alguno. Para ello es necesario que este modelo se instale en la cultura de las Fuerzas Armadas y ello solo es posible si su utilidad es sentida y compartida.

Hace falta rigor a la hora de acometer su diseño, pero también firmeza y paciencia estratégica, persistencia para el logro de los objetivos propuestos, lo que viene a ser testimonio de previsión y de voluntad.

Valores

Los valores de una empresa u organización son el conjunto de creencias, principios y reglas superiores con las que esta funciona internamente. Vienen a ser la filosofía institucional y son el soporte de la cultura de la organización. Su definición establece el marco de referencia que inspira y regula la vida de esta.

Los valores son así los propios de cada negocio y corresponden a su cultura organizacional, a las características competitivas, condiciones del entorno y expectativas de sus grupos de interés como clientes, proveedores, junta directiva y los empleados.

Sin embargo, la importancia de fomentar los valores hace parte del ADN y la personalidad de la organización, lo cual se refleja en los comportamientos de los colaboradores. Así mismo, permiten identificar si una persona puede adaptarse exitosamente. El compromiso de los directivos tiene que estar alineado con el propio de los empleados.

En el caso de las Fuerzas Armadas los valores son claros, profundos y muy marcados; se hablará más delante de ellos en un capítulo específicamente orientado a la cultura militar. De hecho, las publicaciones sobre liderazgo estratégico sostienen que deben resaltarse entre 7 y 10 valores que se quieren promover para que no sean mero papel mojado; pero esto se queda muy corto en el ámbito militar.

En el caso español estos han quedado consignados tradicionalmente en las Reales Ordenanzas, estas «constituyen el código de conducta de los militares, definen los principios éticos y las reglas de comportamiento de acuerdo con la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico. Deben servir de guía a todos los militares para fomentar y exigir el exacto cumplimiento del deber, inspirado en el amor a España, y en el honor, disciplina y valor».

Aun es más, estos valores tienen un acervo histórico inmemorial. El célebre desiderátum de Calderón los identifica plenamente. Es más, estos valores son comunes, con sus matices, con otras Fuerzas Armadas, y en general en todas las organizaciones que promueven culturas heroicas (sus rasgos han de ser surcos profundos y encontrarse bien marcados), convirtiéndose en un factor de diálogo e interpenetración pues facilita la comunicación y el entendimiento entre Fuerzas Armadas, aun y especialmente, en un marco de hostilidad. Pero los valores de una institución no son los que se predicán sino los que se practican.

Las organizaciones, junto al logro de sus objetivos, generan un beneficio con su proceder que se extiende al conjunto de la sociedad, creando ligazones y dependencias. El concepto de responsabilidad social hace referencia a la actitud de una organización ante las demandas de tipo social planteadas por el conjunto de la sociedad como consecuencia de sus actividades; con ello la empresa consigue legitimidad, un elemento de gran trascendencia pública.

Para tener la seguridad de que va a conseguir ser una organización socialmente responsable, tiene que trazar una estrategia en la que todas las acciones, tanto internas como externas, se gestionen con el denominador común de la ética. En función de cómo

sea esa alma, la organización actuará de una forma o de otra. Y en función de cómo actúe, será o no una empresa socialmente responsable.

En esta línea, muchas Fuerzas Armadas han adoptado una estrategia de este corte desarrollando la sostenibilidad, la igualdad de género y la optimización de recursos en sus operaciones y misiones militares. De hecho se han utilizado para promover incluso procesos de integración social.

El papel de las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos en el proceso de integración racial es paradigmático; primero admitiendo ciudadanos de color, después integrándolos en unidades comunes, promoviendo suboficiales y oficiales de color. Y hasta haciendo un JEMAD (el general Colin Powell) posteriormente secretario de Estado (la cara exterior del país). De esta manera se ponían las bases para que, por último y como colofón de todo el proceso, se posibilitase la elección de un presidente de color. El apoyo a las políticas de integración de la mujer por parte de las Fuerzas Armadas también merece citarse.

La aplicación de técnicas y prácticas socialmente responsables en el ámbito de las Fuerzas Armadas contribuye a relegitimar el despliegue de sus actuaciones. Desde esta perspectiva, el liderazgo de las FAS en sostenibilidad ambiental y económica visibiliza la progresiva importación del modelo de Responsabilidad Social desde la esfera privada.

La narrativa estratégica

Todas las sociedades tienen historias sobre su pasado, que en no pocas ocasiones vienen a ser propuestas para el futuro. Las historias se van adornando, se enriquecen, se tiñen de ciertas dosis de heroísmo y también de sufrimiento. Se toma de ellas lo que se quiere y se ignora lo que de alguna manera contradice la visión que se busca.

Un ejemplo es la referencia al «Non nobis Domine, non nobis, sed Nomini tuo da gloriam» con que abríamos, el lema que San Bernardo de Claraval diera a los Templarios, la idea está formulada en términos y lenguaje sacro de renuncia absoluta al beneficio y entrega total a la causa. El lema jesuita es similar: «Ad Maiorem Dei Gloriam» (AMDG). El ejemplo es la base del liderazgo transformacional.

Y es que San Bernardo, sobrino de uno de los nueve caballeros fundadores de la Orden, redactó para esta una regla de inspiración cisterciense con la que trataba de equiparar a la nueva milicia con una milicia divina. Una alineación de objetivos y culturas que alcanza sus niveles más altos y es garantía de éxito.

La verdad es que el mundo anglosajón ha sabido generar este tipo de discursos, siempre en positivo; son maestros en ello. Goebbels sostenía que la derrota de EE.UU., no era posible por la sencilla razón de que ellos tenían Hollywood.

En un discurso desde esa cultura no se citaría, por ejemplo, a Trafalgar de no ser esta batalla una victoria propia, por no introducir una derrota en el corazón mismo de la organización; de hecho, sin omitir sus derrotas, faltaría más, solo hablan de sus victorias, de modo que estas quedan sepultadas bajo su peso. Citar primero a Lepanto y después Trafalgar puede dar la impresión de navegar cuesta abajo, de que no se hicieron más cosas. Algo que es rotundamente falso; la tragedia es que lo mucho que se hizo, no termina de llegar, como se consiguió, por ejemplo, con la magna elaboración de una Historia de la Armada española realizada en su momento por el capitán de Navío Cesáreo Fernández Duro en la segunda mitad del siglo XIX.

Pocos conocen, por ejemplo, el desastre inglés de la Contra Armada, respuesta a la Armada de Felipe II que acabó en un fracaso aún superior al de esta. Desde aquellas culturas se habla 50 veces de sus éxitos por una de sus fracasos y no se miente, simplemente no ponen en valor la verdad absoluta sino la suya; nadie les paga por otra cosa. Y, de paso, también tratan de construir o influir en la Historia de los demás.

Otro buen ejemplo fue la instrumentación que de la Historia hizo Mahan en su célebre obra «La Influencia del Poder Naval en la Historia (1660-1783)», publicada en 1890, utilizando la de España como contrapunto a la del Reino Unido con vistas a demostrar la superioridad del Poder Naval y sus posibilidades, dando cuerpo doctrinal y coherencia a los movimientos estratégicos realizados por los Estados Unidos en ese tiempo y difamando de paso a su rival estratégico de entonces.

Su trabajo no sirve a la Historia sino que se sirve liberalmente de ella, la instrumenta, para hacer política y justificar una concreta opción. El interés del contralmirante estaba dirigido más a la elaboración del pasado que al propio pasado, colaborando en la producción de una imagen que se utilizará a favor de ciertos objetivos no relacionados con la investigación histórica.

Así, afirmaba públicamente que la Historia escrita no era más que un conjunto de detalles subordinados alrededor de una idea central; que a algunos hechos no merecía la pena dedicarles demasiados esfuerzos; que la búsqueda de la certeza plena podía conducir a la falta de decisión; y que los hechos hay que tomarlos en su conjunto y siempre subordinados al tema central.

Eso no es historiar sino narrar. Narrar es contar, describir la realidad desde un punto de vista subjetivo; son emociones presentadas en términos racionales para luchar por la legitimidad y movilizar a la sociedad. No hay un profundo y sesudo trabajo académico detrás de ellos.

Una ligación entre hechos y personas realizada a través del anclaje de las emociones, cuyo surgimiento conviene auspiciar para tratar de unirlos luego al discurso. Y es que las narrativas importan en el ámbito político, y mucho, pues proporcionan racionalidad, y lo que es más importante, legitimidad.

Es un poder discursivo que da sentido y racionaliza, una herramienta de persuasión política más potente que los argumentos. «La política no responde a hechos, sino a percepciones, y estas son en parte construidas a partir de esos relatos y narrativas»

Piénsese en la importancia que tiene para la Marina británica la popularidad de la canción «Rule Britannia!» fruto de un poema de James Thomson musicalizado por Thomas Arne en 1740 con su estribillo «Rule, Britannia! Britannia rule the waves. Britons never never never will be slaves».

La sobriedad del discurso, su simpleza, sus ritmos, su carácter histórico, son una llamada a la movilización. No concreta nada en especial al tiempo que es toda una exposición de valores y una propuesta de futuro, porque la doctrina pertenece al marco cultural del público, y lo correcto se encuentra colectivamente identificado. Es un himno, una mirada a lo más alto, una narrativa musical, hecha para conmover y estimular.

Se trata de una suerte de jingle (canción o melodía de corta duración y fácil de recordar), que busca promover un producto o servicio, por lo general, haciendo alusión a sus atributos o a algún vínculo emocional con el consumidor, mejorando el posicionamiento de la marca en el mercado. A esta estrategia se le conoce como *branding* auditivo. Su eficacia reside en que, al ser composiciones musicales, son más persuasivos que un simple texto y generan un menor rechazo en la audiencia que lo recibe.

Una narrativa, y una narrativa estratégica mucho más, es una selección de hechos, relatada con una mayor o menor inexactitud y libertad para su selección. La verdad no es un criterio relevante por más que no precisen de mentir; tan solo requieren de imaginación. De escoger aquello que concurre en lo que se dice y de ignorar sin discutir (porque discutir es poner en valor primero y publicitar después) lo que no lo hace.

Sin llegar a estos extremos, el líder también precisa de expresar su visión en sus términos más amplios, transmitirlos y hacerlos tangibles, comprensibles. Hacen falta explicitar las

claves del futuro pretendido y al tiempo, movilizar al grupo en la dirección indicada en la visión, estimular y no dejar decaer el ánimo, para enderezar a los que se tuercen y dar luz donde no la hay, marcando de paso la dirección de avance. Todos necesitan conocerla para tratar de orientar sus actos ejecutados independientemente, narrativa favorece la coordinación de esfuerzos.

Simultáneamente y en el caso de una relación dialéctica, también interesa hacer más accesible el entorno sobre el que se actúa, mermar su consistencia en aquellas áreas sobre las que se va operar y se estima que va a existir oposición, afectando a la voluntad y persistencia de quienes deben de adoptar o llevar acabo resoluciones que pueden ser contrarias al interés de la empresa; o también favoreciéndola por su asociación con términos y valores positivos.

Esto no es solo una cuestión ligada a las grandes organizaciones, sino también pertenece a las empresas. Muchas de ellas en sus mensajes, en su publicidad, como se ha visto, tratan de ligar algunos de sus productos, y aun la propia marca, con determinados valores que poco o nada tienen que ver con ellos; generan así anclajes emocionales. Todos hemos visto en la publicidad de empresas de productos refrescantes, por ejemplo, relacionar estos con el ocio, la amistad o, más sorprendentemente aún, con la solidaridad, el medioambiente o el compromiso que, en principio, poco o nada parece tienen que ver con sus productos.

Es crítico cuando se trata de grandes colectivos humanos, el desarrollo de una narrativa que aúne los distintos planos de decisión implicados contribuyendo a la vertebración del movimiento, a su consolidación en las mentes de los actuantes mientras propicia la unidad de acción. Al mismo tiempo afecta al entorno haciendo dudar sobre los fundamentos propios y mostrando poca resistencia.

Las narrativas lo ocupan todo dentro del ámbito considerado mientras, en su grado extremo, tienden a sustituir el pensamiento por consignas que se recitan a modo de una suerte de mantra. Posibilitan la colonización mental mientras convierten a quienes se sitúan bajo su influencia en una suerte de creyentes.

Las narrativas son, no se olvide, un esfuerzo inteligente de comunicación. Cambian de forma para mantener inalterable el fondo sin aburrir. El aburrimiento es nefasto para los afanes de comunicación y novedad que encarnan las narrativas y que habrán de servir a la concertación de acciones.

Las Decisiones Estratégicas

Decisión y escenario estratégico

Los grandes líderes militares han sido sublimes intérpretes del momento vivido y a través de esa interpretación han alcanzado la victoria (que no necesariamente la paz, que pertenece a la política). Ejemplos no faltan: Alejandro, Amílcar, Aníbal, Asdrúbal, César, Napoleón, Grant, Patton, Eisenhower... Todos ellos fueron capaces de comprender la situación más deprisa que sus rivales. Cada momento estratégico puede requerir de su líder, entendiendo por tal a una persona portadora de un conjunto de cualidades especialmente adecuadas para ese momento.

El liderazgo estratégico, no es o no debe ser, un permanente «orden y mando» por más que se deba preservar esa imagen, una imagen de unidad, sino un ejercicio de la auctoritas mucho más difuso e inconcreto. En este nivel, las órdenes no solo se construyen, se dan y se reciben, sino que también se interpretan, se deconstruyen y se reconstruyen en una suerte de ciclo destinado a interrumpirse en el nivel inferior.

Clausewitz sostenía que la guerra «no pertenece al ámbito de las artes ni de las ciencias, sino que forma parte de la existencia social humana», aunque opina que la expresión «arte de la guerra» es más adecuada que «ciencia de la guerra». Su manejo se acomete más por parámetros intuitivos, como «arte», que de forma plenamente conforme a un método científico; la estrategia, como el ajedrez, tiende a incorporar así un componente de genialidad.

Esa es precisamente la cuestión. Los problemas complejos que son los que, de común, se dan en este nivel, implican distintas alternativas, no admiten soluciones a corto plazo, son habitualmente poco claros, pueden llegar a contener una cantidad ingente de variables y de derivadas junto con datos insuficientes, ambiguos y difícilmente valorables. No todas las variables pueden quedar bajo control; las más de las veces, es preciso aceptar un grado de indeterminación en el juicio. Por eso Napoleón preguntaba a sus generales si tenían «suerte».

Si en el ámbito táctico se presentan las grandes capacidades de Mando como un «don», el «don de Mando», la estrategia requiere también de un mismo trato sino superior, como merece quien, desde la maestría, está obligado a obrar frente a lo desconocido en los límites mismos del posibilismo y, además, evitando siempre perder la iniciativa.

Pero mandar a alto nivel en el siglo XXI es influir, algo que a veces a nivel táctico y desde la perspectiva del «don de mando» —un concepto de poder «hard» y táctico— no se

valora suficientemente; el poder estratégico, como se ha visto, viene distribuido por cuotas. No hay linealidad en el liderazgo que demanda una organización estructurada en niveles, los «dones» han de ser diferentes según sea la ubicación del líder. Y cuanto más alto, más importante y extraño.

En este escenario, el auténtico líder estratégico es el que educa las sensibilidades de sus subordinados, de su equipo, pues el estudio de los problemas en no pocas ocasiones debe acometerse como un trabajo de equipo. Este aspecto es capital pues con la educación se condiciona lo que es importante y lo que no, vislumbrándose (o no) con ello las diferentes alternativas. Imaginación, ingenio y creatividad han de ser las nuevas características del líder y de su equipo. De ahí el afán jesuítico por formar a las élites y darles capacidades extraordinarias. El auténtico líder estratégico, lo demuestre o no, es un ser extremadamente sensible.

El artículo 77 de las vigentes Reales Ordenanzas de las Fuerzas Armadas establece que «la condición esencial del que ejerce el mando es su capacidad para decidir», en el que se reitera nuevamente lo que se expresa en el artículo 60 mientras, el artículo 9 establece para la autoridad, «el derecho y el deber de tomar decisiones, dar órdenes y hacerlas cumplir».

Decidir es escoger la mejor entre dos o más alternativas conforme a un cierto criterio de valoración. La decisión básicamente se compone de tres elementos: la información, el riesgo y la personalidad del sujeto (o ente) decisor. Para el análisis del problema concreto es necesario conocer cuál es la situación interna de la organización, sus recursos y capacidades es esencial. De igual forma es básico conocer su trayectoria, en lo que a la forma de abordar en el pasado situaciones similares, se refiere (lecciones aprendidas). No menos importante es conocer como otras organizaciones han abordado problemas similares (*benchmarking*). Y también analizar las alternativas y sus posibles resultados. Desde la perspectiva de empresa y en el proceso de la decisión, podemos definir tres fases dentro de la Dirección Estratégica: Análisis de Estrategias, Formulación de Estrategias e Implantación de Estrategias. El análisis estratégico de una empresa es el proceso que sirve para identificar el conjunto de amenazas y oportunidades que el entorno presenta a la organización así como sus fortalezas y debilidades, de forma que permita el diagnóstico y evaluación de la situación y la correspondiente formulación de una estrategia. Implica también la definición de los fines y misiones de la empresa (lo

que ayuda a una actuación cohesionada y coherente) así como el análisis externo y el análisis interno.

Recordando la máxima jesuita con la que abríamos el capítulo, el comienzo del liderazgo se encuentra en el propio conocimiento, quien no se conoce a sí mismo difícilmente puede saber dónde quiere ir. Tampoco puede liderarse a los demás, si uno no es capaz de liderarse a sí mismo lo que, por otra parte, resulta plenamente válido especialmente si se entiende al líder estratégico como una rama específica de una organización compleja y que el poder de decisión puede encontrarse distribuido entre diferentes actores, en una suerte de «nube».

El segundo bloque del proceso de decisión estratégica corresponde a la formulación de estrategias que permitirían el logro completo (eso es típico del nivel operacional de decisión) o parcial del problema planteado o la simple mejora de sus condiciones generales. Estas estrategias se evalúan de acuerdo a criterios establecidos. En la fase de implementación y desde la perspectiva de la dirección estratégica de empresas, es útil la elaboración de un plan estratégico que recoja las decisiones previamente adoptadas y sus objetivos. Esta fase depende de la orgánica y de la cultura empresarial, y se completa mediante una etapa de planificación y control estratégico que prevea la corrección de las estrategias, si estas no funcionasen debidamente, esto es, cuando los resultados obtenidos no son acordes con la misión y objetivos previamente planteados. Las decisiones estratégicas son de todo tipo. Así, por ejemplo, la sustitución de la hulla por petróleo realizada por la Armada británica en 1912 fue una decisión estratégica y de gran calado, que contribuyó significativamente al resultado de la Primera Guerra Mundial y se extendió a la locomoción terrestre con el motor de combustión interna; en palabras de Lord Curzon «nadaron hacia la victoria llevados por un mar de petróleo». Estamos ante una decisión de trasfondo político y de primer nivel cuyas consecuencias nos alcanzan hasta hoy. Los flecos son a veces más relevantes que la decisión en sí, por importante que esta sea.

En fin, las decisiones estratégicas no son rutinarias. Las decisiones rutinarias quedan consignadas habitualmente a los niveles de decisión medios y bajos. En estos niveles, los procedimientos de decisión son normativos y prescriptivos. Las decisiones estratégicas, por lo general y como se ha visto, no están sometidas a un proceso puramente sistemático de resolución, aunque sí a principios cuya observancia no garantiza un resultado favorable aunque lo posibilita en mayor medida.

El margen para la adopción de decisiones estratégicas suele ser más amplio. Implica en no pocas ocasiones cadenas de decisiones concertadas, esto es, supone un plan, demanda una mayor profundidad en el proceso previo a la decisión, en el análisis e investigación del marco, puede implicar un nivel subóptimo de conocimiento del escenario presente y no ya de su evolución futura, que también y mucho más, además de un cálculo de los costes y una hipoteca para el futuro que habrá de traducirse en un esfuerzo sostenido por una voluntad prolongada en el tiempo.

Asimismo y por su complejidad, implican en no pocas ocasiones a distintos agentes con poder decisorio, lo que obliga a la negociación y el consenso entre ellos con vistas a alcanzar una actuación concertada y una cadena de decisiones sostenidas y coherentes en el tiempo. Esto, a su vez, no resulta óptimo para los actores individuales de cada una de las organizaciones implicadas, y obliga al establecimiento de canales regulares entre ellas. Es más, requiere de un proceso interno de comunicación que sirva para explicar un proceder a los diferentes niveles, a primera vista, insatisfactorio y hasta contraproducente.

La decisión racional

Método significa el modo de hacer o decir con un cierto orden. Un método de planeamiento es un procedimiento ordenado de razonar para con el que se pretende llegar a la mejor solución para un problema. La Real Academia Española, define planeamiento como: «la acción de hacer planes»; que a su vez define como «un modelo sistemático de una actuación pública o privada, que se elabora anticipadamente para dirigirla y encauzarla». Todo método para planear y decidir funciona identificando el problema, haciendo acopio de información, concibiendo posibles soluciones, eligiendo la mejor y luego optimizándola. El problema es que según sea cada nivel, los elementos a considerar difieren.

Existen muy distintos modelos. Así, el profesor Gerras, en un trabajo de sumo interés didáctico, distingue 8 modelos: racional, de racionalidad limitada, incremental, de exploración, de Polis, tipo cubo de basura, de negociación y participativo. No contamos aquí con margen para detenernos en todos, sino a lo sumo verlos desde una perspectiva global e indeterminada. Es más, otros autores ofrecen otras variedades con sus beneficios y problemática específica.

El pensamiento estratégico prescriptivo o racional-administrativo considera que la dirección posee una discrecionalidad considerable, es analítica y racional y puede planificar de forma comprensiva. Se asienta sobre la definición de objetivos, identificación de alternativas y el cálculo de consecuencias. La decisión se adopta así sobre la base del cálculo coste-beneficio, reiterándose el proceso cuantas veces se quiera.

Esto culturalmente encaja muy bien en el patrón de actuación de las Fuerzas Armadas. Por ejemplo, el artículo 62 de las Reales Ordenanzas titulado «toma de decisiones», establece que: «en el ejercicio de su autoridad será prudente en la toma de decisiones, fruto del análisis de la situación y la valoración de la información disponible, y las expresará en órdenes concretas, cuya ejecución debe dirigir, coordinar y controlar, sin que la insuficiencia de información, ni ninguna otra razón, pueda disculparle de permanecer inactivo en situaciones que requieran su intervención»

En un entorno táctico e inmediato es ampliamente conocido el ciclo OODA, o ciclo de Boyd: Observación, Orientación, Decisión y Acción. Para John Boyd, piloto militar, «la rapidez debe proceder del profundo conocimiento intuitivo de la relación de uno mismo con el veloz entorno cambiante», reaccionar por intuición es siempre más rápido que hacerlo por análisis. Intuición es la suma de experiencia más conocimiento, esto es, implica una racionalidad; cuando se detectan varios parámetros correspondientes a un estándar dado, se asume este, se orienta la situación en el entorno, y se decide y aplica la respuesta previamente meditada y adaptada a ese ambiente. Y este sistema vale a muy corto plazo, pero también por la racionalidad aludida puede ser útil en entornos de menor immediatez.

El esquema canónico análisis-decisión, propio del pensamiento racionalista a ultranza, plantea algunas carencias. Para los críticos, este pensamiento es de tramo corto —las leyes del espacio euclidiano (3D) no se cumplen en espacios topológicos (nD)—, válido en un entorno reducido; la linealidad no funciona en los procesos de toma de decisiones de nivel estratégico, habida cuenta de la complejidad de las situaciones que sirven de base al proceso de la decisión y la dificultad que entraña la toma en consideración de las múltiples variables en las que cabe descomponer la realidad.

Además se presta demasiada atención a la eficacia (relación entre lo propuesto y lo conseguido) y a la eficiencia (relación entre lo conseguido y su coste). Un nivel a veces insuficiente a los efectos del proceso considerado y a las respuestas que este puede

desatar, ignorando el principio dialéctico acción-reacción que desborda en la práctica la linealidad del unilateralismo. De hecho, sí se es riguroso, el mundo está gobernado por lo que se conoce como ecuaciones no lineales.

El problema queda consignado por un planteamiento del líder central frente al cual no cabe ninguna posibilidad de respuesta de los órganos subordinados reducidos a la condición de meros ejecutores. Tal posibilidad, tiene a lo sumo un carácter débil y excepcional, pudiendo minusvalorarse desde este mecanicismo el componente participativo con que es deseable cuente el proceso de la decisión, en nombre de la eficacia, la comodidad o del marco temporal.

Hace falta identificar otros procedimientos con vistas a dar un mayor peso a los agentes y actores subordinados y, de paso, uno menor al líder central, al tiempo que se otorga más margen para la negociación e intercambio entre instituciones y organismos a nivel horizontal y tomando cancha frente a posibles incidencias.

El Método de Planeamiento Militar Operativo, en sus distintas versiones y en los niveles táctico y operacional, se puede dividir en: recepción de la misión, análisis de la misión, acopio de información, estudio de las líneas de acción propias y del adversario, análisis de los modos de acción y confrontación, comparación de los modos de acción, aprobación de los modos de acción y preparación de las órdenes. Existen en él, en la mayoría de los modelos de este corte, una serie de hitos característicos como las conferencias de análisis de la misión o de la decisión donde intentan aunarse las voluntades y percepciones de los niveles inferiores así como para que manifiesten su compromiso con lo que les va a ser ordenado. De paso, son instruidos en lo que se ha de hacer, sus razones, limitaciones así como en el propósito del mando.

Este método recoge bien el proceder militar porque es jerárquico, los problemas se presentan bien estructurados, las decisiones se basan en cuestiones casi mecánicas, es racional y lógico y se adapta plenamente a la naturaleza militar. Por tanto, es de aplicación constante en el nivel de los enfrentamientos y en escenarios convencionales. Con todo, sus debilidades son fáciles de detectar: su carácter jerárquico lo hace rígido, las comunicaciones son verticales e incitan a mantener un estrecho control sobre los subordinados; es especialmente lento y pesado para afrontar imprevistos y las oportunidades pueden dejarse pasar inadvertidamente, en tanto que las comunicaciones fluyen hacia arriba o hacia abajo. También por ser estrictamente jerárquico, las ideas de los niveles superiores se dirigen hacia los niveles inferiores con más rapidez que a la

inversa, pese a que los que están más al tanto de la situación, se encuentran en la parte inferior de la estructura piramidal jerárquica. Las autoridades en el nivel superior son las únicas que tienen la visión global y, por lo tanto, corresponden al universo de los que planean y no al universo de los que las ejecutan. Parece más natural que los que tengan más conocimiento de las capacidades, fortalezas y limitaciones de las tropas sean los niveles de conducción de la parte inferior de la pirámide jerárquica.

Los sistemas de planeamiento militares, los clásicos, realizados mediante el análisis y cruce de líneas de acción propias y de la contraparte, reducen la utilidad de la metodología ya que se corre el riesgo de eliminar datos cuyo despliegue en el tiempo puede resultar capital, disminuyendo las opciones y alternativas posibles. En cualquier caso y sin perjuicio de lo anterior, las líneas de acción de la contraparte más probable y más peligrosa sirven para fijar el marco de las opciones disponibles; con la más peligrosa se prevé la seguridad y con la más probable la maniobra.

La simplificación es siempre negativa. Decidir qué es y qué no es importante, con vistas a su toma en consideración en el proceso, es crítico pues condiciona la decisión adoptada. Y esto puede quedar inevitablemente establecido por niveles inferiores dedicados al apoyo y preparación de la decisión, esto es, no por el nivel militar de mayor autoridad y visión; la formación y conocimiento del propósito del mando de los subordinados es capital. El trabajo de campo, y la criba subsiguiente, como siempre, son esenciales.

Aproximaciones dinámicas al problema de la decisión

En el pensamiento estratégico centrado en los procesos estratégicos, en concreto la denominada «Escuela del Aprendizaje», entiende de cómo se toman las decisiones no estructuradas, no programadas, estratégicas, dentro de las organizaciones, quedando estas ligadas bien al proceso visionario de un líder, bien al propio del conjunto de una organización.

La conformación de una estrategia para esta Escuela es el resultado de la convergencia de patrones de comportamiento de la organización que funcionan adecuadamente toda vez que su naturaleza compleja y dinámica, excluye la posibilidad de su control deliberado. La función del liderazgo, nuevamente para esta Escuela, no es tanto concebir estrategias sino dirigir el proceso de planeamiento.

En la literatura sobre planificación se reconoce en general que un concreto plan puede fracasar por ser, de partida, impracticable. Pero, también e igualmente en general, no se reconoce el punto importante de que muchas restricciones pueden estar ocultas durante el proceso de planeamiento y solo se descubren durante la implementación. Además las condiciones de factibilidad cambian con el tiempo; las restricciones desaparecen o son superadas mientras aparecen otras nuevas. Consecuentemente, el intervalo de soluciones sufre de transformaciones continuas, se expande en unas áreas y se contrae en otras.

Esto, en parte, puede solventarse introduciendo progresivamente en el tiempo más variables y replanteando nuevamente el problema en cada fase, lo que permite hacer un uso de la experiencia obtenida; y también se genera una linealidad de sucesivos tramos cortos. Es lo que en el ámbito del estudio de las políticas públicas se conoce como «incrementalismo» o método incremental.

Su utilidad en decisiones de alto nivel es una prueba más del acercamiento entre política y estrategia, así como del alejamiento de esta última de la táctica. Y la política es algo más que el tándem decisión-acción, incorpora otros valores; es más un conjunto secuencial de acciones que una decisión particular. La política son palabras, diálogo, inspiración; a veces basta con hacer que algunas palabras floten en el ambiente para que los niveles de decisión inferiores actúen; imponer las palabras a utilizar, señalar el lenguaje correcto, es hacer política de alto nivel.

Y eso mismo, aunque en mucha menor medida, le pasa a la estrategia, especialmente cuando esta sube de nivel.

El incrementalismo se basa en un proceso de aproximaciones sucesivas a unos objetivos que van cambiando a la luz de las nuevas consideraciones que las situaciones aparecidas traen consigo. Esto, palía en parte el problema sin resolverlo plenamente, toda vez que existen opciones que ya no están disponibles tras la toma de una decisión parcial, pues su aplicación genera de facto un nuevo escenario que no resulta siempre enteramente reversible. Es un proceder más conservador, que sin ser propiamente un método de prueba y error, hace más factible la retrocesión; se arriesga menos.

Además, posibilita el consenso entre las instituciones implicadas, pues al requerir más tiempo su aplicación sucesiva puede otorgar, según el caso, más margen para el acuerdo con otras organizaciones y en otros ámbitos concernidos por la decisión; asimismo, da

un mayor margen el vadeo, la realización de maniobras para sortear los obstáculos que una ejecución plena y directa puede plantear.

Su uso ampliado es, en suma, un método secuencial, transaccional e iterativo que sin ser óptimo y ralentizando el proceso de decisión, es realista y promueve la actuación conjunta cuando existen distintas organizaciones o instituciones implicadas. Además es una aproximación prudente al problema planteado.

Su riesgo —que se suma a tener que aceptar que la mayoría de las decisiones nunca se implementan como se planificaron dado que, tanto los cambios en el escenario como de la incorporación activa de otros agentes a lo largo del proceso, provoca su modificación— es que si las variables escogidas no eran las más relevantes o no se implementan oportunamente y el problema puede agudizarse y desembocar en que el líder acabe por dar otra dirección al plan de intervención original (para bien o mal, pudiendo ser de partida la base troncal para distintos planes alternativos de uso condicional) o incluso, precipite su implementación.

Otro inconveniente puede venir del hecho de que los actores concernidos pueden modificar las reglas de juego y la distribución de roles hasta desviar las acciones planificadas. Estamos ante un proceso amalgamado de negociaciones a veces encubiertas fruto de relaciones activas; de este modo, la interacción fuerza a la reelaboración, a la redefinición, de la decisión adoptada.

En cualquier caso, este despliegue de decisiones en el tiempo no es teóricamente tan eficiente como el análisis holístico de la situación y su resolución atendiendo a su naturaleza integral desde una perspectiva sistémica, sin hurtar en todo o en parte el contexto a las decisiones adoptadas. La cuestión se sitúa en valorar los defectos de una aproximación secuencial frente a los riesgos de una aproximación sistémica. Y una aproximación sistémica bien hecha requiere de muchos medios de todo tipo, además de tiempo.

Y es que el conocimiento de cualquier problema en el siglo XXI precisa una aproximación multireferencial y multidisciplinar para asegurar un enfoque lo más acertado posible. Los problemas son poliédricos, difíciles de predecir y con múltiples lecturas y claves. Los modelos de previsión no son suficientes, hay que completarlos con un análisis integral que aporte el telón de fondo para las decisiones. Esto es, de una visión de gran angular, seguida de un enfoque centrado sobre una precisa área. Naturalmente, esto es mucho más complejo.

Ello es así porque, cuando entramos en el campo de las ciencias sociales, la predicción se complica de tal modo, que cualquier metodología determinista (como el cálculo de tendencias) resulta inviable; parece como si la naturaleza se resistiera a dejarse encerrar entre ecuaciones. Los estudios sistémicos tratan de ver el escenario en su conjunto en cuanto a aquello que le es pertinente y referido a la finalidad que se hace, agregándose variables sucesivamente y analizando las interacciones que se producen hasta alcanzar un margen de error establecido de antemano y que se juzga aceptable.

Prospectiva y análisis sistémico

La ciencia ha desarrollado numerosas técnicas que, partiendo de datos de sucesos pasados, y a través de un desarrollo matemático, las tendencias, proporcionan luz sobre el futuro. El problema aparece cuando esos modelos no pueden ser aplicados, porque no se tengan datos que extrapolar o porque la velocidad del cambio lo impida. En estos casos se puede recurrir al juicio sistematizado de un colectivo de expertos que se trata de objetivizar a través de la implementación de un modelo teórico.

Cuando se trate de hacer una reflexión para preparar una acción estratégica a largo plazo en que aparezcan dos circunstancias que afecten al estudio de sistemas, tales como la incertidumbre y la imprecisión, el estudio se acomete con métodos a los que se les puede dar el nombre de intuitivos, debido a que el responsable de adoptar las decisiones, lo hace basándose en técnicas de evaluación subjetiva, en las que intervienen dos grupos, el de expertos que son consultados y el de analistas que analizan y evalúan.

Los métodos basados en tendencias son válidos para un entorno reducido porque el futuro no es solo evolución. Las tendencias sufren quiebras difícilmente pronosticables, mutaciones y cambios de paradigma. En esta lógica, el futuro puede considerarse como una suma de tendencias y mutaciones. Un hecho crítico queda referido pues al descubrimiento de las mutaciones en tanto que elementos portadores de futuro. Requeriría este de un procedimiento de vigilancia estratégica de la mayor trascendencia. Etimológicamente la palabra prospectiva, tiene su origen en el verbo latino «prospiciere» que significa «mirar a lo lejos». La prospectiva sostiene Gastón Berger, pretende mirar a lo lejos, con amplitud sistémica sobre la base de que el futuro no puede predecirse, sencillamente porque no existe. Si a los enfoques anteriores podemos llamarlos deterministas, el de la prospectiva es indeterminista. Para ella el futuro es múltiple e

indeterminado y además está por hacer, es decir, no hay un futuro, hay muchos; es un proceso que vuelve sobre sí mismo y se realimenta de forma iterativa. Se trata de pasar de la anticipación a la acción estratégica.

Su visión es global, su horizonte a largo plazo e introduce elementos subjetivos en forma de opinión de un conjunto de expertos seleccionados por su conocimiento del tema. La prospectiva supone un cambio de actitud ante los futuros; no es suficiente con conocer, el futuro se hace, hay que intervenir. De todos los objetivos posibles, hay uno que es el deseable, saberlo con anticipación e intentar poner los medios para llegar a él es el objetivo de la prospectiva. La prospectiva será una actitud activa frente al futuro que será útil para orientar las decisiones en el sentido del futuro deseado.

La utilización de una metodología holística, la prospectiva, la planificación estratégica... pueden provocar errores abultados, por lo que se suelen utilizar acompañadas de métodos más lineales de decisión y como complemento a ellos. Esta utilización puede realizarse de forma continua o en paralelo. Se precisa, en cualquier caso de hacer vigilancia estratégica para captar los elementos esenciales que van a configurar el escenario y las posibles causas de mutación en el mismo.

La fragmentación del espacio decisor

Como se ha señalado reiteradamente los movimientos tácticos y operacionales son relativamente sencillos; sin embargo, los problemas estratégicos son mucho más complejos, y no solo desde la perspectiva del escenario, sino también desde la propia del agente a resultas de que, en el ambiente estratégico, interactúen varios dominios. Es un proceso y no un acto único u orden.

Es pues imprescindible comprender que algunas acciones estratégicas de alto nivel no son, o no pueden ser, un producto del frío cálculo tecnocrático sino el resultado del análisis, discusión y comunicación recíproca entre el líder estratégico y sus mandos subordinados y también con otros colectivos, administraciones, grupos y agentes sociales, sin cuya concurrencia no es posible su plena y satisfactoria implementación. Se trata de un procedimiento amalgamado de relaciones activas.

Esto es así porque, para empezar, el poder para la adopción de decisiones estratégicas se encuentra habitualmente distribuido entre distintas instituciones o actores institucionales, lo que obliga primero al mutuo conocimiento y después al diálogo que sirve para establecer las bases del consenso desde el que solo es posible desarrollar

cualquier actuación eficaz. Además, se debe desarrollar un importante esfuerzo de comunicación con vistas a convencer a los niveles superiores de decisión, con el que también interactúan y compiten las restantes organizaciones exponiendo sus necesidades al tiempo que plantean, opciones posibilidades y, en función de ellas, sus demandas.

Esto es algo que a los militares nos cuesta, porque la esencia del pensamiento militar en relación al problema se encuentra perfectamente expresada en el artículo 79 de nuestras Reales Ordenanzas en las que se establece, siguiendo la más pura tradición militar que «la responsabilidad por el ejercicio del mando militar no es renunciable ni compartible». La tendencia militar clara es a un pensamiento racional administrativo que, por lo demás, casa perfectamente con la linealidad de la lógica estamental intrínseca a las Fuerzas Armadas. Esto hace que, en la práctica, sea común que a una concreta lógica se le incorporen elementos dialécticos.

La fragmentación horizontal del liderazgo unida a la necesidad de satisfacer un espectro de decisiones referidas a otros aspectos y sumada a la propia naturaleza evolutiva del escenario planteado, hace que muchas de las decisiones adoptadas por los líderes estratégicos sean aparentemente subóptimas, lo que obliga a realizar un esfuerzo pedagógico con los subordinados para explicar las razones de las limitaciones y constreñimientos impuestos en sus actuaciones y su naturaleza. Se busca no tanto la mejor decisión, sino una decisión que satisfaga, al menos en sus términos mínimos, a todas las partes implicadas en su adopción, maximizando a nivel global el resultado obtenido.

La no decisión

Las decisiones operativas no son necesariamente decisiones sencillas pero sí decisiones que, por lo general, deben adoptarse en un lapso de tiempo limitado. Es más, el líder táctico-operativo tiende a resolver todo lo que se le presenta, a no dejar nada sin atar. El líder estratégico no tiene porqué, por más que se pueda sentir llamado a ello.

En las cuestiones estratégicas puede, así, no haber necesidades perentorias por decidir. Y no decidir es también una decisión. Vivimos en una sociedad en permanente llamada a la acción. Como apunta Hanna Arendt, el hombre moderno ha desterrado de su vida la dimensión contemplativa para convertirse en una suerte de animal laborans. Parece obligado hacer algo como respuesta a cualquier cosa.

Por contra, su actuación tiene consecuencias de segundo y tercer nivel, a veces más relevantes que el propio problema planteado y en muchos casos desconocidas por difíciles de prever. Es por ello que en los estudios de detalle se hace, como se ha visto, una aproximación sistémica asociada a una visión de amplio espectro y a un estudio lo más detallado posible. Pero ni aun así pueden extrapolarse muchas de las consecuencias que una decisión, que en su momento pudo ser acertada, puede traer en el futuro además de las que se deriven del presente.

Entre los atributos del militar se sitúa la decisión; su naturaleza pretende ser decidida, más activo que contemplativo, más resuelto que pensador. De hecho eso es la capacidad que define al Mando y una medida de su realización. Como consecuencia de todo ello, puede haber hasta una tendencia cultural a sobredecidir.

Así el art. 9 de las RR.OO. de las FAS establece para estas «La autoridad implica el derecho y el deber de tomar decisiones, dar órdenes y hacerlas cumplir, fortalecer la moral, motivar a los subordinados, mantener la disciplina y administrar los medios asignados» mientras en el ya citado artículo 62 se fija que «En el ejercicio de su autoridad será prudente en la toma de decisiones..., sin que la insuficiencia de información, ni ninguna otra razón, pueda disculparle de permanecer inactivo en situaciones que requieran su intervención».

Un líder estratégico demuestra su condición de tal en los procesos de gestión del cambio. Pero eso no quiere decir que todos los líderes estratégicos tengan que hacer cambios para demostrar que son líderes. El riesgo se encuentra ahí, en una tendencia a la realización de cambios que a la postre pueden no ser necesarios dentro de una cultura que ensalza el valor de la decisión.

A esta tendencia se suma una percepción de urgencia, simplemente fruto de su visibilidad, de ser tenido en consideración durante un plazo más largo del habitual o a la propia incómoda naturaleza fáctica que lo acompaña y puede clamar por una resolución que esté intelectualmente no precisa, al menos en el estadio considerado. Además está el «efecto martillo», la tendencia a utilizar los medios propios como respuesta frente a cualquier problema.

De hecho, la mayor parte de los problemas estratégicos no pueden resolverse sino que se gestionan; las soluciones taxativas y simples, tipo cortar el nudo gordiano, no son frecuentes. Esto es algo muy diferente del modelo militar de resolución de problemas, que por lo general aspira a obtener resultados tangibles en un margen de tiempo dado.

En cualquier caso, hay que diferenciar la gestión de los problemas y separarla de la toma de decisiones, pues no son procesos equivalentes.

La primera encarna una visión holística que implica la realización de distintas actividades que favorezcan primero el acotamiento de la cuestión y después su resolución por procedimientos indirectos; va así desde la gestión de los problemas propiamente dicha hasta su resultado final. El segundo implica un proceso en principio pautado, cuando no reglado.

Las decisiones tensionan las organizaciones. El uso del poder desgasta y tiene siempre un costo, cuanto menos en términos de legitimidad. No obstante, si una decisión siempre implica costos y riesgos, la no decisión también aunque normalmente menos. En palabras de Maquiavelo y en lo que constituye una llamada a la acción «más vale obrar y arrepentirse que no obrar y arrepentirse igualmente».

Con todo, las decisiones estratégicas, las reorientaciones, están llamadas a ser pocas. Las decisiones, al margen de su bondad, pueden hacer singularmente vulnerable a una organización, especialmente en el tiempo que va desde su toma hasta su completa implementación. Traen consigo, pues, un proceso de gestión de tiempos.

En efecto, un movimiento estratégico implica otros sucesivos a nivel operacional y táctico, esto es, genera un desalineamiento de las estructuras de decisión inferiores que el desarrollo de una acción coherente obliga a recuperar.

Es imprescindible pues que estos niveles cuenten con una visión de la maniobra que se está desarrollando y que permita conocer por adelantado la marcha para poder preverla en la medida de lo posible, ahorrando esfuerzos y minorando el tiempo de desalineamiento. El dominio de los tiempos se plantea como imprescindible así para el éxito real de la maniobra.

Los riesgos desconocidos o temerariamente asumidos, pueden producir una fractura entre niveles, esto es, que las estrategias diseñadas conforme a un concreto proyecto político no funcionen (como ha sido el caso de Libia o Irak) o que las tácticas fruto del diseño estratégico no sean las adecuadas. Y los problemas que se han creado en la zona con las intervenciones pueden ser incluso más graves que los que había antes de que estas se llevasen a cabo. La proactividad, la anticipación tiene, sin la menor duda, sus riesgos.

La decisión implica pues generar un desalineamiento, un costo que también se produce como consecuencia de la fricción ya que esta es distinta en los diferentes niveles y,

singularmente, en el táctico al que cumple gestionarla en mayor medida. También el factor tiempo obliga al permanente reseteo de los niveles.

En este marco, un concepto clave del taoísmo, cuya transposición al medio militar resulta fácil es el *wu wei*, el principio de no actuación, de no intervención, que no es lo mismo que no hacer nada. Se basa en conducir las situaciones de una manera suave sin convulsiones, sin traumas, sin fracturas, fluidamente. Sus movimientos se desarrollan aparentemente sin esfuerzo como fruto de un flujo natural.

Esta idea se encuentra asociada a la paciencia estratégica y plantea las decisiones como una opción realizada desde el completo dominio de uno mismo.

No se hace nada porque se estima que, en ese concreto momento, no es necesario; pero simultáneamente, se encuentra preparado para hacerlo, expectante.

El general en este contexto no manda sino que indica. Su mera presencia, su mirada, hace que los acontecimientos discurran como si se tratase de una parada militar.

Esto es extremadamente importante pues enlaza con la idea de una política entendida como gestión de tiempos.

El líder estratégico debe ser un gestor de tiempos, como obliga el proceso de planificación en cuya confección de contarse las repercusiones de su proceder.

De hecho, los grandes maestros de la estrategia militar son maestros de un arte que se conoce como la inacción militar. El ejemplo histórico más característico de esto es Quinto Fabio Máximo Cunctator, literalmente «el que dilata», el irresoluto, que, en el contexto de la segunda guerra púnica y con Aníbal en Italia, sabedor de que Roma era inexpugnable y que este era superior en campo abierto, resistió todas las presiones que propugnaban su intervención (Aníbal destruyó, por ejemplo, las villas de sus rivales políticos, mientras respetaba las suyas) y propició una estrategia indirecta de desgaste en vez de un enfrentamiento directo con aquel mientras desplazaba el teatro de operaciones a otros escenarios considerados hasta entonces secundarios.

Esta estrategia, la de la no acción es característica de las Administraciones Públicas en forma de «silencio administrativo», esto es, la inacción de la Administración, una estrategia de amplio estudio en la literatura francesa que, de no ser estimatorio, confronta al ciudadano con el conjunto de la Administración y le obliga a pasar a la ofensiva, a bascular y desplazarse a otra área, con el desgaste, la pérdida de impulso y el esfuerzo que implica.

La estrategia de la inacción militar es así la estrategia de los fuertes. Pensemos en el terrorismo.

Este es ficción de guerra en la medida en que es ficción de poder. Son acciones tácticas con las que se busca obtener una respuesta política. Su proceder es imagen, propaganda y provocación.

El problema del terrorismo no se encuentra en el atentado en sí, que es, pese a sus apariencias y a ser una tragedia humana, poco más que simbólico y con unos daños materiales más o menos limitados, sobre todo si se los compara con la guerra. Con su proceder busca generar una espiral acción-reacción por la sencilla razón de que esta funciona.

Y no hay estrategias reactivas que merezcan de por sí la consideración de estrategias. Las reacciones inmediatas, en este contexto, tienden a estar sobrepolitizadas, como resultado del contexto emocional que sirve de base para su adopción y por tanto son inadecuadas, lo que se traduce, como poco, en una pérdida de legitimidad que es el envite real que se sostiene frente al terrorismo.

Soportar la tensión, ser capaz de no alterar el curso de las actuaciones estratégicamente previstas y desordenar las acciones operativas programadas es exitoso. Reaccionar, decidir, es obrar como el grupo terrorista pretende.

Con legitimidad y sin reacción, el terrorismo no tiene opción alguna, sucumbirá bajo el poder del Estado de Derecho, esto es, la voluntad concertada de millones de persona. Un proceder lento pero imparable.

Es mejor proteger el centro de gravedad propio que se ubica en la legitimidad y en los valores, antes que perseguir a quienes se conducen como un grupo de delincuentes y se esconden entre la población como forma de implicarla.

Cualquier respuesta a un acto individual es equivocada.

Por eso, tratar de hacer prospectiva sobre lo que debería ser la postura frente al terrorismo es asumir ya una parte de su discurso, esto es, que existe un conflicto, y legitimarles como uno de sus representantes, con lo que, como se apuntaba, se corre en riesgo de, en palabras de Mao, «conducir a los peces allí donde hay más agua».

Se está haciendo una diferencia que separa al terrorista del delincuente común, cosa que pudiera ser no interesase porque se está pagando un precio político para obtener una ventaja operativa.

Una postura es un concepto estático que no se puede pretender aplicar a un fenómeno diverso y dinámico por lo que, siguiendo el pensamiento de Shinmen Musashi, quizá lo que conviniera adoptar es «la actitud de la no-actitud» con la que se responde proporcionalmente en cada caso siguiendo de un modo reflejo los principios axiológicos que han permitido la conformación doctrinal de la democracia y que, como el agua que se amolda a todo, son adaptados a cada situación pero sin variar su esencia: «vencer es fácil, ser vencido es fácil. No vencer ni ser vencido; he ahí el verdadero Camino».

Es más, no se trata tanto de vencer como de aplicar las reglas del Estado de derecho que se sitúa en el centro mismo del centro de gravedad propio.

La no-decisión no es así indecisión sino inacción militar, una falta de acción disciplinada y expectante, que supone la consumación de las virtudes militares, y dicho sea de paso, la forma en que las más grandes victorias (como el fin de la Guerra Fría) se han obtenido.

*Federico Aznar Fernández-Montesinos
Analista del IEEE*

08/2017

7 de febrero 2017

Ignacio José García Sánchez

La cultura de la paz, la seguridad y
la defensa, y las Fuerzas Armadas.
Las constantes vitales de la Unión
Europea y España

La cultura de la paz, la seguridad y la defensa, y las Fuerzas Armadas. Las constantes vitales de la Unión Europea y España

Resumen:

El fenómeno de la violencia es consustancial con la manifestación de la vida. En el caso de la vida humana adquiere unas dimensiones que, como explica Johan Galtung trasciende del ámbito físico —la violencia directa—, para desarrollarse, adaptarse y, en muchos casos, transformarse en una multiplicidad de formas tremendamente crueles y dañinas. La violencia estructural y cultural son los otros dos vértices del triángulo de la violencia, sofisticado y vicioso, que intenta explicar en toda su amplitud el término violencia, sus consecuencias y, lo que es más importante, las claves para combatirlo. La paz, sería así, el objetivo, el único antídoto para oponerse a la violencia; en un triángulo virtuoso, cultural, estructural y directo, que se auto-refuerce mediante la acción constante y el esfuerzo permanente en potenciar sus tres vértices de forma simultánea.

El documento pretende, de forma somera, destacar la importancia que el Ministerio de Defensa y las Fuerzas Armadas conceden a este empeño y analizar, por medio de los estudios sociológicos de la Unión Europea, algunos de sus aspectos claves, comparando estos resultados en el contexto europeo y el nacional.

Abstract:

The phenomenon of violence is consubstantial with the manifestation of life. In the human case, it takes on other dimensions that, as Johan Galtung explains, transcends physical violence –direct violence–, to develop, to adapt and, in many cases, to transform into a multiplicity of forms extremely cruel and harmful.

Structural and cultural violence are the other two vertices of the triangle of violence, sophisticated and vicious, which attempts to explain in full the term violence, its consequences and, more importantly, the keys to combat it. The Peace would be the goal, the only antidote to face the violence; In a virtuous triangle, cultural, structural and direct, in a mutually reinforced constant action and permanent effort to enhance its three vertices simultaneously.

The document intends, briefly, to emphasize the importance that the Spanish Ministry of Defense and its Armed Forces contribute to this effort and to analyze, through the sociological studies of the European institutions, some of its societal key aspects, comparing these results in the European and national context.

Palabras clave:

Vida, violencia, humanidad, paz, cultura, seguridad, defensa, Fuerzas Armadas.

Keywords:

Life, violence, humanity, peace, culture, security, defense, Armed Forces.

Introducción. El triángulo vicioso de la violencia

«La Asamblea General, recordando el preámbulo de la Carta de Naciones Unidas y los propósitos y principios de Naciones Unidas, y recordando también que la creación del propio sistema de Naciones Unidas, basado en valores y objetivos compartidos universalmente, constituyó un acto importante hacia..., una cultura de paz y no violencia..., que consiste en valores, actitudes y conductas que plasman y suscitan a la vez interacciones e intercambios sociales basados en principios de libertad, justicia y democracia, todos los derechos humanos, la tolerancia y la solidaridad, que rechazan la violencia y procuran prevenir los conflictos tratando de atacar sus causas... Pide que se promueva una cultura de paz basada en los principios enunciados en la Carta de Naciones Unidas y en el respeto de los derechos humanos, la democracia y la tolerancia, la promoción del desarrollo, la educación para la paz, la libre circulación de información y la mayor participación de la mujer como enfoque integral para prevenir la violencia y los conflictos, y que se realicen actividades encaminadas a crear condiciones propicias para el establecimiento de la paz y su consolidación»¹.

El 27 de enero de 2017, con motivo de la celebración de la festividad de Santo Tomás de Aquino, la Universidad Complutense de Madrid nombraba doctor *Honoris Causa* al profesor Johan Galtung². Personalidad que ha colaborado en dos ocasiones con el Instituto Español de Estudios Estratégicos (CESEDEN, Centro de Estudios Superiores de la Defensa Nacional). En la primera, junto con el Instituto de Mediación y Gestión de Conflictos de la Universidad Complutense de Madrid, el 24 de marzo de 2015, en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, durante la celebración de las II jornadas: «Ante los conflictos, construyendo la paz», en la que tuve el privilegio de compartir mesa y debatir con el doctor Galtung mi ponencia: «La cultura de seguridad. La sociedad contra la violencia». La segunda, actualmente, en la elaboración del Cuaderno de Estrategia

¹ Asamblea General de Naciones Unidas. Quincuagésimo segundo periodo de sesiones. Tema 156 del programa. 50a. Sesión plenaria, 20 de noviembre de 1997. Resolución aprobada por la Asamblea General. 52/13. Cultura de Paz. A/RES/52/13, 15 de enero de 1998.

² Johan Galtung (1930), sociólogo y matemático noruego, es considerado como el teórico vivo más importante en relación a los estudios sobre la violencia, conflicto, mediación y paz. En 1987 recibió el premio nobel alternativo, entre otras muchas distinciones, como son 8 doctorados *Honoris Causa*. Es autor de más de 150 libros y 1.500 artículos traducidos a numerosos idiomas entre los que se incluye el español. En la actualidad ha fijado su residencia habitual en Alfaz del Pi (Alicante), lugar que comenzó a frecuentar hace más de cuarenta años. Desde allí también se proyecta al mundo, en la actualidad, mediante Seminarios mensuales y otras actividades realizadas por el Centro Internacional de Solución de conflictos Alfadeltapi que cuenta con la ayuda del Ayuntamiento de esa ciudad.

183, en edición por la Subdirección General de Publicaciones del Ministerio de Defensa, «Política y violencia: comprensión teórica y desarrollo en la acción colectiva». También, en esta ocasión he tenido el honor de participar, prologando la obra, en la que intervienen, además de Galtung, reconocidos teóricos del tema como: Jaime Ferri Durá, Ramón Cotarelo, Federico Aznar y Fernando Harto de Vera.

Durante la ceremonia de investidura como Doctor *Honoris Causa*, el doctor Jaime Ferri, en la *laudatio*, reclamaba para el campo de las investigaciones para la paz el carácter transversal y el ámbito multidisciplinar. Fiel reflejo de esta visión sería la vida y obra de Johan Galtung³, nacido en 1930 de una familia de médicos, padre doctor y madre enfermera, se aleja un tanto de la estirpe familiar que, sin duda, marcará una trayectoria vital que, sin tener en cuenta ese origen, podría parecer contradictoria al confluir dos vías, la teórica y la práctica que se refuerzan mutuamente. «Por una parte la línea de profesor e investigador, de analista teórico, de intelectual; y, en su caso, de inmediato, sin distancia, la otra vía, la que le hace emplearse como mediador, como práctico ejecutante de la teoría. Por tanto, un intelectual comprometido con su propia causa, que ha desarrollado su conocimiento y sus habilidades en numerosos lugares del amplio mundo, en conflictos internacionales y nacionales, en disputas intergrupales e interpersonales»⁴. En esencia, un espíritu cultivado y muy disciplinado, curioso y comprometido⁵, no en vano, destaca en sus memorias como la mayor influencia en sus años de formación, la del dramaturgo noruego universal Henrik Ibsen.

³ «En su formación académica ya se observa esa complementariedad de aparentes contrarios. La primera certificación oficial la obtiene en 1948 en Matemáticas (acaso el campo más aristocrático de la ciencia), y al año siguiente en Lenguas (con mención en Inglés). Más tarde, en 1956, obtendrá el Doctorado en Matemáticas, y también al año siguiente en Sociología, ambos por la Universidad de Oslo. Dos doctorados en materias sólo aparentemente dissociadas; él sabrá aprovecharlas y unir las; se trata, como decimos, de un intelectual pragmático. Si bien, debe mencionarse que la elección de esos heterogéneos estudios se realiza no sin dificultad, contradiciendo, hasta cierto punto, la carrera de médico (con madre enfermera, también debe decirse) que, probablemente, tenía marcada por su familia...» FERRI DURÁ, Jaime, *Laudatio con motivo de la investidura «Honoris Causa» del Prof. Dr. Johan Galtung*, 27 de enero de 2017, Paraninfo de la Universidad Complutense de Madrid.

⁴ *Ibid.*, Ferri, *Laudatio*.

⁵ Ese espíritu, modelado por un bagaje formativo multidisciplinar, que con la ayuda del conocimiento de lenguas (habla además de noruego e inglés, alemán, francés, español y, aunque más modestamente, japonés) le ayudará a participar en procesos de mediación en todo el mundo y que se plasma en las materias de sus obras, que no solo se refieren a la paz y la guerra, sino también, «aborda, entre otras cuestiones de enjundia, las referidas a la metodología de las ciencias sociales, la sociología matemática, la teoría sociológica (como la del centro versus periferia), o teorías sobre la civilización, o sobre el Desarrollo y la cooperación, sobre Cultura, transformación de conflictos por medios pacíficos, procesos de reconciliación, reconciliación y empoderamiento, gobernanza global, periodismo para la paz, análisis político internacional, análisis geopolítico, metodología de la investigación, filosofía, ética, análisis

En el prólogo del Cuaderno de Estrategia, antes citado, destaco que:

«El epílogo de la obra viene de la mano del profesor noruego Johan Galtung, cuyo nombre por su relevancia académica es transversal y aparece en todos los capítulos anteriores de esta publicación. Su contribución se encuentra en la traducción-adaptación de su crucial artículo *Cultural Violence*, publicado en 1990. La violencia cultural sirve para legitimar la violencia física y estructural, motivando a los actores a cometer violencia directa o a evitar contrarrestar la violencia estructural; puede ser intencionada o no intencionada. Si lo contrario de la violencia es la paz, el contrario de la violencia cultural sería la paz cultural, es decir, aquellos aspectos de una cultura que sirven para justificar o legitimar la paz directa y la paz estructural.

Al igual que la ciencia política, que se centra en dos problemas —el uso del poder y la legitimación del uso del poder—, los estudios sobre la violencia deberían versar sobre dos problemas: la utilización de la violencia y su legitimación. El mecanismo psicológico sería la interiorización. La violencia cultural no mata, pero sirve para justificar tanto la violencia directa como la violencia estructural que sí pueden hacerlo».

Así, escribe, que el término violencia se puede representar en toda su amplitud con un «triángulo (viciosos)» con tres vértices, la violencia directa, la violencia estructural y la violencia cultural. «Cuando el triángulo se coloca con la base en el lado que une la violencia estructural con la directa, la violencia cultural queda como legitimadora de ambas. Si el triángulo se yergue sobre el vértice de la violencia directa, la imagen obtenida refleja la fuentes estructurales y culturales de dicha violencia». En este sentido continua que, «a pesar de las simetrías existe una diferencia básica entre los tres conceptos de violencia relacionada con su desarrollo temporal. La violencia directa es un suceso; la violencia estructural es un proceso con sus altibajos; la violencia cultural es inalterable, persistente, dada la lentitud con que se producen las transformaciones culturales». En otra imagen sugerente que nos ofrece, de la «violencia en estratos», la violencia cultural se situaría en su parte inferior, con un flujo constante a través de largos periodos de tiempo, a partir del cual se nutrirían los otros dos.

discursivo e ideológico, historia, psicología y epistemología, entre otros. Un amplio conjunto de materias y temas que abarca las preocupaciones y los problemas fundamentales de las ciencias sociales... Un espíritu [el de la cultura de la paz que]..., pienso que encuentra su fundamento, desde luego en el protagonista de la obra *Un enemigo del pueblo* del dramaturgo noruego H. Ibsen, plástica lección de la ética de la responsabilidad que ha de presidir la labor del científico, magníficamente encarnada por el médico —precisamente— de la obra». *Ibid.* Ferri, *Laudatio*.

En este sentido considera que las dos categorías, estructural y cultural, son dos campos magníficos para las investigaciones sobre la paz. Ambas las trata, desde mi punto de vista, con una visión excesivamente relativista en la que destaca su «gran diversidad que depende del contexto» y la «variabilidad de la tipología que podemos encontrar en la agresividad y la dominancia». De esta forma argumenta en contra del determinismo biológico para la violencia disociándola de lo que considera «el instinto hacia la alimentación y el sexo... universal y uniforme». Un argumento repetido en su discurso de agradecimiento en el que utilizaba el símil, próximo a sus raíces familiares con las ciencias de la salud, en la consideración de la violencia como síntoma y no causa del conflicto.

Así, considero, que desde una perspectiva realista, la causa sería la supervivencia del ente vivo y/o social, ser humano, grupo social, estructura política; y, asociado a ese instinto de conservación se perseguiría conseguir el máximo desarrollo, —alimentación, autoafirmación legitimación—; y la mayor y mejor tasa de reproducción, —supervivencia del especie, clonación, universalización—, que dependiendo del entorno conduciría al conflicto y el uso de la violencia en sus tres estratos.

La paz, la seguridad, la defensa y las Fuerzas Armadas

«La Nación española, deseando establecer la justicia, la libertad y la seguridad y promover el bien de cuantos la integran, en uso de su soberanía, proclama su voluntad de:

Colaborar en el fortalecimiento de unas relaciones pacíficas y de eficaz cooperación entre todos los pueblos de la Tierra»⁶.

La constitución establece los valores de justicia, libertad y seguridad como pilares básicos de la convivencia pacífica entre sus ciudadanos y en las relaciones internacionales. Para llevarlo a cabo, cuenta, de acuerdo con su artículo 8.º, con las Fuerzas Armadas que deben garantizar el ordenamiento constitucional, exigiendo que por ley orgánica se regulen su organización de acuerdo a los principios de la constitución. La citada Ley Orgánica, 05/2005, en su artículo 31.º, establece la cultura de Defensa. Más recientemente, las Estrategias de Seguridad Nacional, 2011 «Una responsabilidad de todos» y 2013 «Un proyecto compartido», consideran la cultura de seguridad como

⁶ La Constitución española de 1978. Preámbulo.

instrumento fundamental en el Sistema de Seguridad Nacional. Y la Ley 36/2015, de Seguridad Nacional, en su artículo 5, ordena al Gobierno a promover la cultura de Seguridad Nacional.

En este contexto, al inicio de la XII legislatura, la titular del Ministerio de Defensa, María Dolores de Cospedal, informaba en la Comisión de Defensa, el 20 de diciembre de 2016 sobre las líneas generales de actuación de sus ministerio. Durante la comparecencia hizo referencia a la valoración por la sociedad de las Fueras Armadas y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y la prioridad de la cultura de la defensa en todos sus ámbitos.

«Hay que explicar a los ciudadanos por qué las políticas de seguridad y de defensa son prioritarias. Tenemos que hacer esfuerzos en todos los niveles y, como les decía antes, tenemos que explicarles por qué actuando a muchos kilómetros de distancia se está actuando en la esfera personal de la seguridad más interior. Reforzaremos la cultura de la defensa y su comunicación de una manera clara, con mensajes e identificando a los colectivos a los que tenemos que dirigirnos y los mecanismos que utilizaremos para ello, que serán mecanismos e instrumentos de todo tipo. Por todos estos motivos, partiendo del soporte legal de la Ley Orgánica de la Defensa Nacional, del año 2005, y del soporte conceptual de la estrategia de seguridad nacional 2013, vamos a abordar una renovación del ciclo de planeamiento de la defensa».

También, en su discurso de la Pascua Militar 2017, volvió a reiterar, en este caso, ante Su Majestad, El Rey, la importancia de «que los españoles comprendan que la seguridad es esencial para el desarrollo y prosperidad de un país libre y democrático, que sean conscientes de la importancia de la Defensa para garantizarlo, y que la reconozcan y valoren como reconocen y valoran el trabajo de las Fuerzas Armadas y la Guardia Civil». Y así, resaltaba la necesidad de conseguir que nuestra sociedad adquiriera cultura de la defensa para que «cada ciudadano formule su propio juicio sobre su importancia..., y asuma su necesidad... Además, de su inestimable contribución al prestigio de España y a la prosperidad de nuestra nación».

Así mismo, el jefe de Estado Mayor de la Defensa, en su Concepto de Empleo de las Fuerzas Armadas 2017, de 31 de enero de 2017, y que, como anunciaba la ministra de Defensa, inicia el ciclo de planeamiento de la Defensa 2017-2014, indica que «la situación estratégica obliga a intensificar el esfuerzo en seguridad para afrontar los riesgos, amenazas y potenciadores de riesgo existentes. En consecuencia, y en aras a

incrementar la eficiencia en la programación y empleo del recurso económico, nuestras Fuerzas Armadas requieren de un esfuerzo presupuestario estable y razonable y un esfuerzo de comunicación que mejore la cultura de seguridad y defensa que haga al primero entendible y asumible por la opinión pública». En esta línea, hace hincapié en el papel de los medios de comunicación y de las redes sociales para acercar a la opinión pública al trabajo de las Fuerzas Armadas en un esfuerzo de transparencia y conocimiento en tiempo real, por medio del desarrollo de unas estructuras y procedimiento que configuren un entorno favorable para la comunicación estratégica y «la conciencia y cultura de defensa, a fin de que la sociedad, por un lado, valore la importancia de la seguridad en beneficio directo del bienestar de los ciudadanos y conozca el papel de sus Fuerzas Armadas en aras a su consecución, y, por otro, entienda y asuma los costes que entraña la Defensa Nacional».

Las constantes vitales de la cultura de la paz en la Unión Europea y España

«El Informe sobre el Desarrollo del Mundo 2011..., ofrece algunas ideas y recomendaciones prácticas para superar los conflictos... Los mensajes claves son importantes para todos los países —pobre, en vías de desarrollo y ricos— así como para las instituciones regionales y mundiales.

Primero, *la legitimidad de las instituciones es fundamental para la estabilidad*. Cuando las instituciones del Estado no defienden de forma adecuada a sus ciudadanos, les protegen contra la corrupción, o les permiten acceso a la justicia; cuando los mercados no ofrecen trabajo y oportunidades; o cuando las comunidades pierden la cohesión social; la probabilidad de violencia y conflicto aumenta... El mensaje central de este informe es que reforzar la legitimidad de las instituciones y la gobernanza para ofrecer a los ciudadanos seguridad, justicia y trabajo es crucial para romper los ciclos de violencia»⁷.

En 1973 se inicia la andadura del «eurobarómetro», con dos oleadas de encuestas, en primavera y otoño, para conocer el estado de opinión de los ciudadanos europeos sobre una amplia gama de cuestiones. El último, otoño de 2016, publicado en diciembre del año pasado, se llevó a cabo entre el 3 y el 16 de noviembre en 34 países o territorios: sus 28 miembros, los cinco países candidatos a la membresía y la comunidad turco-

⁷ World Bank, *World Development Report 2011. Conflict, Security, and Development*, 2011, Washington, p. xi.

chipriota. El informe de resultados se divide en 5 partes: las principales preocupaciones, las instituciones, la situación económica, las prioridades políticas y la ciudadanía europea.

El primer valor que analizaremos, no puede ser otro que la paz. Existen hasta cinco preguntas que incluyen el ideal de la paz entre sus respuestas.

En el primer caso la pregunta se refería al significado personal de la Unión Europea (UE), con 12 posibles respuestas. La idea de paz obtiene un 28% de media, mientras que en España (17%), se queda muy por debajo. Alemania y Luxemburgo los que más la valoran, 48%, seguidos por Dinamarca y Suecia también superando el 40%. Por encima de la paz se encuentran dos instrumentos con los que la ciudadanía europea y española identifica a la UE, la libertad de movimiento y trabajo, 49/44%, y el Euro, 35/42%.

En el segundo caso se pregunta, si la paz entre los países miembros de la UE es el resultado más positivo de la UE. También tiene varias posibilidades de respuesta, y en este caso la opción de la paz es la más valorada (35%) justo por delante de la libertad de movimiento de personas, bienes y servicios (26%). España sigue por debajo de la media, quedándose en el 29%. Otra vez Alemania es la que más valora el ideal de la paz asociado a la UE, con un 52%, superando el 40%, Dinamarca, Francia, Luxemburgo, Holanda y Suecia. Otra posible respuesta que se ofrece es la influencia política y diplomática de la UE en el mundo —recordemos que hay que contestar con la más positiva—, con un resultado del 4%, pero esta vez España supera por un punto la media, con el 5%. En este caso, Dinamarca con el 8% e Italia con el 7% son los países donde más se valora esta opción.

La misma pregunta se repite, pero en este caso se permite hasta tres posibles respuestas, y la valoración sube hasta el 56%, aunque esta vez empatada con la libertad de movimientos, con España acercándose más a la media, 50%. Esta vez es Suecia la que más valora la opción de la paz, con el 74%, seguida de Alemania con el 73%. La influencia de la UE en el mundo sube hasta el 19%, con España (17%) ligeramente por debajo de la media. Suecia con el 37%, seguida de Holanda, 27%, y Turquía e Italia, 24%, son las que más valoran esta opción.

La cuarta pregunta relacionada con la paz se refiere a señalar los tres valores personales más importantes. La paz consigue un 46% de respuestas con España por debajo de la media, 41%. En este caso Eslovenia con el 61% es el país que más la valora, seguida

de Alemania, Estonia y Austria con el 59%. También resaltar que es la opción más valorada, seguida de los Derechos Humanos, 43%, y el respeto por la vida humana, 37%. Y por último, la quinta pregunta, vuelve a repetir las opciones y que se escojan también tres valores, pero esta vez para elegir las que representen mejor los valores de la UE. En esta ocasión también la paz figura como la opción más valorada, aunque baja en porcentaje (39%), y España hasta el 35%. Luxemburgo y Alemania vuelve a ser la que más valora el ideal de la paz asociado a la UE, 54 y 52% respectivamente, seguidos por Eslovenia, Holanda y Finlandia, todos por encima del 50%. La segunda opción escogida siguen siendo los Derechos Humanos, pero la tercera varía, identificando el imperio de la ley.

La paz, como no podía ser menos es uno de los grandes valores no solo de las instituciones europeas, sino de la ciudadanía europea que, como se desprende de otras opciones, —la valoración de los derechos humanos y el respeto a la vida—, rechazan de plano la violencia. Este sentimiento es más acendrado en los países que más han sufrido la crueldad de la guerra. En el caso de España, aunque no participó en la Segunda Guerra Mundial, tuvo quizás una experiencia más traumática si cabe, como es una guerra civil y, sin embargo, está por debajo de la media en la consideración de la paz como uno de los grandes valores tanto en el entorno personal como en el social.

La segunda constante vital a analizar es la Seguridad. Hasta tres preguntas están relacionadas con este concepto. Una de ellas compartida con la Defensa, en referencia a la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD).

En el primer caso lo que se pide es valorar el concepto de Seguridad de forma positiva o negativa. El resultado es mayoritariamente positivo, con un 75% de respuestas positivas. España se coloca por encima de la media, llegando al 79%. Superando el nivel del 85% se sitúan: Finlandia (90%), Suecia (89%), Dinamarca y Portugal (88%), Estonia (87%) y Lituania (85%).

La segunda pregunta relaciona la Seguridad y la Defensa, y como no podía ser de otra forma se refiere a la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) de la UE, es: si se está a favor, en contra o no se conoce y/o SE es indiferente a la PCSD. El resultado es exactamente el mismo que la anterior, el 75% de respuesta favorables, con España (83%) muy por encima de la media, el mismo resultado que holandeses y eslovenos. Únicamente nos superan: Lituania (89%), Luxemburgo (87%) y, Alemania y Letonia (85%).

La tercera es algo más difusa y se enlaza con la Iniciativa Ciudadana Europea⁸. La pregunta exacta es: si podría hacer uso de la iniciativa y, en el caso de respuesta afirmativa lo más probable sería ejercer ese derecho en el campo de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). En este caso la respuesta es múltiple y se pueden elegir hasta 5 campos. El resultado es del 11%, con España (6%) muy por debajo de la media. Solamente los asuntos relacionados con los deportes (4%), la ampliación de la Unión (6%), la movilidad de los ciudadanos europeos (7%), Agricultura (8%), problemas con el gobierno nacional (10%) —en este caso España supera ligeramente la media con el 11%— y otros (4%), se encuentran por debajo de la PESC.

Como vemos la seguridad y la defensa son altamente valoradas y España supera, en este caso, la media de forma clara. Un apoyo que implica un comportamiento muy solidario con los socios comunitarios en uno de los pilares básicos de nuestra constitución y por consiguiente de nuestra soberanía.

La cuarta constante será, como parece lógico, las Fuerzas Armadas, la institución militar⁹, y el grado de confianza que generan. El resultado está en línea con las relacionadas con la Seguridad y la Defensa, alcanzando el 74% de respuestas positivas. Sin embargo, el resultado con relación a España (69%) se encuentran por debajo de la media, aunque muy por encima del último barómetro del CIS¹⁰, que en abril de 2015 le concedía una valoración del 55%. Por debajo nuestra se encuentran, por ejemplo, Portugal (67%) e Italia (65%), y por encima, entre otros, Gran Bretaña (84%), solo superada por Finlandia (94%), y Francia (84%), Alemania (76%) y Polonia (71%). En lo que se refiere a la variación con relación a la valoración de primavera, España sube un punto y cuatro puntos con respecto a la oleada de primavera de 2015. Como dato también muy significativo, Turquía, que sufre el intento de golpe de Estado en la noche del 15 al 16 de julio, sufre una bajada en la confianza de la institución militar de 13 puntos, del 75% en primavera al 62% de otoño de 2016. Otras instituciones, como la Policía, tiene una valoración menor en la UE, 71%, mientras en España, en línea con la valoración del CIS, tiene una mejor consideración, con el 73%¹¹, con una subida de 5

⁸ La Iniciativa Ciudadana Europea es una invitación para que la Comisión Europea proponga un texto legislativo en alguno de los ámbitos de competencia de la UE. Las iniciativas ciudadanas deben recibir el apoyo de, al menos, un millón de ciudadanos de siete de los veintiocho Estados miembros de la UE.

⁹ En este caso la pregunta se refiere a «The Army», que en un sentido estricto se traduciría como Ejército, y dentro de una esfera aún más profesional, como Ejército de Tierra.

¹⁰ En 2016 el CIS no introdujo la confianza de las instituciones en ninguno de sus barómetros.

¹¹ La valoración del CIS en abril de 2015 fue de 5,95.

puntos. Otras instituciones encuestadas son: Prensa escrita (46% UE-46% ES), Radio (59%-56%), Televisión (50-37), Internet (36-34), Redes sociales (21-25), Justicia/el sistema legal nacional (51-43), Administraciones Públicas (48-40), Partidos políticos (16-10), Autoridades autonómicas o locales (47-33), Gobierno nacional (31-20), Parlamento nacional (32-17), UE (36-34) y Naciones Unidas (45-44). En línea con las últimas valoraciones del CIS.

Como vemos, España está por debajo en la valoración de sus instituciones que la media europea, excepto en el caso de la Policía y las Redes Sociales. La media, contando también con estos dos casos, es de un 5,5% más bajo. Una crisis de confianza que afecta especialmente a la Televisión (-13%), Administraciones Públicas (-14%), Gobierno (-11%) y Parlamento (-15%). En el caso de este último «eurobarómetro» solo superan el umbral del 50% la Policía, las Fuerzas Armadas y la Radio. Más aún, no somos una excepción y la ciudadanía europea es muy crítica con las instituciones, hasta la Naciones Unidas se encuentra con niveles de confianza por debajo del 50%. Hacer hincapié en el papel esencial que juegan las instituciones en el esfuerzo de la paz y la lucha contra la violencia, se presenta así como uno de los factores críticos de la cultura de seguridad.

Conclusión

«Glosario. *Instituciones* —Las "reglas de juego" formales e informales. Incluyen reglas formales, leyes escritas, normas de conducta informal y creencias compartidas— y las diferentes organizaciones que existen para implementar y hacer que se cumplan estas normas (tanto organizaciones gubernamentales como no gubernamentales). Las instituciones determinan los intereses, incentivos y conductas que pueden facilitar la violencia. Al contrario que los pactos entre élites, las instituciones son impersonales —continúan su función sin importar la presencia de líderes particulares, y así proporcionan una mayor garantía de resiliencia sostenible contra la violencia. Las instituciones funcionan en todos los niveles de la sociedad— local, nacional, regional y global»¹².

En ese juego de similitudes, la violencia, como la enfermedad, es consubstancial con la vida en cualquiera de sus niveles y en toda su riqueza y amplitud. Al igual que el personal relacionado con la sanidad se esfuerza en y desde la enfermedad para combatirla con

¹² *Ibid.*, *World Development Report 2011*, p. xvi.

todos los medios a su alcance con un único objetivo la salud, en el que de forma fundamental se promueve una cultura de la salud, porque todos somos responsables de combatir la enfermedad. Del mismo modo, la institución militar trabaja en y desde la violencia para combatirla con todos los medios a su alcance y conseguir un único objetivo, la paz. Como los cirujanos, la utilización con todo su potencial debe ser la última ratio, pero su trabajo constante, 24 horas, 7 días a la semana, que va desde el estudio e investigación de la violencia en el mundo, hasta el diseño de sus capacidades, que va desde la más humilde jeringuilla al más sofisticado quirófano, y la utilización de sus medios materiales y personales para, fundamentalmente erradicar las causas de la violencia, requiere el apoyo de la sociedad.

Como dice Galtung, la violencia en su estrato más profundo es cultural, y como el cáncer, cruel y maligno, en muchas ocasiones no da la cara hasta que las estructuras están terriblemente contaminadas y el deterioro físico y como consecuencia la muerte son inevitables. Por eso es fundamental el esfuerzo en la cultura de la paz, la seguridad y la defensa, en el que las Fuerzas Armada jueguen un papel vertebral porque «la violencia puede comenzar en cualquier vértice del triángulo formado por la violencia estructural, cultural y directa, y se transmite fácilmente a las otros esquinas del mismo. Estando institucionalizada la estructura violenta e interiorizada la cultura violenta, la violencia directa también tiende a formalizarse, convenirse en repetitiva, ritual, como una venganza... ¿Por qué trazar límites a todo un campo tan terriblemente importante...? Si la cultura es relevante para la violencia y la paz, y sin duda lo es, entonces solo una mente dogmática la excluiría...»¹³.

*Ignacio José García Sánchez
Capitán de navío, subdirector del IEEE.*

¹³ Galtung, Johan, *La violencia: cultural, estructural y directa*, en [Cuaderno de Estrategia 183, *Política y violencia: comprensión teórica y desarrollo en la acción colectiva*, Dirigido por Ignacio José García Sánchez], Ministerio de Defensa, Madrid, 2017, p. 168.

09/2017

8 de febrero 2017

M^a José Izquierdo Alberca

La persistente brecha educativa: del informe de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) a los Objetivos de Desarrollo Sostenible

La persistente brecha educativa: del informe de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) a los Objetivos de Desarrollo Sostenible

Resumen:

En este documento se recogen algunos datos y conclusiones relevantes sobre el panorama de la educación en 2016: el informe de la OCDE y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. A pesar de tratarse de análisis que utilizan fuentes y métodos muy diversos y que se nutren de los datos de países distintos, estos estudios ofrecen tendencias de interés para el futuro y corroboran que la brecha educativa entre los países desarrollados y los países pobres no ha disminuido, sino que se mantiene y, en algunos aspectos, se incrementa.

Abstract:

This document contains some of the most relevant conclusions and relevant data on the education landscape in 2016: the OECD report and the development of the Sustainable Development Goals. In spite of being an analysis that uses very different sources and methods that feed data from different countries, these studies offer data and trends of interest for the future and corroborate that the educational gap between the developed countries and the poor countries has not diminished, but is maintained and increased in some respects.

Palabras clave:

Educación, OCDE, UNESCO, ODS, Educación para la democracia.

Keywords:

Education, OCDE, UNESCO, Education for democracy.

El panorama de la educación en los países de la OCDE

La OCDE acaba de publicar su informe anual sobre el panorama de la educación 2016¹. Se trata de un completo y valioso informe que, como señala su introducción, tiene como objetivo ayudar en la toma de decisiones y contribuir a la mejora de las perspectivas económicas y sociales de los gobiernos. El documento recoge una gran cantidad de datos aportados por los países miembros y ofrece indicadores, tablas y estadísticas acerca de los resultados educativos entendidos como el nivel de formación de la población adulta : cuántos alumnos concluyen el 2.º ciclo de educación secundaria; cuántos terminan estudios posteriores y el perfil profesional de los estudiantes que se diplomán ; la relación entre nivel educativo y el mercado de trabajo , y muchos otros factores económicos relacionados con la inversión en educación.

Compara también el gasto e inversión de los países que participan en el informe: Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Corea, Chile, República Checa, Dinamarca, España, Estados Unidos, Estonia, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Holanda, Islandia, Irlanda, Israel, Italia, Japón, Lituania, Luxemburgo, México, Noruega, Nueva Zelanda, Polonia, Portugal, Reino Unido, Eslovaquia, Suecia, Turquía, más Brasil y la Federación Rusa (que participan como asociados y aportan datos para elaborar indicadores de sistemas) y los factores económicos y salariales que influyen en su gasto educativo. Recoge además el avance en el acceso, participación y progresión en la educación , y finalmente dedica un gran espacio al análisis de los factores determinantes del entorno de aprendizaje y la organización escolar, tales como el tiempo que pasan los alumnos en clase, el salario de los profesores y su carga de trabajo. El informe aporta valiosas estadísticas de referencia y unas útiles tablas sobre los sistemas educativos de los países participantes. Pero además, cada uno de los apartados recoge las diferencias entre hombres y mujeres y dedica un estimulante capítulo a los beneficios sociales e individuales que aporta la educación a la salud y la satisfacción de los ciudadanos. La heterogeneidad de los sistemas educativos de los países, su desigual estructura y el variado contenido curricular exigen contar con un cuadro común de clasificación de los

¹ Todos los datos proceden del informe (OCDE (2016), *Regards sur l'éducation 2016: Les indicateurs de l'OCDE*, Éditions OCDE, Paris.

DOI : <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2016-fr>

niveles de enseñanza: la Clasificación Internacional de los Tipos de Enseñanza (CITE), elaborada por la UNESCO y que armoniza las distintas clasificaciones por países y hace comparables las estadísticas de educación². Esta clasificación establece los siguientes niveles educativos:

01-Desarrollo educativo de la primera infancia.

02- Enseñanza pre-primaria (educación infantil).

1. Enseñanza primaria (entre los 5 y los 7 años).
2. Primer ciclo de educación secundaria obligatoria.
3. Segundo ciclo de educación secundaria obligatoria.
4. Enseñanza post secundaria (Bachillerato).
5. Enseñanza terciaria o de ciclo corto (FP) Generalmente de orientación profesional.
6. Licenciatura.
7. Máster o equivalente.
8. Doctorado o equivalente.

Del ingente caudal de datos que ofrece este análisis, destacaré algunos aspectos que considero relevantes, como son el incremento de la financiación, la brecha entre hombres y mujeres ,y el peso que el nivel sociocultural y económico de las familias tiene en la competencia curricular de los alumnos emigrantes.

Incremento general de la financiación

Los resultados, a modo de conclusión, señalan que en los países participantes el gasto en educación se ha incrementado notablemente en todos los niveles. Así, entre 2008 y 2013, los gastos reales en enseñanza primaria, secundaria y postsecundaria han aumentado un 8% y la enseñanza terciaria lo ha hecho en un 6%, de manera que los países de la OCDE destinan una media del 5,2% de su PIB a financiar la educación desde los niveles primario al terciario. Sin embargo, casi un tercio del presupuesto global se aplica a la enseñanza de este nivel, donde los costes por alumno son más elevados por la superior remuneración del personal docente y el incremento que conlleva este nivel en actividades de investigación y desarrollo³. Además, entre 2005 y 2014 los índices

² Ministerio de Educación Cultura y Deporte, <http://blog.educalab.es/cniie/2016/10/12/clasificacion-internacional-normalizada-de-la-educacion-cine-2011-de-la-unesco/>. Fecha de consulta 02.01.2016.

³ OCDE 2016, *op.cit.*, p. 211.

de inscripción para el nivel terciario (entre 20-24 años) han aumentado y han alcanzado una media del 33% en los países de la OCDE.

Persistencia de los desequilibrios por sexo durante y después de los estudios

Los desajustes por sexo se dan sobre todo a partir del nivel terciario, pues, a pesar de que las mujeres son mayoría en la obtención de diplomas, continúan siendo minoría en los niveles superiores, por ejemplo, en la obtención de doctorado.

También hay notables diferencias en las especialidades: las mujeres están subrepresentadas en ciencias e ingenierías (en 2014, los títulos de los hombres fueron 3 veces más que los de las mujeres en estas disciplinas) y sobrerrepresentadas en especialidades como las de educación (en 2014, el número de mujeres tituladas en educación fue 4 veces superior al de hombres) y la salud.

Estos desequilibrios no son ajenos a los que se dan en el mundo del trabajo y los salarios: los diplomados en ingeniería ganan un 10% más que los de las otras disciplinas, mientras que los de ciencias de la educación ganan un 15% menos que los del resto de especialidades. Entre los docentes, el porcentaje de mujeres disminuye con el nivel de enseñanza, de forma que las mujeres son menos susceptibles de ser directoras de un centro educativo que los hombres.

Desde la perspectiva de la inmigración

El nivel socioeconómico y cultural de los padres de alumnos emigrantes es un factor determinante del resultado de sus hijos. Según destaca el citado informe, los niveles de escolarización de los emigrantes son inferiores en todos los estadios educativos frente al de los autóctonos y entre los individuos con nivel educativo inferior al 2º ciclo de secundaria, los inmigrantes son mayoría.

Uno de los aspectos que se destacan en el estudio es la importancia de la preescolarización (entre 3 y 4 años). Entre 2005 y 2014 los índices de preescolarización han pasado del 54% al 69% para los 3 años y alcanzan casi un 85% de media para los 4 años⁴.

La escolarización infantil, considerada la clave de la integración social de los hijos de los emigrantes y verdadera piedra de toque para conseguir la cohesión educativa es

⁴ OCDE 2016, *op.cit.*, p. 323

determinante porque una preescolarización que favorece el desarrollo del lenguaje en el idioma del país los coloca en situación de igualdad con los niños autóctonos, incluso antes de que inicien su escolarización obligatoria⁵. Los niños y niñas que no han gozado de esta etapa tienen muchas más probabilidades de no alcanzar la competencia lingüística y enfrentarse a mayores dificultades durante la educación primaria y este riesgo se agrava entre los hijos de las familias más desfavorecidas económicamente.

La barrera lingüística y las dificultades socioeconómicas se destacan como dos de los obstáculos determinantes para el aprendizaje. Durante la escolaridad obligatoria, los alumnos inmigrantes son a menudo menos competentes, mermando así su acceso a los niveles de formación superiores.

Las dificultades asociadas a la inmigración varían de un país a otro y mientras algunos países europeos acogen más inmigrantes menos instruidos, otros como Australia, Canadá, EE.UU., y Nueva Zelanda tienen flujos migratorios más estables y reciben inmigrantes con más años de escolarización.

Otro de los aspectos relevantes y que determina la integración educativa de los hijos de los emigrantes es el que determina el nivel de formación de los padres y el país de procedencia, por ejemplo, si han concluido o no la escolarización obligatoria en su país de origen, la lengua materna y las diferencias entre los flujos que recibe cada país⁶.

Por último, el análisis de los resultados de los centros educativos y del impacto del aprendizaje, que mide el nivel de formación inferior al 2º ciclo de secundaria, arroja una tendencia a la disminución del número de adultos con un nivel educativo inferior al 2º ciclo de educación secundaria en todos los países que aportan datos al informe, aunque con marcadas diferencias generacionales entre países como Arabia Saudita, Chile, Colombia, Corea y Portugal⁷.

¿Por qué es rentable para un país invertir en educación?

El informe incorpora también una serie de argumentos para reforzar la conciencia acerca de los beneficios de la educación frente a sus costes. Recoge no solo argumentos económicos (por ejemplo, que los diplomados en educación terciaria contribuyen al país con impuestos y cotizaciones sociales más altas que los de niveles inferiores), sino que

⁵ OCDE 2016, *op.cit.*, pp. 54 y 85.

⁶ OCDE 2016, *op.cit.*, p. 87

⁷ OCDE 2016, *op.cit.*, p. 39

también hace hincapié en aspectos sociales, como la constatación de que elevar el nivel de formación de los habitantes contribuye a la reducción de gasto en ayuda social y, por consiguiente, beneficia tanto a los poderes públicos como a los individuos⁸. La inversión que se realiza para obtener un diploma de secundaria o post secundaria no terciaria (es decir un título de ESO o Bachillerato o un ciclo superior) procura de media a los países de la OCDE un rendimiento neto en los ingresos públicos de hasta 143.700 dólares USA. Para una persona, el rendimiento económico que obtendrá con un diploma en educación terciaria es, como media, 2 veces superior al que obtendría con solo el diploma de educación secundaria, aunque en algunos países, como Polonia, esta diferencia es hasta 8 veces superior.

Impacto de la educación en mejorar la vida de las personas

El nivel de formación está directamente relacionado con un conjunto de beneficios personales y sociales como son la salud, la percepción del bienestar, las relaciones entre las personas y la satisfacción vital. Hay estudios que demuestran como las personas con más nivel educativo tienen menos morbilidad y una esperanza de vida más larga, y que incrementa las actividades de cooperación y cohesión social, como el voluntariado, la confianza interpersonal y la eficacia política. Además, un mayor nivel de formación mejora la salud de los individuos, que declaran sentir menos limitaciones para desarrollar sus actividades⁹ y se muestran más satisfechos con su vida.

Aunque resulta obvio que muchos otros factores influyen en la percepción de satisfacción personal, es destacable el caso de India, donde solo un 67% de los diplomados en educación terciaria se manifiestan satisfechos con su vida, frente a un 98% de Suecia o un casi 100% de Islandia.

El porcentaje de personas satisfechas con su vida es superior en los países nórdicos, frente a los resultados que arrojan las encuestas en otros países, por ejemplo, las personas con titulación terciaria preguntadas en algunos de los llamados países emergentes, como China, India, Indonesia y África del Sur manifiestan, en más de un 70%, su confianza en la mejora de su vida durante los próximos 5 años.

⁸OCDE 2016, *op.cit.*, p.150.

⁹ OCDE 2016, *op.cit.*, p.168 y ss.

Tendencias futuras y desafíos

A pesar de que el 2º ciclo de enseñanza secundaria no es obligatorio en muchos países está considerada una etapa formativa crucial porque consolida los conocimientos y competencias de base para proseguir una posterior formación profesional o entrar en la vida activa como ciudadanos. De continuar las actuales tendencias, se estima que una media del 85% de los jóvenes superará el 2º ciclo de educación secundaria.

En cuanto al resto de los niveles, las estimaciones prevén que el 36% de los jóvenes de los países de la OCDE finalizarán su formación postobligatoria antes de los 30 años; un 11% una formación terciaria; un 38% obtendrá en algún momento de su vida una licenciatura o similar, un 18% tendrá un máster, y cerca de un 2%, un doctorado¹⁰.

Durante los últimos diez años, ningún país ha retrocedido en este progreso destacando el extraordinario avance de Portugal, que ha pasado de un 9% de licenciados en 2005 a un 35% en 2014.

Hacer una proyección del estado futuro de la educación mundial no es tarea fácil pero destacan claramente algunas de las dificultades como son la tendencia general de los sistemas educativos a preparar a los alumnos para satisfacer las exigencias mínimas del mercado de trabajo y la dificultad para medir la calidad de los resultados educativos.

El abandono escolar continúa siendo no solo un desafío para las políticas educativas, sino un problema para los individuos y las naciones, en el que pesa definitivamente el medio socioeconómico de la familia y el nivel de instrucción de los padres. Sin embargo, en los países en los que se dispone de datos ha habido un incremento entre 2005 y 2014 de 4 puntos en la obtención del diploma de 2º ciclo de secundaria y en esta progresión destacan Portugal, que ha pasado del 54% al 97% y Turquía, que ha avanzado del 48% al 68%. Otros países, sin embargo, muestran un retroceso, como es el caso de República Checa, que en 2014 no alcanzó el 74%, cuando en 2005 llegaba casi al 100%¹¹.

Los riesgos de no revertir el abandono escolar antes de superar el 2º ciclo de educación secundaria son importantes, pues suponen contar con una población que no ha adquirido las competencias y conocimientos elementales para su inserción laboral y que dibuja el perfil de los desfavorecidos, principalmente, mujer joven, inmigrante y que vive en el

¹⁰ OCDE 2016 *op.cit.*, p.70.

¹¹ OCDE 2016, *op.cit.*, p.54.

medio rural. En la media de los países de la OCDE, una chica de un medio socioeconómico desfavorecido, que vive en una familia monoparental, rural, inmigrante y cuya lengua materna no es la de la escuela, que no haya cursado la enseñanza previa al nivel primario, si además ha repetido algún curso, tiene un 83% de probabilidades de ser poco competente y no obtener el diploma de educación secundaria. Y es que la desigualdad afecta también a las mujeres y tiene sorprendentes caras en Europa. Aunque se ha incrementado el porcentaje de las que acceden a la educación terciaria de forma variable, por ejemplo, en Suiza alcanza ese nivel solo el 49%, mientras en Letonia llegan a tener el título el 64% de las estudiantes, de forma que uno de cada dos diplomados en este nivel es una mujer. Por lo que respecta al rendimiento salarial, en la media de los países analizados, la obtención del diploma en este nivel procura a las mujeres un rendimiento mucho menor que el que obtienen los hombres¹².

Alcanzar las competencias y asumir una cultura de la paz y la no violencia

Uno de los objetivos propuestos por Naciones Unidas para 2030 es garantizar que todos los alumnos adquieran los conocimientos teóricos y prácticos necesarios para promover el desarrollo sostenible, los derechos humanos, la igualdad entre los géneros, la promoción de una cultura de paz y no violencia, la ciudadanía mundial y la valoración de la diversidad cultural. Por su parte, para la OCDE la escolarización no es un fin en sí mismo si los individuos no logran alcanzar las competencias y contribuir al desarrollo económico y social de individuos y países. Para contribuir a la prosperidad es preciso adquirir competencias más que títulos o diplomas¹³. Una de las competencias más importantes para el desarrollo de los pueblos es la que corresponde a la contribución a la paz. Por primera vez y con carácter experimental, la encuesta PISA (el Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos¹⁴ por sus siglas en inglés) prevé llevar a cabo en 2018 una evaluación de las competencias globales de los jóvenes de 15 años para

¹²OCDE 2016, *op.cit.*, p.165 y ss.

¹³ OCDE 2016, *op.cit.*, p.14.

¹⁴ Las pruebas de PISA son aplicadas cada tres años. Examinan el rendimiento de alumnos de 15 años en áreas temáticas clave y estudian igualmente una gama amplia de resultados educativos. Cada una de las evaluaciones pasadas de PISA se centró en un área temática concreta: la lectura (en 2000), las matemáticas (en 2003), las ciencias (en 2006); 2009 (lectura), 2012 (matemáticas) y 2015 (ciencias). Disponible en <https://www.oecd.org/pisa/pisaenespaol.htm>.

Fecha de consulta 01.02.2017.

determinar en qué medida asumen una cultura de la paz y la no violencia, se consideran ciudadanos del mundo y aprecian la diversidad cultural y la contribución de la cultura al desarrollo sostenible.

La mirada de la UNESCO

El panorama que ofrece el informe OCDE contrasta con las dificultades de los países más pobres por alcanzar los objetivos de la educación básica¹⁵. A pesar de los obstáculos y dificultades por conseguir los objetivos mundiales en educación, la UNESCO señala también significativos avances. Por ejemplo, en 2016, la matrícula de los países en desarrollo en educación primaria ha alcanzado el 91%, según el centro de datos del Instituto de Estadística de la UNESCO; entre 2000 y 2012, el porcentaje de niños en edad de asistir a la escuela primaria que no han sido escolarizados ha disminuido del 20% al 6% en Asia Meridional y del 40% al 22% en el África subsahariana.¹⁶ Sin embargo, la pobreza y la brecha de género se destacan también en esta región: la mitad de los 57 millones de niños que todavía no acceden a una mínima educación primaria vive en África subsahariana y de los más de 100 millones de jóvenes que no alcanzan un nivel mínimo de alfabetización, más del 60% son mujeres.

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible¹⁷ perseveran en alcanzar la meta propuesta para 2030 en lo que se refiere a la educación:

- Lograr la universalidad de una enseñanza primaria y secundaria, gratuita y de calidad.
- Conseguir el acceso mundial a la educación preescolar.
- Asegurar el acceso para todos los hombres y las mujeres a una formación técnica, profesional y superior de calidad, incluida la enseñanza universitaria en condiciones de igualdad.
- Aumentar sustancialmente el número de jóvenes y adultos que alcanzan las competencias necesarias, en particular técnicas y profesionales, para acceder al empleo, el trabajo docente y el emprendimiento.
- Eliminar las disparidades de género en la educación y garantizar el acceso en condiciones de igualdad de las personas vulnerables, incluidas aquellas con

¹⁵ Unesco, RESUMEN DEL INFORME DE SEGUIMIENTO DE LA EDUCACIÓN EN EL MUNDO 2016 Disponible en <http://es.unesco.org/gem-report/>. Fecha de consulta 02.02.2017.

¹⁶ ONU, Objetivos de Desarrollo Sostenible. Disponible en <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/>

¹⁷ ONU, *ibidem*.

discapacidad, los pueblos indígenas y los niños en situaciones de vulnerabilidad, a todos los niveles de la enseñanza y la formación profesional.

- -Construir y adecuar las instalaciones escolares para que respondan a las necesidades de los niños y las personas discapacitadas, para que sean tenidas en cuenta las cuestiones de género, y para que ofrezcan entornos de aprendizaje seguros, no violentos, inclusivos y eficaces para todos.
- -Aumentar a nivel mundial el número de becas disponibles para los países en desarrollo, en particular para los países menos adelantados, los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países de África, de manera que en 2020 sus estudiantes puedan matricularse en programas de estudios superiores, incluidos los programas de formación profesional, técnicos, científicos, de ingeniería y de tecnología de la información y las comunicaciones, y facilitar la formación de cara al desarrollo tecnológico y de empleo en sus países de origen.

Una educación de calidad

Finalmente, la mejora de la calidad de la educación y los docentes ha entrado de plano como un objetivo que no solo incluye la escuela primaria sino también la secundaria. El propósito de asegurar que todas las niñas y niños completen una educación primaria y secundaria de calidad que conduzca a resultados de aprendizaje pertinentes parece bastante más difícil de cumplir y sólo 12 países están actualmente encaminados a alcanzar este objetivo¹⁸. Por poner un ejemplo, no se espera que Estados Unidos alcance esta meta hasta 20140 y el primer país asiático que puede lograrlo, India, no se prevé que lo logre antes de 2085.

En cuanto a la calidad educativa de los docentes, se propone, entre otras medidas, incentivar la cooperación internacional para aumentar sustancialmente en 2030 la cualificación de maestros y profesores de los países en desarrollo, especialmente los menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo.

¹⁸ Unesco, Resolución de Naciones Unidas en educación para la democracia. Disponible en http://www.unesco.org/new/es/media-services/single-view/news/un_resolution_marks_unesco_efforts_towards_education_for_dem/. Fecha de consulta 05.02.2017.

Una situación extrema: los niños que viven en las zonas de crisis humanitarias

Unicef calcula que el 50% de los niños que no puede asistir a la escuela vive en zonas afectadas por algún conflicto, y la cifra estimada no es insignificante pues se trata de unos 530 millones de niños que no solo no reciben ninguna educación, sino que tampoco acceden a cuidados médicos ni a una adecuada alimentación y la inmensa mayoría de menores afectados por emergencias vive en África subsahariana y Próximo Oriente. Entre las emergencias actuales, UNICEF recuerda que casi 50 millones de niños han sido desplazados de sus hogares, que en Afganistán casi la mitad de los menores en edad de recibir educación primaria no van a la escuela o que en Haití, tras el huracán Matthew, hay más de 90.000 menores de 5 años que precisan ayuda.

Casi 4 millones de refugiados a nivel mundial no tienen acceso a la escuela de los que casi 900.000 son niños y jóvenes sirios. La falta de oportunidades educativas para estos niños y jóvenes puede ser el combustible para la xenofobia, la desesperación y el radicalismo y facilitar la educación en los países de acogida puede ser una oportunidad para muchos de ellos.

La Asamblea General de las Naciones Unidas es consciente de la necesidad de incrementar el número de refugiados en las escuelas y la inexcusable urgencia de facilitar a esta generación la posibilidad de recobrar una educación truncada por la guerra. Para ello, se trataría de establecer una política integral articulada sobre tres puntos¹⁹:

1. Asegurar una financiación plurianual predecible. El exilio de los refugiados se prolonga y suele tener una duración media de 17 años. La planificación de un ciclo completo de enseñanza requiere una financiación previsible, que ha estado ausente en la agenda de los refugiados.
2. El apoyo a los sistemas educativos de los estados vecinos. Más del 85% de los refugiados vive en un país vecino. Este país es, por lo general, un país de ingresos bajos o medios que se enfrenta a numerosos retos financieros y políticos. Algunos países se están implicando en ello, por ejemplo, los ministerios nacionales de educación de Turquía y el Líbano están trabajando para permitir a los refugiados el acceso a las escuelas nacionales; el Ministerio de Educación de Kenia se ha asociado

¹⁹ DRYDEN, Sarah, *Three principles for global support to refugee education*. Disponible en <https://www.brookings.edu/blog/education-plus-development/2016/09/21/three-principles-for-global-support-to-refugee-education/>. Fecha de consulta 01.02.2017.

con el Alto Comisionado para los Refugiados para registrar las escuelas de los campamentos en las escuelas formales del país. Sin embargo, los Estados no pueden asumir los costes financieros por sí solos y sólo el compromiso político de una responsabilidad compartida global para el futuro de los niños y jóvenes refugiados puede hacer posible que prosigan su educación.

3. Abrir los mercados de trabajo en los países de exilio a los refugiados. Los refugiados siguen sin gozar del derecho a trabajar en muchos de los países de acogida lo que significa que, incluso aquellos que tengan una formación, no pueden hacer uso de ella para mejorar su vida ni participar en la sociedad que los acoge. Sin un compromiso claro con el derecho al trabajo, el objetivo educativo queda en el vacío.

La escolarización no es la única receta para el progreso democrático de las naciones

Algunos responsables educativos son críticos con las afirmaciones más repetidas en los organismos internacionales, sobre todo de UNICEF. Frente al aserto de que los años de escolaridad se vinculan inequívocamente con la equidad, la democracia, la participación o el crecimiento, otras voces señalan también como la calidad de la formación, la adecuación a las necesidades de la economía y los factores mediáticos determinantes como factores determinantes. En palabras de Otto Granados, “Por ejemplo, en Argentina, Chile o México los años de escolaridad han ido en aumento pero esto no se ha traducido en niveles mayores de participación político-electoral, de valoración democrática o de cultura cívica. La encuesta Latinobarómetro reportó que el apoyo a la democracia no mejora sustancialmente en la región: en 2016 alcanzó apenas un discreto 54%, porcentaje nueve puntos más bajo que hace 21 años cuando empezaron estos estudios”²⁰ y concluye que con solo escolarizar no mejora la calidad de la ciudadanía, la democracia y la política. En este sentido se inscribe resolución aprobada por la Asamblea General del 16 de noviembre de 2016, citada anteriormente, que insta a los países miembros a integrar la educación para la democracia en sus sistemas de educación²¹.

²⁰ GRANADOS, Otto. Escolaridad, democracia y ciudadanía ¿una relación fallida?, El País. Disponible en http://internacional.elpais.com/internacional/2017/01/01/america/1483309917_658461.html. Fecha de consulta 04.02.2017.

²¹ ONU, Asamblea General, *Educación para la democracia*, Resolución aprobada por la Asamblea General el 16 de noviembre de 2016.

Disponible en http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/71/8&referer=/english/&Lang=S

Conclusiones

Si hay un indicador que representa el nivel de desarrollo de un país, este es sin duda, el que se refiere a la educación. A pesar del reconocimiento que todos los países parecen dar al peso de la educación, la desigualdad en el acceso a la escuela primaria y la necesaria inversión en la mejora de la calidad educativa acrecienta la brecha entre países ricos y países pobres. Mientras que para estos se trata de garantizar el acceso a la escuela para todos sus ciudadanos y poder asegurarles una mínima educación básica, los países desarrollados invierten cada vez más en la formación terciaria y en la mejora de la formación de los profesores.

El informe 2016 de seguimiento de la educación mundial de la Unesco mostró el fracaso de la comunidad internacional en su intento de abordar la pobreza y desigualdad en el mundo. Imposibles de alcanzar los objetivos educativos establecidos en los Objetivos de Desarrollo del Milenio, es probable que tampoco se cumplan los propuestos para 2030, mucho más ambiciosos. La desigualdad económica y social y los conflictos son algunos de los principales obstáculos, pero la cambiante realidad del mundo global requiere también incluir la educación para la democracia y la paz entre los objetivos prioritarios si se quiere abordar una educación verdaderamente de calidad.

*M^a José Izquierdo Alberca
Analista del IEEE*

El cómic como herramienta contraterrorista

Resumen:

Este documento expone la importancia de las narrativas en la formación de jóvenes críticos con el discurso radical y terrorista. Para ello el cómic se presenta como una herramienta privilegiada y se exponen destacados ejemplos de su uso como medida contraterrorista.

Abstract:

This paper explains the importance of the narratives in the formation of young people who are critical of the radical and terrorist discourse. To this end, the comic is presented as a privileged tool and highlights important examples of its use as a counter-terrorist measure.

Palabras clave:

Cómic, radicalismo, contraterrorismo, Alfabetización mediática e informacional.

Keywords:

Comic, radicalism, counterterrorism, Media and Information Literacy.

Introducción

El enfoque integral («comprehensive approach») para la resolución y prevención de conflictos ha sido adoptado por la mayoría de los organismos internacionales. Este enfoque se basa en la certeza, tras las lecciones aprendidas, de que cualquier solución estable solo puede alcanzarse si se combinan acciones procedentes de distintos ámbitos: diplomático, informativo, militar, económico, político o civil.

De entre todas las acciones posibles, este documento se ocupa de una pequeña pero muy eficaz herramienta en la lucha contra la radicalización de niños y jóvenes, como es el cómic, que se enmarca dentro lo que se ha denominado Alfabetización Mediática e Informativa.

Alfabetización mediática e informativa

«Vivimos en un mundo dónde la calidad de la información que recibimos influye en gran manera sobre nuestras elecciones y acciones subsiguientes, incluyendo nuestra capacidad para disfrutar nuestras libertades fundamentales y habilidades para la autodeterminación y el desarrollo»¹. Si esta información solamente contiene un discurso radical y violento sin réplica alguna, nuestras acciones se encaminarán en dicha dirección al no haber espacio para una crítica que posibilite la elección de otras sendas. Por este motivo, el Coloquio de Alto Nivel de la UNESCO de 2005 tuvo como colofón la Declaración de Alejandría, que pone la Alfabetización Mediática e Informativa (AMI, MIL por sus siglas en inglés) en el centro de un aprendizaje que tiene lugar a lo largo de toda la vida. Reconoce como AMI «empoderar a las personas en todos los ámbitos de la vida para buscar, evaluar, utilizar y crear la información de una forma eficaz para alcanzar sus metas personales, sociales, ocupacionales y educativas. Esto es un derecho básico en un mundo digital y promueve la inclusión social de todas las naciones»².

La alfabetización en los medios de comunicación y la información proporciona un proceso de crecimiento que sirve de catalizador para el análisis, la discusión, la creación y la participación. Como expone la Declaración de Alejandría es un derecho, pero también es una herramienta para la seguridad pues, como apuntaba José Antonio Marina, «una

¹ WILSON, Caroline et al. «Alfabetización mediática e informativa: currículum para profesores». UNESCO. 2011. p. 11.

² Ibíd.. p. 16.

democracia ignorante es una democracia frágil»³. Es más, según los expertos Wilson y Jolls la AMI ofrece una estrategia efectiva para contrarrestar el radicalismo y el extremismo⁴. Y en esta línea, por la misma razón que Internet desempeña un papel único y sin precedentes en el proceso de reclutamiento⁵, es la herramienta más adecuada para contrarrestar los efectos nocivos para la paz y la seguridad derivados de su uso.

Daesh, por ejemplo, ha hecho un estupendo trabajo con los medios⁶ que se sostiene con miles de seguidores a lo largo y ancho del planeta y son ecos de mensajes que se distribuyen al menos en media docena de idiomas⁷. Además, a la luz de los datos, tanto este grupo terrorista como otros que también se ven hostigados, como Boko Haram o Al-Shabab, están utilizando la infancia para compensar las bajas del presente pero también para preparar a los combatientes del mañana⁸. Su idea fundamental con esta acción es dejar plantada la semilla en la siguiente generación. ¿No resulta entonces de vital importancia hacer lo mismo desde la contra narrativa? ¿No resulta acuciante la necesidad de una alfabetización mediática e informacional global?

Quedará patente al hilo de esta exposición, y en consonancia con las distintas estrategias nacionales de seguridad de nuestro entorno, que:

³ MARINA, José Antonio, «Pedagogía de la cultura de la seguridad en la enseñanza no universitaria», Cuadernos de Estrategia, n.º 155, p. 72.

⁴ JOLLS, Tessa y WILSON, Carolyn. «Youth Radicalization in Cyberspace: Enlisting Media and Information Literacy in the Battle for Hearts and Minds» en *Media and Information Literacy: Reinforcing Human Rights, Countering Radicalization and Extremism*, Edited by Jagtar Singh, Paulette Kerr and Esther Hamburger, MILID Yearbook 2016, UNESCO, 2016, p. 167.

⁵ SHANE, Scott; APUZO, Matt y SCHMITT, Eric. «Americans Attracted to ISIS Find an “Echo Chamber” on Social Media». The New York Times, 08/12/ 2015.

⁶ Para más información ver:

DE LA FUENTE, PALOMA. «La propaganda del reclutamiento del DAESH a través de sus vídeos», Documento de Opinión del IEEE 20/2016.

RUIZ DE AZCÁRATE. «Islam, terrorismo y medios de comunicación», Documento de Opinión del IEEE 83/2015.

TAPIA ROJO, Mª Eugenia. «Análisis de la estrategia comunicativa del terrorismo yihadista: el papel de las redes sociales». Documento de Opinión del IEEE 02/2016.

LEJARZA, Eguskiñe. «Terrorismo islamista en las redes: la yihad electrónica». Documento de Opinión del IEEE 100/2015.

CARLENE, Agnese. «ISIS: una nueva amenaza en la era digital». Documento de Opinión del IEEE 129/2015.

⁷ STEWART, C.S. y MAREMONT, M., «Twitter and Islamic State Deadlock on Social Media Battlefield», 2016.

⁸ PALACIÁN DE INZA, Blanca.

- «Los cachorros del Daesh». Documento de análisis del IEEE 26/2015.
- «Somalia y el uso de la infancia para el combate». Documento informativo del IEEE 02/2017.
- «La cuenca del lago Chad», en Panorama Geopolítico de los Conflictos 2016. Disponible en: http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/panoramas/Panorama_Geopolitico_Conflictos_2016.pdf

- Los individuos han de asumir su parte de responsabilidad en su seguridad y la de sus comunidades en tanto en cuanto la seguridad es cosa de todos.
- La narrativa es el hilo que hilvana la violencia, la legitima y la dota de sentido. De hecho, el terrorismo es fundamentalmente narración⁹. Ante esto, debe existir un discurso «con un fundamento específico y vida autónoma que tenga bien presente la situación final deseada para poder conseguir el alineamiento de los objetivos y de las acciones»¹⁰. Es indispensable desmitificar la idea del héroe apropiada para sí por el discurso radical así como ideas relacionadas con la islamofobia o la demonización de lo occidental.
- Hay que proporcionar a los jóvenes información que les ayude a comprender asuntos tan importantes como los derechos humanos y la dignidad, el Estado de derecho o la libertad.

Para lograr estas tres tareas, el cómic ha dado muestras de ser una herramienta adecuada, aunque no por ello suficiente, como vamos a ver más adelante de la mano de sus características principales y de algunos ejemplos especialmente destacados.

El cómic

De entre los diferentes medios de comunicación, por su fuerza con la imagen y la palabra, por su sencillez e impacto en la juventud, el cómic es una herramienta de especial impacto. Aunque permite su difusión en distintos soportes, el papel sigue siendo esencial¹¹, pero internet y los soportes digitales son el verdadero campo universal de distribución del conocimiento y de la información.

El cómic, además, puede llegar más lejos gracias a que es capaz de atraer, comunicar, expresar, enseñar, entretener, emocionar e influir a un abanico mayor de público objetivo que el ensayo¹². Por este motivo, el tebeo, constituye, en algunos casos, una fuente complementaria de gran utilidad para el estudio y comprensión de los conflictos sociales y bélicos¹³.

⁹ AZNAR FERNÁNDEZ-MONTESINOS, Federico. «La imagen y la construcción de narrativas en los conflictos». Documento de opinión del IEEE, 07/2012. p. 5.

¹⁰ *Ibid.* p.11.

¹¹ JABR, Ferris. «The Reading Brain in the Digital Age: The Science of Paper versus Screens». Scientific American, 11/04/2017.

¹² PALACIÁN DE INZA, Blanca. «Contar una guerra, un holocausto, el acoso sexual,... ¿en viñetas?». Documento informativo del IEEE 06/2012.

¹³ *Ibid.*

Y lo que es no menos importante, y objeto de este documento, su capacidad de influencia lo convierte en una poderosa herramienta que puede ser utilizada con fines contrterroristas y de desradicalización.

Recuperando la figura del héroe

Es indispensable recuperar la figura del héroe y arrebatársela a aquellos alienados por el pensamiento radical, subvertir la idea de que la imposición terrorista es exitosa y sobre todo, de que es imbatible. Asimismo, es necesario impulsar el mensaje de que la comunidad islámica no es una minoría peligrosa ni oprimida que solamente puede sumarse a las filas terroristas para que sus creencias sean respetadas¹⁴.

En esta línea, el jordano Suleiman Bakhit, lleva años trabajando en la creación de cómics de superhéroes en un intento de frenar el extremismo recuperando esta figura del héroe. Su proyecto nace a raíz de una charla con unos niños residentes en una zona de mayoría musulmana conservadora y preguntarles acerca de cuáles eran sus héroes. La respuesta que obtuvo era que no tenían héroes, pero que habían oído hablar de un tal Bin Laden. «Hablar con esos chicos, me mostró lo que es que hay un apetito enorme para los modelos de conducta positivos, verdaderos héroes», —cuenta Bakhit—. «Se vende el terrorismo como una aventura heroica, añade, y es la mayor amenaza de Oriente Medio: el terrorismo disfrazado de heroísmo»¹⁵.

Sus cómics fueron distribuidos por los colegios de Jordania y cuando de nuevo, a aquellos estudiantes se les hizo la misma pregunta que puso en marcha esta idea la respuesta fue bien diferente: todos habían escogido algún personaje como héroe y ningún menor hablaba ya de Bin Laden.

¹⁴ JOLLS, Tessa y WILSON, Carolyn. «Youth Radicalization in Cyberspace: Enlisting Media and Information Literacy in the Battle for Hearts and Minds» en Media and Information Literacy: Reinforcing Human Rights, Countering Radicalization and Extremism, Edited by Jagtar Singh, Paulette Kerr and Esther Hamburger, MILID Yearbook 2016, UNESCO, 2016. p. 170.

¹⁵ HAKIM, Danny. «A Jordanian Spins Comic Book Tales to Counter Terrorist Ideologies», The New York Times, 28/11/2014.



Imagen: Algunos personajes creados por Bakhit.
Fuente: Vice.com

La realidad y la ficción

El cómic *Hail Hydra*, es un claro ejemplo de realidad y ficción tarde o temprano se dan la mano. En este cómic aparecen prácticas que más tarde se han hecho características del éxito de algunos grupos terroristas como el uso y manipulación de los medios de comunicación, o la idea de un enemigo casi imposible de batir puesto que aunque se corten algunos tentáculos la hidra seguirá viva.

Otra tendencia que podemos leer claramente en la actualidad en las distintas lealtades y alianzas que proclaman entre sí grupos y células terroristas de todos los continentes, la encontrábamos en otro cómic de los años 90, *The Punisher*¹⁶. En este sentido, hacer trabajos gráficos de paz y reconciliación¹⁷ que sean atractivos para el público sin duda acabará teniendo el mismo correlato.

Importancia del cómic en cómo creamos el estereotipo del otro

En el año 2015 se realizó una investigación¹⁸ con estudiantes japoneses para evaluar su

¹⁶ En concreto el número titulado The Empty Quarter, de 1994. Bill Reinhold y Mike Baron.

¹⁷ En la idea de que la educación para la paz es eficaz. Como apunta SANTÉ ABAL: «Volcar grandes esfuerzos en prevención a través del fortalecimiento de unas disposiciones psicoculturales contrarias al recurso de la violencia como forma de resolución de las disputas podría producir grandes dividendos en esta materia». SANTÉ ABAL, José María. «¿Cultura de la paz?», Documento de Análisis del IEEE 10/2016, p. 8.

¹⁸ MURAKAMI, Kyoko «A Pilot Study of Collaborative Learning and Intercultural Understanding Between Japanese and Chinese Junior High School Students» en *Media and Information Literacy: Reinforcing Human Rights, Countering Radicalization and Extremism*, editado por Jagtar Singh, Paulette Kerr and Esther Hamburger, MILID Yearbook 2016, UNESCO, 2016, pp. 139-149.

concepción de China y de sus habitantes. Los resultados indicaron que las impresiones de los estudiantes japoneses sobre China eran en su mayoría neutras o positivas; sin embargo, el 84,6% tenía impresiones extremadamente negativas de los chinos. Lo más interesante del estudio es que revela que, la mayoría de estos estudiantes aprendieron esas imágenes negativas de los chinos de la televisión (92%), Internet (27%), periódicos y/o revistas (23%), libros, cómics y/o películas (19%), y amigos y la familia (15%).

Como vemos en estas cifras, la televisión no deja de ser el medio estrella para la difusión de la información pero nótese que los libros o cómics tienen un impacto nada desdeñable. Es por esto que, la inversión en una novela gráfica con impactantes ilustraciones y un argumento emocionante no solo atraerá lectores con facilidad sino que puede realizar la indispensable labor de construir una narrativa eficaz contra la violencia extremista y la demonización del «otro».

Algunos ejemplos

Hay muchos ejemplos de cómic que tratan el tema del terrorismo tras el 11-S, unos con interés didáctico en la no generalización del odio, como *9/11 Armerica Responds*; otros de cuestionables inspiraciones políticas, como *Liberality for all* de Mike Mackay¹⁹; y finalmente otros, los que interesan para este documento, en los que se intenta utilizar la poderosa arma de comunicación que es el cómic para dar un mensaje que desmonte aquel que con tanta eficacia hacen llegar los grupos terroristas a gente de toda condición y nacionalidad. Veamos algunos ejemplos:

Barbargsa-Sangre del Honorable. Filipinas, 2008

Alrededor de 600.000 ejemplares de este cómic editado en 10 capítulos se distribuyeron en las islas de Sulu en el año 2008, refugio un día de terroristas y que aún sufre la violencia.

Las fuerzas de operaciones especiales de Estados Unidos ya habían utilizado cómics en anteriores campañas de información pero sus personajes estaban basados en conocidos superhéroes americanos.

El cambio que supone *Barbargsa* con respecto a trabajos anteriores radica en que sus autores decidieron realizar un producto de inspiración local y real con el aparentemente

¹⁹ En el que se presentan unos Estados Unidos en los que se supone que ha vencido el liberalismo y Osama Bin Laden es embajador de la ONU y Michael Moore es vicepresidente del gobierno.

sencillo objetivo de contar a los niños la historia de lo que estaba sucediendo en su tierra natal.

El resultado es el personaje llamado Ameer, que cuando regresa a la isla que le vio nacer la encuentra atormentada por la violencia. Ameer, practicante del arte marcial local llamado kuntao, se pone una máscara y se compromete a proteger a las víctimas oprimidas e inocentes de los actos terroristas. El trasfondo son acontecimientos reales que tuvieron lugar en estas islas en el año 2006²⁰.



Imágen: Barbagsa.

Fuente: <http://www.nationaldefensemagazine.org>

BD Afrique Citoyenne: La educación como prevención de los extremismos. Senegal, 2015

La Fundación Adenauer Stiftung dedicó en el año 2015 un número especial de su colección de cómic *Ciudadano africano* (BD Afrique Citoyenne²¹) a la educación como prevención de los extremismos. Bakary Sambe, uno de sus autores afirmaba en la presentación de este número: «Creo en la eficacia de dos armas de gran alcance como la educación y la justicia social». Sambe añadía:

²⁰ MAGNUSON, Stew. «Comic Book Hero Spreads Counterterrorism Message», National Defense Magazine, febrero 2008.

²¹ Más info en la web de la Fundación: <http://www.kas.de/senegal/fr/pages/15621/>

«Las armas más poderosas contra el extremismo y el terrorismo son la educación: un sistema de educación exitosa, la tolerancia y, sobre todo, la prevención en lugar de la intervención»²².

Esta es la perspectiva que encontramos detrás de esta revista que distribuye 10.000 ejemplares a las instituciones de educación media y secundaria, y a las organizaciones y movimientos juveniles de Senegal²³.

Pasbaan. Gauhar Aftab. Paquistán, 2016

Gauhar Aftab, autor de este excelente trabajo gráfico, debe la idea del cómic antiterrorista a su propia experiencia personal. En el año 2001 viajó a Estados Unidos para estudiar y allí descubrió que los extremistas habían retorcido los principios del Islam para su propio beneficio²⁴. A su regreso a Paquistán se dio cuenta de que la amenaza del terrorismo debía ser combatida con ideas y se puso manos a la obra con su proyecto: Paasban.

«Los niños a quienes hablamos tienen problemas para encontrar razones para rechazar la violencia o el extremismo», afirma Aftab. «Una vez que leen Paasban y lo discuten entre ellos, obtienen una comprensión de los valores humanistas básicos comunes a todas las religiones, que crean las barreras psicológicas naturales al odio, al temor al otro y al uso coercitivo de los conceptos religiosos con propósitos oscuros»²⁵. El objetivo principal de este cómic de gran difusión y éxito es dotar a los niños paquistaníes de habilidades de pensamiento analítico y crítico en la misma línea que apunta la definición de Alfabetización mediática e informacional.

La difusión de este cómic es impecable, con el apoyo de una gran empresa que lo distribuye en inglés y en urdi de manera gratuita en su web²⁶ o a través de una aplicación para móviles, y del apoyo económico particular y anónimo de personas de todo el mundo.

²² «Lutte contre le terrorisme - Bakary Sambe (CRAC- UGB) contribue à la bande dessinée pédagogique: "Prévenir les extrémismes"», SENEWEB, 23/01/2015.

²³ «Nouveau numéro de la Bd "Afrique Citoyenne": L'éducation comme prévention contre les extrémismes», AFRICA LEAD NEWS, 22/02/2015.

²⁴ ACTON, Niki. «Knox Alumnus Creates Comic Book to Counter Terrorism», Knox College, 10/02/2016.

²⁵ *Ibid.*

²⁶ www.cfxcomics.com

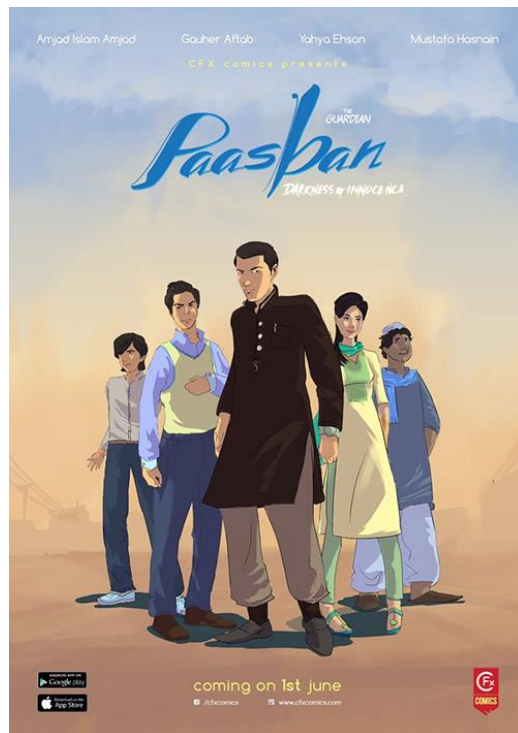


Imagen: Passban, el guardián.
Fuente: cfxcomics

Las afueras. España

Para finalizar con los ejemplos remarcables es obligatorio referirse al cómic Las afueras, excelente ejemplo de una herramienta eficaz contra la islamofobia y la radicalización. El guion se debe a los alumnos de 3.º de la ESO del Instituto Maria Capmany de Cornellá de Llobregat, coordinados por Yorgos Konstantinou, y a las ilustraciones de Manu Ripoll.



Imagen: Dos viñetas de Las afueras.
Fuente: <http://www.fundacionalfanar.org/>

Desgraciadamente no son muchos los ejemplos de cómic con esta temática que encontramos en España a pesar de que nuestros jóvenes no escapan a los procesos de radicalización e intolerancia.

Conclusiones

El cómic es una excelente herramienta para luchar contra la propagación del terrorismo y el extremismo religioso en las mentes jóvenes. Desde un enfoque holístico en la aproximación a los problemas actuales y a la prevención de conflictos no se debe desdeñar ninguna estrategia de contención y por tanto, tampoco el cómic y su influencia. Es por tanto necesario la existencia de planes nacionales de educación formal o informal en los que se incluyan este tipo de publicaciones, como hemos visto que se hace en algunos países. Su lectura, tras una adecuada distribución en las escuelas, debería ser, para algunas edades de carácter tan obligatorio como los grandes literatos nacionales. Para ello, es necesario aportar fondos públicos a estos proyectos que, en gran medida, a día de hoy están en manos de iniciativas privadas de buena voluntad.

España, como país susceptible no solo de sufrir atentados terroristas sino también de aportar jóvenes a los grupos que los llevan a cabo, debería llevar a cabo una iniciativa de este tipo. Es más, esta acción de fomento de cómics de tinte desradicalizador y tolerante sería adecuado que fuese acompañada de la promoción de jóvenes artistas regionales y locales de otros ámbitos artísticos y de la comunicación pero próximos al público objetivo: la juventud.

La alfabetización informacional como vehículo para ayudar a niños y jóvenes a convertirse en ciudadanos críticos y comprometidos es hoy en día un deber, tanto para ellos, como para la seguridad colectiva.

El cómic es solo una herramienta más. No hay que desdeñar ninguna. Una paz auténtica solo es posible desde la superación de las narraciones que han servido al impulso belicoso²⁷.

Es indispensable cambiar la narrativa del odio y empoderar a jóvenes que, de otro modo, podrían ser víctimas de ideologías extremistas poniendo en jaque la seguridad de todos.

*Blanca Palacián de Inza
Analista del IEEE*

²⁷ AZNAR FERNÁNDEZ-MONTESINOS, Federico. *Op. cit.* p.12.

11/2017

21 de febrero 2017

Federico Aznar Fernández-Montesinos

Reflexiones sobre el liderazgo
estratégico militar del siglo XXI (III).
La cultura

Reflexiones sobre el liderazgo estratégico militar del siglo XXI (III). La cultura

Resumen:

Este trabajo se enmarca dentro de un Proyecto Nacional del Ministerio de Economía y Competitividad titulado «Liderazgo estratégico en España: de la Historia a los retos futuros» liderado por el CSIC y que cuenta con la participación de relevantes empresarios y profesores de distintas universidades españolas y británicas. Este ensayo pretende conseguir un todo integral con las partes publicadas hasta ahora y con las que le sigan, sacando partido de los estudios ya realizado tanto por otras Fuerzas Armadas como del ámbito civil sobre liderazgo estratégico. Su tesis principal es que los elementos culturales de sesgo táctico predominan en el ámbito militar y, en ausencia de circunstancias extraordinarias que permitan una legitimación adicional de los líderes estratégicos, estos pueden condicionar el desempeño de los cometidos de las organizaciones militares.

Abstract:

This essay is part of a National Project of the Ministry of Economy and Competitiveness entitled "Strategic Leadership in Spain: From History to Future Challenges" led by the CSIC; relevant entrepreneurs and professors from different Spanish and British universities take part on it. This essay is preceded by others about the same issue and will be followed by others intending to constitute an integral whole. It proposes to take advantage of the studies already carried out by other Armed Forces as of the civil sphere. Its main thesis is that there is a tactical bias and tactical elements predominate in the military culture; in the absence of extraordinary circumstances that allow for an additional legitimization of the strategic leaders, this tactical culture could end up conditioning the performance of the tasks of the military organizations.

Palabras clave:

Liderazgo estratégico, dirección estratégica, Fuerzas Armadas, cultura militar, niveles de decisión, táctica.

Keywords:

Strategic leadership, strategic direction, Armed Forces, military culture, decision levels, tactics.

*Non nobis Domine, non nobis,
Sed Nomini tuo da gloriam
(No para nosotros Señor, no para nosotros,
Sino para dar gloria a tu Nombre)
Salmo 115, lema de Orden del Temple.*

Líderes y héroes

Tradicionalmente, entre los estudiosos del tema, se han identificado tres tipos de autoridad. La carismática, basada en la devoción a la santidad, heroísmo o ejemplaridad; la tradicional basada en la pervivencia de ciertas instituciones y en la legitimidad del status de quienes las representan; y la legal-racional que emana de la legitimidad de las leyes, de normas políticas explícitas que confiere el derecho de los hombres a dar órdenes dentro de los límites marcados por la ley, esto es, la soberanía popular¹.

Por su parte el historiador británico John Keegan² distingue entre cuatro tipos de liderazgo, en función del grado de heroicidad presente, personificando cada tipo en un personaje histórico. Según un primer modelo de liderazgo sería de tipo heroico, personificado en Alejandro Magno; un segundo tipo de liderazgo sería el no heroico, cuyo modelo sería el duque de Wellington, un militar profesional cuyos secretos radicaban en sus campañas en la India³; un tercer tipo sería el antiheroico, representado por Ulysses S. Grant⁴; finalmente, el cuarto sería el falsamente heroico encarnado por Hitler.

La palabra héroe encarnaba en el mundo antiguo a un semidiós, esto es, a un ser entre los dioses y los hombres, en no pocas ocasiones a un cruce entre ambos; designa a un personaje eminente que encarna la quinta esencia de los rasgos claves valorados en su cultura de origen. El diccionario de la Real Academia Española lo define como «persona ilustre y famosa por sus hazañas o virtudes» o «persona a la que alguien convierte en objeto de su especial admiración».

¹ Bouthoul, Gaston. Tratado de Polemología. Ediciones Ejército, 1984, p. 544.

² Keegan, John. La máscara del mando. Ministerio de Defensa, Madrid 2001.

³ Preston, Paul. El nacimiento del mundo moderno. Ediciones B. Argentina, Buenos Aires 1999, p. 78.

⁴ De carácter heterodoxo y conducta privada discutible, según los parámetros de su época.

Representa consecuentemente una ejemplificación viviente, por más que el heroísmo sea una respuesta irracional y emocional frente al riesgo y el peligro. Lo heroico es extremo, pertenece a la tragedia.

Pero los héroes clásicos, homéricos, Aquiles, Ulises, Ajax..., no encarnan la parte positiva de una visión maniquea, sino que aúnan gallardía y vileza; el propio Alejandro Magno, por ejemplo, es personalmente el «inventor» de la crucifixión. Y es que los griegos presentan la guerra en toda su extensión y crueldad, no tratan de justificarla —sus dioses no siempre son justos, para algo son dioses— simplemente la exponen. Los suyos son héroes arrebatados, abandonados a la pasión a la vez que víctimas de un destino tejido en lo más alto y que no son capaces de controlar.

Es la *hybris* (en griego ὕβρις *húbris*), la desmesura, el arrebato, la pasión tantas veces ligada a la enfermedad. El proceder desmedido de muchos héroes clásicos los convierte en estereotipos, en patrones que encarnan distintos factores polemológicos, además de casos paradigmáticos del psicoanálisis, como recogería Freud en sus trabajos.

Por eso no puede sorprender que la milicia moderna sea posheroica, porque lo heroico puede ser incontrolable y encarnar la destrucción. A fin de cuentas la guerra, contra lo que parece, es racionalidad en la medida en que sirve a un propósito político. No es necesariamente aniquilación ni una mera exhibición de gallardía. Los griegos, pero sobre todo los romanos, comprendieron esto y superaron la limitación, regulando la violencia por medio de la disciplina. Los guerreros se transformaron así en soldados, y su fuerza se ve controlada y direccionada haciéndose simultáneamente más eficaz y menos violenta. Las guerras que emprenden los soldados son, paradójicamente, menos crueles que las que llevan a cabo gentes sin formación militar.

Antaño, las armas eran esenciales pero no la esencia de la victoria, que correspondía a los hombres. Cuando Homero cantaba las alabanzas de las armas que el dios Hefaios había hecho para Aquiles nadie, a diferencia de lo que se sucede hoy en día, les atribuía a estas la victoria, lo cual hubiera ofendido a los guerreros (como los que hoy llevan un Kalashnikov a veces de un modo fálico) que las portaban⁵. El binomio hombre-máquina se muestra crítico desde sus orígenes cuando se encontraba claramente inclinado hacia el primero de los factores.

⁵ Van Creveld, Martin. *Technology and war*. The Free Press, Nueva York 1991, p. 227.

Desde la Edad Media, la caballería —son caballeros quienes disponen de un caballo, cosa entonces solo accesible para los nobles— superó a la infantería e impuso su modelo de conducta que quedó como arquetipo. Es este un fenómeno general; así, merece destacarse, por ejemplo, el hecho de que Mahoma fuera miembro fundador de una orden de caballería (*Hilf al-Fudul*), creada con el propósito de defender a los débiles en la Meca⁶. Y el concepto no es una cuestión baladí, pues de ella se derivará la *futuwa*⁷ o caballería, ligada, como no, a la excelencia espiritual en el comportamiento y al dominio de las emociones.

En el mundo cristiano, las órdenes militares, cuyos miembros eran simultáneamente monjes y soldados, sumaban a la trascendencia espiritual los valores y actitudes propias de la condición militar. Su poder provenía así de la entrega simultáneamente espiritual y física de sus miembros, direccionados por líderes abnegados. Un compromiso sin límites que, unido al alineamiento de valores, cultura y objetivos, aseguraba un éxito sin paliativos en todos los ámbitos que desarrollasen y que excedían normalmente de lo militar.

El carácter sacro del rey, y por tanto del servicio al mismo, será el elemento vertebrador que supla los enfrentamientos en la Edad Moderna en los que la religión se encontrará también presente pero serán llevados a cabo en razón de intereses concretos y de un modo limitado.

El patriotismo surgido del romanticismo decimonónico rellenará el hueco de lo trascendente, toda vez que su aparición sirvió a la espiritualización de las causas y a la adopción de rasgos caballerescos por las multitudes; el patriotismo se convertiría ahora en el elemento vertebrador de las Fuerzas Armadas, contribuyendo a la cohesión de sus miembros. Pero la entrada de los pueblos en la liza las absolutizará, lo que unido a la expansión de los límites del campo de batalla como consecuencia de la Revolución Industrial y del transporte, tenderá a hacerlas totales.

Con todo, el caballero vuelve a modular al soldado desde la perspectiva de un código ético.

El heroísmo caballeresco es posheroico en el sentido homérico-nietzscheano y cuenta además con un carácter público. El militar no es el que lucha sino el que sirve

⁶ Flores Mehdí. Muhammad. Documento de Trabajo Curso de Cultura Civilización y Religión Islámica, UNED p. 32.

⁷ *Ibid.*

a su comunidad política. Por eso es una profesión a la que se accede por juramento. Es pues un oficio, y quienes lo llevan a cabo, consecuentemente, oficiales⁸.

Es más, la idea de servicio público que prestan las Fuerzas Armadas resulta una concepción capital. El «acto de servicio» actúa como justificación de cualquier acción y hasta de la propia pérdida de la vida. El nombre de los guerreros más emblemáticos, los samuráis, deriva del verbo *saburau* que viene a significar «servir como ayudante». Al comienzo del siglo XIX, la fuente de la oficialidad de los Ejércitos todavía era la nobleza. Coincidiendo con la Revolución Industrial la función militar se tecnificó a lo largo de este siglo y se abrieron academias que dieron acceso a la nueva clase emergente; la burguesía, los hijos de profesionales, las clases medias en general, se convirtieron en herederos de los valores propugnados por la nobleza.

Se daba cumplimiento a la profecía de Comte según la cual los ingenieros desplazarían a la nobleza cuando el Ejército, antes compuesto por campesinos y encuadrado por nobles, paso a encontrarse integrado por obreros y a estar dirigido por técnicos⁹. Como consecuencia de ello, y no contando con un poder adquisitivo equivalente, a juicio de algunos autores, los oficiales optaron por los valores propugnados por la nobleza y se separaron del resto de la sociedad al no disponer de su poder económico.

El paradigma castrense de nuestra época es así resultado de la convergencia de las ideas militares de «oficialidad», esto es, el servicio de las armas como servicio público, y de «caballerosidad», como un desinteresado servicio a lo justamente asumible por la comunidad política desde un presupuesto de universalidad, esto es, a los «intereses generales», frente al provecho individual¹⁰.

La síntesis sería tanto una «profesionalidad» con la que se reconoce la responsabilidad y la convergencia de distintos enfoques como el carácter técnicamente competente del ejercicio de las armas que, dicho sea de paso, también ennoblece a estos profesionales; el carácter público y disciplinado de la oficialidad romana, el sentido caballeresco, gentil y de servicio del ideal de la nobleza medieval y la tecno eficiencia profesional moderna se suman en las Fuerzas Armadas¹¹.

⁸ Hernández-Pacheco, Javier «Oficial y caballero. El paradigma militar en una cultura posheroica» en VV.AA. En una sociedad posheroica: la transformación del paradigma militar. Monografía del CESEDEN núm. 127

⁹ Aron, Raymond. Guerra y paz entre las naciones. Revista de Occidente, Madrid 1963, p. 363.

¹⁰ Hernández-Pacheco, Javier. *Op. cit.*

¹¹ Hernández-Pacheco, Javier. *Op. cit.*

El heroísmo no forma parte de la *paideia*, de la educación posmoderna, que lo ve como algo incomprensible cuando no la base de una suerte de dictadura (el ejemplo conmina a una acción que no quiere ser emprendida), y queda relegado poco menos que a la literatura, sin embargo se requiere de él en las Fuerzas Armadas de hoy. Ahí están, por ejemplo, las obligaciones legalmente explicitadas de defender el puesto a toda costa (artículo 90 de las RR.OO., de las Fuerzas Armadas) o la obligación que cumple en los comandantes de los buques de la Armada de ser los últimos en abandonar el barco cuando este va a perderse. Y es que el líder heroico conduce al grupo a través del ejemplo (la virtud bien comprendida), un halo le acompaña. En la guerra asimétrica también se suple la debilidad tecnológica y material por medio de rasgos heroicos.

El heroísmo está siempre en la nobleza de comprometerse con una manera de vivir que se concentra en metas más grandes que uno mismo. El héroe es fuerte, resistente, firme frente a la adversidad, capaz de sobreponerse a sí mismo y a los demás. Está curtido, no se lame las heridas en la batalla. Estos líderes movidos por el ingenio y la inteligencia, descubren maneras de convertir el potencial humano en realización y su visión del futuro en realidad¹². Las virtudes heroicas implican la asunción de un riesgo y sufrimiento en su concreción. Todos los héroes clásicos han probado el barro y sufrido la derrota y desde ella han remontado. Es más, sin probar la derrota, sin sobreponerse a ella, no se puede ser héroe, ni siquiera un ser humano completo.

Para que aparezca un héroe, el grupo ha de tener un grado de cohesión suficiente como para que existan unos valores reconocidos y comunes. Sin valores no hay héroe; sin valores compartidos, precisando más, no puede existir la ejemplificación heroica. El héroe es siempre una propuesta, una encarnación física de ideales. La condición de héroe proviene tanto de sus acciones como del valor que los demás le otorgan.

Esto permite que la dimensión heroica varíe en cada situación histórica dependiendo de los valores imperantes. La sociedad, el grupo humano, engendra sus héroes a su imagen y semejanza o, para ser más exactos, conforme a la imagen idealizada que tiene de sí misma en términos de cultura, fortaleza y hasta de edad; y la solución se halla siempre próxima a la efebocracia. Independientemente del grado de presencia

¹² Lowney, Chris. El liderazgo al estilo de los jesuitas. Editorial Granica, Barcelona, 2004, p. 243

real de las virtudes en una sociedad determinada, esta debe tener un ideal, una meta hacia la que dirigirse o hacia la que podría dirigirse¹³.

Teniendo en cuenta este principio, la existencia del héroe depende de la adhesión social a los valores, esto es, del grado de acuerdo que exista en torno a la virtud, independientemente de lo que se entienda por esta. En la época medieval, como se ha visto, los valores eran los cristianos y se personificaban en el ideal caballeresco. Si es cierto que la existencia de los héroes depende de lo señalado anteriormente, en las épocas en que no existe esa cohesión, será más difícil su presencia¹⁴.

Para Morris Janowitz: «la historia de la moderna institución militar puede describirse como una lucha entre líderes heroicos, que encarnan el tradicionalismo y la gloria, y gestores militares, que se ocupan de la dirección científica y pragmática de la realización de la guerra (...) el líder heroico es la perpetuación del guerrero, el oficial montado que encarna el espíritu marcial y el valor personal (...). Ni los líderes heroicos ni los gestores militares se comportan como técnicos militares o tecnológicos (...) desde finales de siglo, el desarrollo de la tecnología militar ha sido tan amplio que puede hablarse de una revolución organizativa en el ejército (...) a medida que la institución militar se va haciendo dependiente de una tecnología más compleja, la importancia del gestor militar va en aumento. No desplaza al líder heroico (...) con el desarrollo del gestor militar, la innovación tecnológica se vuelve rutinaria»¹⁵.

Este autor¹⁶, desde la experiencia de las FAS norteamericanas, considera que la organización militar es compleja y ejecuta funciones que trascienden la mera gestión de la violencia legítima. Se trata de una profesión, es decir, de un dominio basado en la experiencia, el aprendizaje prolongado, la identidad de grupo e incluye una ética así como normas de comportamiento. La Institución es una organización burocrática dinámica que responde a las modificaciones del entorno de modo que la profesión militar, en su totalidad, ha adquirido ciertas semejanzas con las grandes instituciones burocráticas de carácter no militar, es decir, se ha producido una convergencia con las organizaciones civiles.

¹³ Aguirre, Joaquín M^a. «Héroe y sociedad: El tema del individuo superior en la literatura decimonónica». <https://pendientedemigracion.ucm.es/info/especulo/numero3/heroe.htm>

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Janowitz, Morris. El soldado profesional. Ministerio de Defensa, 1990, p. 113.

¹⁶ *Ibid.*

A su juicio, el *ethos* de la institución militar norteamericana está directamente relacionado con la extracción social de su oficialidad que queda de este modo como el referente de las Fuerzas Armadas. Así, si procede del ámbito rural tiende a una interpretación de su función en términos burocráticos y de gestión; por el contrario, si sus orígenes son aristocráticos tiende a la politización.

Consecuentemente puede afirmarse en términos empresariales que el liderazgo estratégico militar incorporará un liderazgo heroico-visionario y también un modelo gerencial, lo que permite simultáneamente tanto aceptar riesgos como la racionalidad. Es más, y lo veremos al hablar de la cultura como factor estratégico, el liderazgo gerencial prima sobre cualquier otro formato como consecuencia de la propia naturaleza táctica de la cultura militar.

Esta deficiencia hace que el liderazgo visionario sea extremadamente arriesgado. Por esta razón, la mayoría de las organizaciones, y más las militares, tienden a recurrir a los líderes gerenciales, una alternativa, cuando las cosas van razonablemente bien, más atractiva. El gerencialismo es táctico.

Los líderes gerenciales, los gestores militares, necesitan orden y estabilidad, y ser capaces de controlar los detalles del trabajo que se está realizando. Se diferencian de los gestores civiles en su compromiso con la institución y sus valores así como por su mayor empatía con el personal, compensando la tendencia de los líderes visionarios a desatender el día a día de la organización y su estabilidad consiguiendo con ello un liderazgo equilibrado. Por el contrario, coinciden con los gestores civiles en su aproximación pragmática y cortoplacista a las dinámicas de la organización.

No obstante, el liderazgo militar se encuentra asociado a la conducción de hombres. Y para alcanzar esto no existe mejor manera que el ejemplo¹⁷ y una visión compartida. El modelo heroico, la virtud pura puesta en práctica, aun con peligro físico, es un ejemplo indudable. Ese liderazgo debe tener un objetivo en el grupo. De hecho el grupo debe ser su objetivo en la medida en que este sea compatible con la misión que es lo que debe primar. Y un objetivo así solo puede materializarse a través de símbolos. El ejemplo saca del ensimismamiento, es una persuasión en principio no pretendida que conmina a la reforma y responsabiliza a quien no la acomete. El símbolo ligado al ejemplo, a la entrega y a la virtud cívica, al servicio, se incorpora a la narración para culminarla efectivamente.

¹⁷ Gomá Lanzón, Javier. Ejemplaridad pública. Editorial Taurus, 2009.

La cultura militar como cultura heroica

Una cultura es un conjunto de entendimientos compartidos, una suma de ideas y signos, de asociaciones y pautas de conducta y comunicación. La cultura también se configura como un conjunto de creencias, ritos y acuerdos sobre como concebir e interpretar el mundo; y es simultáneamente un entramado de creencias, normas, modelos y expectativas; guía, explica, regula al tiempo que configura y determina el carácter de la comunidad.

Las pautas y usos culturales ayudan a la convivencia y a la adaptación proporcionando respuestas y soluciones a los problemas diarios. Cuanto más útil y armoniosa es una cultura para sus miembros, menos conscientes son estos de la influencia que ejerce sobre ellos. Es, sencillamente, transparente al usuario.

Desde el punto de vista empresarial, los aspectos más significativos del liderazgo estratégico pasan por la existencia de un conjunto de valores compartidos así como de una clara visión. La concurrencia de ambas circunstancias posibilita la adopción de decisiones sin que resulten necesarios grandes mecanismos de control; la previsibilidad de las respuestas fruto de una cultura uniforme, facilita la dirección y permite al líder ahorrar tiempo y enfocarse en otras cuestiones¹⁸.

En fin, las Fuerzas Armadas no son un cantón aparte, forman parte de la sociedad y no pueden escapar a sus sentimientos, valores y debates. Los militares son tan diversos como lo es el resto de la sociedad. La cuestión es que los lazos entre militares son más fuertes que los que existen entre estos y la sociedad civil, con lo que los cambios en esta llegan aunque con un cierto retraso. Las Fuerzas Armadas se comportan como una nevera espiritual preservando temporalmente los valores del pasado.

A este retardo al permear entre uno y otro cuerpo se suman los procesos internos. Así, la endoculturación de acuerdo con Arther Ferril es un proceso de aprendizaje parcialmente consciente y parcialmente inconsciente a través del cual la generación de más edad incita, induce y obliga a la generación más joven a adoptar los modos de comportarse tradicionales, sirviéndose de un sistema de premios y castigos. De este modo cada generación está programada para replicar la conducta de la

¹⁸ Glenn Rowe, W.; Hossein Nejad, Mehdi *et al.* «Strategic leadership: short-term stability and long-term viability». September/ October 2009.
<http://iveybusinessjournal.com/author/mnejad/>

generación anterior, cosa que sirve para mantener las formas militares por un largo período de tiempo, se les dota de estabilidad. Los procesos de transformación son consecuentemente más lentos, lo que genera diferencias con la sociedad civil, aunque no implica que no se produzcan.

Podemos concluir que la subcultura militar incorpora su propio sistema de valores, un conjunto relativamente estable en el tiempo; cabe pues plantear este hecho como decisivo en la medida en que la organización militar expresa preferencias por determinadas conductas, metas o estrategias. Es una cultura corporativa.

Schein¹⁹ define cultura corporativa como «Un conjunto de creencias —inventadas, descubiertas o desarrolladas por un grupo a medida que aprende a afrontar sus problemas de adaptación externa y de integración interna— que ha funcionado suficientemente bien para ser juzgada válida y, consecuentemente, para ser enseñada a los nuevos miembros como el modo correcto de percibir, pensar y sentir sobre esos problemas».

La cultura corporativa consiste así en las creencias y la filosofía de la organización acerca de cómo se deben llevar a cabo sus asuntos; es decir, se trata de las razones por las cuales hace las cosas de la manera como las hace. Se manifiesta en los valores y principios que acogen los altos directivos, en los principios éticos que estos exigen, en las políticas que establecen, en el estilo de hacer las cosas, en las tradiciones que conserva la organización, en las actitudes y sentimientos de las personas y en las historias que cuentan, en las presiones que ejercen los compañeros, en la política de la organización y en la «química» que rodea el ambiente laboral. Todo lo anterior necesariamente tiene efecto primordial en la administración de personal, ya que involucra al recurso humano, como quiera que una cultura se plantee y deba inyectar energía a todas las personas de la compañía, para que hagan su trabajo de manera que apoye la estrategia de la organización²⁰.

Es más, en nuestro país cada uno de los Ejércitos cuenta con una cultura corporativa propia perfectamente diferenciable de las demás que, para quien está acostumbrado al trato, salta a la vista, distinguiendo sobradamente a unos y otros. Aun entre los miembros de las diferentes Armas del Ejército de Tierra (infantería, artillería,

¹⁹ H. Schein, Edgar. «Organizational culture and leadership». San Francisco: Jossey-Bass, 1985, p. 9.

²⁰ Ripoll Cantero, José María. «La cultura corporativa en la Armada». Documento de Trabajo para el III Curso de Estado Mayor de las FAS, ESFAS, 2002.

caballería, ingenieros...) la identificación de patrones y rasgos generales es sencilla y muy clara.

Los valores enuncian los intereses y metas de la organización; tienen un fuerte componente motivacional. Pertenecer a una organización o a otra supone una cierta diferencia en el ordenamiento de valores de quienes se encuentran adscritos a ellas. Entonces la clave que distinguiría a la cultura militar se situaría en una diferencia en el sistema de valores, como consecuencia del retardo antes expresado y de las diferencias entre los fines de la organización con los propios de la sociedad civil.

Pero eso tampoco es del todo así. Y es que cuando se habla de un cierto «viejo código» se habla de un lugar inexistente, de un ideal por definición inalcanzable y sobre el cual existe un consenso implícito en el grupo considerado.

Un valor es una concepción explícita o implícita distintiva de un individuo o grupo sobre lo que es deseable (el «viejo código», un código que en realidad nunca existió) que influye en la selección de los medios y los fines para la acción. Son principios inspiradores, instigadores, variables patrón y se encuentran internalizados, transparentes al usuario, naturales. Martínez Porras sitúa los valores de la organización por encima de las creencias y ya en un nivel consciente, «las ideas sobre cómo deben ser las cosas y sobre cómo debe actuarse». Distingue entre aquellos valores que están fuertemente enraizados en las creencias y los que no.

Desde una perspectiva clásica, los valores son creencias jerarquizadas sobre estilos de vida y formas de existencia que guían nuestras actitudes y comportamientos; son el componente central de la personalidad, mientras las actitudes y comportamientos se sitúan en la periferia. Valores, actitudes y comportamientos están relacionados y deben ser congruentes entre sí. Las actitudes son mediadores entre valores y comportamientos. Los valores están en la cúspide, son una guía que controla las normas y estas los comportamientos.

Pero el «viejo código», magistralmente plasmado en el célebre desiderátum de Calderón, es común con la sociedad civil.

«Este ejército que ves / vago al hielo y al calor, / la república mejor / y más política es / del mundo, en que nadie espere / que ser preferido pueda / por la nobleza que hereda, / sino por la que él adquiere; / porque aquí a la sangre excede / el lugar que uno se hace / y sin mirar cómo nace / se mira cómo procede. / Aquí la necesidad / no es infamia; y si es honrado, / pobre y desnudo

un soldado / tiene mejor cualidad / que el más galán y lucido; / porque aquí a lo que sospecho / no adorna el vestido el pecho, / que el pecho adorna al vestido. / Y así, de modestia llenos, / a los más viejos verás / tratando de ser lo más / y de aparentar lo menos. / Aquí la más principal / hazaña es obedecer, / y el modo cómo ha de ser / es ni pedir ni rehusar. / Aquí, en fin, la cortesía, / el buen trato, la verdad, / la firmeza, la lealtad, / el honor, la bizarría, / el crédito, la opinión, / la constancia, la paciencia, / la humildad y la obediencia, / fama, honor y vida son / caudal de pobres soldados; / que en buena o mala fortuna / la milicia no es más que una / religión de hombres honrados».

P. Calderón, Comedia famosa. Para vencer a amor, querer vencerle.

El desiderátum es válido para las Fuerzas Armadas pero también para una empresa. Sociedad civil y sociedad militar (si se puede hablar de dos sociedades diferenciadas, que creo sinceramente que no) comparten un mismo ideal, aspiran a lo mismo. Las variables personales que determinan el juicio quedan mediatizadas por patrones superiores. Uno de los términos de la ecuación se encuentra fijado por lo que puede concluirse que la variable decisiva son las actitudes. No son los valores, ni el sistema de valores; la clave son las actitudes, el compromiso, la ejemplaridad. Las palabras seducen, pero solo el ejemplo arrastra. En palabras de Lao Tse: «Para empujar a los demás, ponte delante».

Martínez Porras²¹ va más allá, y otorga a la cultura, con un carácter subterráneo que obliga a descifrarla a partir de las conductas reiteradas, una respuesta a todas las grandes cuestiones con las que se enfrenta la organización: la adaptación al entorno, y la integración interna. Los valores de una organización no son pues los que esta predica sino los que practica.

El meollo de la cuestión no se sitúa así en los valores sino en los comportamientos, en la praxis. Lo militar encarna un ideal, por eso en el ámbito militar no hay tanta diferencia entre el deber ser y el ser, entre pensamiento y acción, entre ética y comportamiento. De ahí la manifiesta incapacidad de los militares para reconocer la vileza o para comprenderla, toda una verdad antropológica.

²¹. Martínez Porras, José María. El factor humano en la empresa. Ediciones Deusto, Bilbao 2000, p. 174.

Una cultura heroica es una cultura muy marcada, con grandes surcos de los que no es posible sustraerse, lo que orienta y reduce el espectro de decisiones posibles haciéndolas previsibles y muy coherentes entre sí. Las personas con actitudes expresivas de los valores, que son los que la integran, se comportan de forma más coherente que quienes tienen actitudes más utilitarias. No es tan importante el hecho como la intención, aunado ideal y praxis, constituyéndose por ello en una moralidad, en un ejemplo y, por tanto, en un camino. Como decía Ortega y Gasset: «El mando debe ser un anexo de la ejemplaridad».

Así el cambio de prioridades del individuo guiado por la misión consignada permite la inclusión de la necesidad de crecimiento personal, a través del compromiso que adquiere con el logro del objetivo de grupo. Este cambio da como resultado que las personas dentro de la organización que tienen potencial para convertirse a su vez en líderes a su nivel se muevan, lo cual, a su vez, estimula tanto el desarrollo de cada individuo como la transformación del colectivo. Y, como hemos visto en capítulos anteriores, las Fuerzas Armadas tienen líderes en todos los niveles de decisión.

En el ámbito de la adaptación al entorno, cada organización formula sus objetivos, elige los medios para lograrlos y diseña instrumentos de medida del logro de objetivos, sistemas de control y de corrección de desviaciones. Pero para que sus respuestas a estas cuestiones sean válidas, tienen que ser comprendidas y aceptadas por los componentes de la organización proporcionando la necesaria integración.

Un uniforme en sí mismo no significa nada. Lo puede llevar un militar o una banda amateur de música en una procesión de Semana Santa. Puede ser estética o ética. Depende de si lleva incorporado consigo algo más; ese algo son los valores.

El uniforme implica un compromiso público con una serie de valores, lo que a su vez señala una actitud pública al tiempo que los refuerza pues apunta a una realidad permanente; el solo hecho de llevar uniforme compromete públicamente, liga a un ideal, obliga a una conducta, muestra un sincero compromiso con un credo. El uniforme es la convergencia entre principios, pensamiento y actuación. Llevar uniforme es una responsabilidad. Es solo un símbolo, pero pretende ser una actitud; no es una mera estética sino una ética.

Existe un consenso de valores entre los miembros de las Fuerzas Armadas lo que significa que, en su gran mayoría, están de acuerdo con que un valor sea preferible

como meta y se orienta como principio guía de la acción; la estabilidad de los valores implica que los individuos se ven penalizados cuando se alejan de los esquemas establecidos, situación que se refuerza en base a la experiencia vivida y favorece el ejemplo.

Es más, esta cultura es tan fuerte que es transversal, común a distintos países aun pertenecientes a distintas civilizaciones, lo que las convierte en un puente y favorece el diálogo y el entendimiento. Piénsese que cuando un militar de Arabia Saudí o Marruecos se quita su uniforme puede vestirse con las ropas tradicionales de ese país. La estética muestra así lo que es un producto de la hibridación cultural, una amalgama que encubre un puente entre culturas, toda vez que la cultura militar, en el siglo XXI, es también una subcultura del modelo que se ha impuesto, esto es, del pensamiento occidental.

Es más, la aproximación militar a los problemas dispone de sus propios parámetros y de un sistema de medida autóctono. Hasta los procedimientos con los que se deben adoptar decisiones, como en parte se ha visto en otros capítulos, se encuentran estandarizados²². A consecuencia de su lógica de luces y sombras, se genera una lectura autónoma del relato bien distinta de la propia de un diplomático o de un economista.

Pero eso no evita la diversidad, porque los miembros de las Fuerzas Armadas no son, ya se ha dicho, un «cantón aparte»; provienen de la misma sociedad a la que se reincorporan al acabar el servicio cada día. No obstante, esa diversidad se sitúa entre unos márgenes y unos ciertos esquemas de vida cuya mediana se separa unos grados del sistema general pero no es ajena al mismo.

La existencia estable de esa unidad cultural acaba también con el relativismo. La verdad, en su definición aristotélica, es la adecuación entre la realidad y el intelecto. Siendo el patrón de conocimiento similar, la verdad no puede ser en ese caso completamente plural. Con ello, las Fuerzas Armadas se garantizan la unidad de acción de sus miembros al ser sus respuestas frente a un mismo estímulo similares. El espectro de verdades posibles se reduce.

La cultura heroica cuenta también con una dimensión física cercana a la hermosura. El héroe desarrolla su acción sobre el terreno, en contacto con la realidad. El

²² Por ejemplo, con el [PNP-2](#) (Publicación Naval de Procedimientos número 2) o la [Guías de Planeamiento de la OTAN](#).

heroísmo es siempre táctico. El liderazgo transformacional utiliza una visión sugerente y el carisma y ejemplo del líder que tiende a adoptar modos heroicos para alcanzarlo.

Lo militar supone un código moral y, como tal, aporta unas referencias y señala un camino, sirve para interpretar la realidad y es, a su vez, una guía de acción. Tiene elementos comunes con la religión —recordemos nuevamente la descripción que hace Calderón de la milicia como una «religión de hombres honrados»— si bien sus metas son señaladas por la comunidad a la que sirven y, en principio, no incorporan la dimensión trascendente específica de la religiosidad. Lo militar es un humanismo.

La cultura técnico burocrática militar

La expresión Fuerzas Armadas recoge en su misma formulación una relación con la tecnología; son fuerzas, como se dice, pero significativamente dotadas de un elemento tecnológico, las armas, que las significa hasta el punto de entrar en su nombre y quedar consignadas como fuente del poder de los Ejércitos. Según Hegel²³, «las armas son la esencia misma de los combatientes», pues como nos recuerda Engels en su *Anti-Dühring*, se precisan de instrumentos para la violencia.

La organización de las FAS, además cuenta entre sus características más relevantes con un alto componente inercial y no solo en la doctrina sino también por razones operativas. Para que los Ejércitos dispongan, por ejemplo, de una capacidad aérea requiere de mucho tiempo. Se precisa de contratar aviones, construirlos, adaptar o generar doctrinas, construir aeropuertos, escuelas, adiestrar a los pilotos, adiestrar escuadrillas, realizar ejercicios, asegurar el apoyo logístico en material y doctrina... De modo que si se llega a perder esa capacidad pueden precisarse decenios para su recuperación, además de un ingente desembolso económico. Los cambios se producen poco a poco.

Junto a este componente inercial, paradójicamente, se encuentra la necesidad de un permanente *aggiornamento* tecnológico y doctrinal que asegure la superioridad sobre una eventual amenaza y que convierte (o debiera) a lo ya sucedido en irrepetible y único, en la medida en que se tomará en consideración en futuras evaluaciones de la situación. Como resultado, se absorbe lo más moderno desde

²³ Schmitt, Carl. «Teoría del partisano» en *El concepto de lo político*. Alianza Editorial, Madrid, 1991, p. 187.

formulaciones culturalmente rancias, lo que permite alcanzar un equilibrio que facilita la estabilidad en el tiempo y la predisposición ante lo novedoso imprescindible en la dialéctica de superación inherente a la guerra. La evolución es primada sobre la temida e indeseada revolución frente a la que caben todas las prevenciones en asuntos de tanta relevancia y que implican vidas.

Su proceder resulta sesgado como consecuencia de lo anterior. La aproximación militar a los problemas está en ocasiones sesgada y hasta resulta tendenciosa, toda vez que insiste y perfecciona una solución, sin bascular a nuevas áreas, diferentes, cuya explotación podría resultar más rentable.

La tecnología ha transformado el ser de los oficiales que si en un momento sus referentes fueron el humanismo (militares fueron Cervantes, Calderón, Cadalso, Jorge Manrique...) o incluso la cientificidad (como Jorge Juan o el poco conocido e insuficientemente reconocido general Ibáñez Ibero) quedaron convertidos, en *practitioners*, en ingenieros que abandonando la investigación del ser de las cosas se ocupaban preferentemente de su implementación.

Esto generó un cambio de mentalidad, un triunfo del logro y la eficacia frente a otros considerandos, e incluso, la victoria de una visión en ocasiones lineal y bicromática de la realidad cuando la guerra, no se olvide, es una actividad política, no una actividad únicamente técnica, por más que precise de esta para su satisfactoria ejecución.

La multidisciplinariedad se torna un apoyo necesario para explorar nuevos horizontes y subsana la debilidad considerada. Para luchar contra ese peligroso sesgo y propiciar el retorno de los militares a su necesario humanismo, en todos los ejércitos, aparecerán cursos como el de Estado Mayor, entre otras formulaciones, que buscarán dotar al oficial de los esquemas mentales y amplitud de miras necesaria para el desarrollo de sus cometidos.

Entre estrategia y tecnología hay una relación simbiótica, la una condiciona la otra²⁴; si Strassman sostiene que «la historia de la guerra es la historia de la doctrina»²⁵, la doctrina está condicionada por la tecnología sobre la que se aplica.

²⁴ Toffler, Alvin y Heidi. Las guerras del futuro. Ediciones Plaza & Janés, Barcelona, 1994, p. 25.

²⁵ *Ibid*, p. 200.

Así la tecnología está detrás del cambio del modelo de Fuerzas Armadas al implicar una opción en pro de la especialización y la profesionalización. Y con ello también un cambio de modelo cultural.

La tecnología, a priori, condiciona la táctica que condiciona la estrategia que condiciona la política y, consecuentemente, también la cultura. Por tanto es uno de los condicionantes del modelo de FAS, que se presenta como una de las vías más relevantes para superar —principio clausewitziano de acción recíproca— junto con la doctrina, a la contraparte. La evolución del modelo de FAS se produce como resultado de la aplicación de esta lógica de adaptación-superación con el factor moderador impuesto por el realismo. La tecnología acrecienta tal sensación.

La cultura militar como cultura táctica

Todo lo anterior favorece una visión técnica, pragmática, bicromática, casi algorítmica y singularmente práctica de la realidad en los oficiales que, durante la mayor parte de sus carreras, acostumbran a tomar sus decisiones en entornos precisos y acotados, formándose y promocionándose sobre esa base.

Las Fuerzas Armadas son una institución y, como tal, incorpora un componente de estabilidad y un formalismo intrínseco que vienen a ser una de sus características más notables y que, de paso, la convierten en un grupo social cuasi estamental. La trayectoria de un oficial en este marco viene a girar sobre una suerte de *Cursus Honorum*, un *iter* o, como sostiene Janowitz, un recorrido profesional en el que es obligado para la promoción el tránsito (estampillado) por diferentes destinos que le conducen de una responsabilidad a otra mayor.

Es más, el trabajo de la mayor parte de los miembros de las Fuerzas Armadas se lleva a cabo en las unidades y a nivel táctico-operativo. La carrera del oficial va por tercios. El primer tercio de esta es claramente táctico, el segundo mayoritariamente táctico-operativo y el tercero mayormente operativo-estratégico. Las tropas, el grueso, se mantienen a nivel táctico. Por tanto, las decisiones estratégicas quedan en el culmen, lejanas, y el personal que accede a su desempeño, no demasiados, puede tener una mentalidad y unos patrones de conducta forjados ya en los niveles anteriores; y además este nivel se les muestra demasiado inconcreto y les resulta incómodo porque hay que aprender a pensar con claves diferentes cuando uno se acerca ya a los arrabales de la senectud.

Contra lo que pueda parecer y a veces se propugna desde ciertos ámbitos por interés, desconocimiento o desidia, o por las tres cosas, los militares son unos señores que se pasan toda la vida estudiando, formándose.

Su tendencia natural, eso sí, es hacia lo concreto, lo útil, y en el plano temporal hacia el corto plazo. Trata siempre de resolver todos los problemas que se le presentan sin dejar nada detrás. La filosofía, las consideraciones teóricas, ceden ante la realidad con la que debe lidiar. El oficial, en general, no está acostumbrado a bregar con problemas complejos, multidimensionales, y menos aún, con una gestión prolongada en el tiempo (que no a la resolución definitiva del asunto abordado), que es lo que caracteriza a los problemas estratégicos.

En general, los militares —aunque no solo ellos, ya que esta postura es muy común en la formación técnica— preferimos ver y tocar (sentidos principales) a oír y gustar (sentidos secundarios); se precisa educar la sensibilidad de estos últimos sentidos con los que se quiere simbolizar la captación de lo importante en las nuevas responsabilidades intelectuales.

Las presentaciones militares suelen ser muy brillantes y convincentes, se han acompañado siempre de mapas, colores, símbolos de todo tipo para representar toda clase de unidades, flechas rojas o azules, punteros, dibujos, fotografías, películas y ahora con las nuevas posibilidades de la informática y del Power Point mucho más. Nos encantan los cajones de arena, los bancos de pruebas y la simulación porque es la forma de reducir la realidad a modelos más simples que resultan manejables y, por tanto, operativos, útiles²⁶. Acostumbramos a captar lo principal de los problemas y a desatender sus flecos, por accesorios e inmanejables en el margen de tiempo considerado para la decisión, cosa que en el ambiente estratégico no puede hacerse.

Y es que el elemento de referencia del oficial por antonomasia no es el estratégico sino el operativo, tangible, claro; el buen oficial es «operativo», decide, resuelve, es práctico. La mayor parte de su carrera esto va a ser así, pero en sus empleos finales no debiera. Se precisa cambiar el patrón.

²⁶ «Mahan y la Geopolítica». González Martín, Andrés, y Aznar Fernández-Montesinos, Geopolítica(s). Revista de estudios sobre espacio y poder, vol. 4, núm. 2, 335-351. <https://revistas.ucm.es/index.php/GEOP/article/viewFile/46355/43575>

El general George C. Marshall, anterior jefe de Estado Mayor de la Defensa y al poco de la Segunda Guerra Mundial recién nombrado secretario de Estado escribía: «*Me di cuenta de que a los 58 años debía aprender nuevos trucos que no había aprendido de los manuales ni en el campo de batalla. En esta posición, soy un soldado político; tendré que dejar de lado mi adiestramiento para emitir órdenes y tomar decisiones rápidas y tendré que aprender las artes de persuasión y astucia. Debo volverme un experto en un conjunto de habilidades completamente nuevo*»²⁷. Es decir, se reconocía no preparado para su trabajo.

Las características que convienen a un líder táctico-operativo que pueden ser resolución, firmeza de carácter, valor físico, coraje, disciplina..., no son las mismas que convienen a un líder estratégico, entre las que puede situarse, como puede verse, la capacidad de negociación, la construcción de consensos, comunicación... Son cualidades diferentes que precisan ser cultivadas, haciendo que los líderes táctico-operativos no tengan por qué ser los mejores líderes estratégicos si se atiende a ellas. Por eso no hay progresión lineal en las tipologías; el tránsito precisa primero de unas formas y habilidades y luego de otras distintas, con elementos comunes pero básicamente distintos de las anteriores. La estrategia no es nuevamente la cima de la táctica sino un nivel diferente de visión. El éxito en un nivel no asegura así el éxito en el otro; es más, puede suponer deformar las claves de actuación, adquirir malos hábitos que perjudican el desempeño de las nuevas responsabilidades. Es el general que desplaza su foco y asume los cometidos de su empleo anterior, en los que ya ha acreditado maestría que ha posibilitado su promoción, fracasando a la contra y por omisión, en el ejercicio de sus nuevas y complejas funciones.

Así, el grupo de habilidades que le resultan necesarias para el ejercicio de sus cometidos varía con el empleo. Por ejemplo, la imaginación es peligrosa al menos de comandante/capitán de Corbeta para abajo. Pero si la disciplina es la norma, a la hora de mandar, de almirante/general a comandante —y más conforme mayor es el grado— hay que exigirle algo más que cumplir órdenes y reglamentos militares; ellos son evaluadores de lo que es o no importante pero por encima de todo creadores. No pueden ser meros gestores.

²⁷ Gerras, Stephen J. Strategic Leadership Primer (3rd Edition). Department of Command, Leadership and Management, Army War College, p. 1.

Conforme a esta lógica, las capacidades intelectuales del oficial para ser concordes a las responsabilidades que este detenta y, por ejemplo, desde la perspectiva de la doctrina de las Fuerzas Armadas canadienses, deberían evolucionar desde unos niveles básicos pero dotados de una cierta capacidad de análisis crítico. En un nivel de responsabilidad intermedio, el oficial debería ser capaz de desplazarse de lo concreto a lo abstracto y de los procedimientos a los principios aunando una capacidad de innovación. Con un nivel avanzado, implica ya el desarrollar modelos mentales, de modo que debe ser capaz de utilizar las capacidades inductivas y deductivas para crear, adaptar o generar conocimientos a partir de sus experiencias previas, utiliza el razonamiento abstracto para obtener resultados. A nivel de decisión estratégico debe poder desarrollar el cuerpo doctrinal de la institución así como poder gestionar los significados de los términos implicados, superando la creatividad y la capacidad de análisis y juicio²⁸.

El doctor Gerras²⁹ agrupa las competencias a nivel estratégico en conceptuales, técnicas e interpersonales. Las conceptuales incluyen pensamiento estratégico, las técnicas están referidas al conocimiento del medio externo, mientras las competencias interpersonales están en la construcción de consensos y en la comunicación interna y externa. Las competencias conceptuales pasan por un marco de referencias desde el que construir la realidad, transformando esta en mapas mentales, con un buen nivel de conocimientos que permita definir lo que es o no relevante, y sobre todo las carencias de información. No existen soluciones perfectas, sino distintas soluciones cada una de las cuales incorpora sus costos. Además, debe tratar de interrelacionar los diferentes asuntos de modo que pueda plantear respuestas comunes.

Y no solo estamos hablando de capacidades sino también de educar la voluntad, la fortaleza de carácter, la serenidad, el temple prolongado en el tiempo. A eso sí ayuda y no poco la trayectoria profesional.

Pero no se trata solo de la adecuación de las aptitudes de las personas al puesto considerado y el efecto que este tiene en su trayectoria futura, sino también considerar su mérito y recompensar a quien se esfuerza, lo que resulte ejemplificador y sirva de emulación a otros que habrán de seguirle, por más que al final deba ser la

²⁸ VV.AA. *Leadership in the Canadian Forces. Leading the Institution*. www.cda.cfi-ilfc@forces.gc.ca

²⁹ Gerras, Stephen J. *Op. cit.*

capacidad el criterio decisivo. Se trata de conciliar los objetivos a los que sirve la institución con los de esta misma en cuanto que tal.

Los mejores generales no tienen que haber sido previamente los mejores capitanes, de la misma manera que no siempre quien gana todas las batallas acaba por ganar una guerra. Aunque también es cierto que lo más probable es que quien gane la mayoría de las batallas y quien sea un buen capitán acabe por ganar la guerra o ser un buen general antes que quien no lo ha hecho o no lo sea. Lo que se subraya aquí es que la relación ni es directa ni es biunívoca.

Y es que ciertamente hay características que son transversales a ambas como son la inteligencia, la lealtad, valores... La inteligencia acreditada en un nivel es también un valor en el siguiente. El mismo George C. Marshall, por ejemplo, cuando le preguntaron qué iba a hacer, respondió que lo que siempre había hecho, gestionar los límites del poder. Quien, como hemos visto, no se reconocía preparado, decía también y simultáneamente que iba a hacer lo de siempre.

Además, la responsabilidad del general exige libertad, dentro de los estrictos límites de la disciplina, para decir que no a las exigencias de una doctrina o de unas órdenes si su conciencia o su razón le animan a ello. Esta libertad exige criterio, capacidad de reconsiderar lo que viene de arriba y valor moral para cuestionarlo si lo considera oportuno. Una mirada que debe superar la gestión del presente y adentrarse en el futuro. El pensamiento estratégico, es la línea que da coherencia intelectual a una serie de movimientos en el tiempo³⁰. Su sentido de la disciplina es otro.

Un general de nivel estratégico, nuevamente se reitera, no puede ser solo un gestor ni alguien que tenga que tomar muchas decisiones. Autores como Jason W. Warren³¹ considera que en el Ejército norteamericano se ha primado hasta el abuso el mando táctico, lo que él denomina «centuriones», líderes que hacen uso de su experiencia sobre el terreno en detrimento de aquellos formados estratégicamente. Esto a su juicio se demuestra observando el currículum de los jefes de Estado Mayor del Ejército norteamericano antes y después de 1950, predominando en el primer tiempo, el más exitoso, la formación humanística.

³⁰ *Ibíd.*

³¹ Warren, Jason W. «The Centurion Mindset and the Army's Strategic Leader Paradigm». The US Army War College Quaterly. Vol. 45 No. 3 Autumn 2015 pp. 27-38.

Es más atribuye precisamente a la falta de visión estratégica fracasos como los de Irak y Vietnam; a su juicio, por ejemplo, los debates sobre el nuevo tipo de guerra son debates tácticos u operacionales y no estratégicos como procedería de modo que el Ejército más preparado y dotado del mundo ha sufrido derrotas como consecuencia de tal carencia. Los burócratas se han extendido mientras el Ejército norteamericano se ha vuelto, por el contrario y a su juicio, antintelectual.

La tecno burocracia ha oscurecido así las carencias estratégicas, primando el mérito en la guerra por encima de la capacidad lo que si por un lado ayuda a los seleccionados a comprender hasta en sus últimos detalles cómo funciona la organización, les forma y posibilita de paso su adecuada selección, por otro puede deformar la mirada en función de los niveles inferiores de decisión o hacer que no cuenten con la formación precisa para asumir sus nuevas responsabilidades. El Ejército alemán luchó bien en la Segunda Guerra Mundial, pero fracasó estratégicamente y el Ejército norteamericano, nuevamente a su juicio, copió lo peor del alemán, su obsesión por lo táctico³².

En el mundo clásico los líderes eran específicamente formados para ello sin tener que pasar por todos los empleos de la carrera militar. Julio Cesar, Craso..., mientras los nobles y príncipes desde la Edad Media recibían en el Renacimiento y aún hasta la Ilustración, una formación específica que se refleja en publicaciones como los «Espejos», «El Cortesano» de Baldassare Castiglione (la traducción de Juan Boscán de 1534 sigue siendo excelente) o el propio «Príncipe» de Maquiavelo. De hecho, la carrera militar ha estado tradicionalmente ligada a la aristocracia.

Pero esta suerte de «paracaidismo» no es posible ya en el siglo XXI; los ejércitos son estructuras complejísimas y por más que la llamada Revolución de los Asuntos Militares haya permitido condensar en consolas toda la información disponible del campo de batalla, se precisa conocer la mentalidad de las tropas, sus estructuras de funcionamiento, las limitaciones y repercusiones del empleo de las fuerzas, y un tal sin fin de detalles que sin una formación prolongada no resulta posible su abordaje, por más que este parezca reducirse a considerar dos o tres cosas. Es como juzgar como nada un pez sin haber probado jamás la consistencia y viscosidad del agua.

Las lógicas política y militar son bien diferentes. Así, mientras los líderes militares prefieren un lenguaje sin ambigüedades, preciso, en el que la «misión», los

³² *Ibid.*

«objetivos» y la «situación final deseada» se encuentren claramente formulados. El nivel político gusta más de una ambigüedad, una vaguedad, que da más opciones a la política y le dota de un margen de interpretación que se aproxime desde el punto de vista técnico estratégico a lo que se pretende a nivel político, complementando y enriqueciendo así la decisión final que es producto de la convergencia de niveles y experiencias.

Como Hew Strachan sostiene: «El esfuerzo por mantenerse apolítico puede llevar a los militares a evitar la formación política y el conocimiento que precisan para funcionar en entornos complejos de hoy. Las consecuencias no deseadas de esta ignorancia es la falta de competencia cuando la misión requiere el conocimiento de las sensibilidades políticas y las repercusiones políticas de las acciones militares».

Esto es, existe una pulsión táctica que amparada en la neutralidad política, busca el alejamiento y una separación indebida entre los decisores políticos y militares cuya convergencia se da en la rótula que liga ambos niveles y que es la estrategia.

Es más, muchas veces el nivel político no sabe exactamente cuáles son sus necesidades, qué destinos son posibles, hacia cuál de ellos quiere ir y cuáles son el rango de las acciones necesarias para ello. Tiene así dificultades para definir la misión, para concretarla. Se precisa consecuentemente de un diálogo político estratégico que a veces a la cultura táctica predominante en las Fuerzas Armadas le cuesta trabajo entender correctamente y puede llegar a dificultar³³.

La tarea de ampliar y promover este diálogo (entendido democráticamente, esto es, como un diálogo entre iguales pero con desigual autoridad) es capital para un líder estratégico toda vez que no solo va a servir a la correcta definición de la misión sino que va a racionalizarla, acotar el problema y ponerlo en su contexto y posibilitar la alineación de fines y medios³⁴.

No obstante, construir un diálogo de este tipo, crear los consensos para que sea posible, requiere tanto de altura intelectual como de la creación de un clima de confianza y de tiempo para posibilitarlo. Los militares deben captar la importancia de las consideraciones políticas y aceptar su carácter discursivo y cambiante, algo no muy fácil, proporcionando el mejor asesoramiento militar posible. Y a nivel político

³³ E. Rapp, William- «Civil-Military Relations: The Role of Military Leaders in Strategy Making». http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/parameters/issues/Autumn_2015/5_rapp.pdf

³⁴ *Ibid.*

entender las consideraciones militares y sus limitaciones prácticas. La mutua educación, entendida como un incremento de la sensibilidad hacia el otro y la creación de canales estables y permanentes de comunicación, es especialmente importante y solo es posible desde el respeto mutuo y el esfuerzo por conocerse³⁵.

Cultura y alineamiento estratégico

La clave del liderazgo estratégico de una organización pasa por encontrar una base común y, con ello, la alineación de las diferentes agendas, intereses y visiones de esta para conseguir efectos sinérgicos³⁶. En tal sentido, Kissinger apuntaba que «una de las principales tareas del estadista es comprender qué temas están en realidad relacionados y se pueden emplear para reforzarse mutuamente»³⁷.

El alineamiento es clave. La cultura social tiene que estar alineada con las Fuerzas Armadas por razones de legitimidad. La administración y la práctica tienen que encontrarse alineadas con los valores y la ética militar, y la profesionalidad con la cultura militar.

Una cultura fuerte y uniforme contribuye al logro de la misión de unas Fuerzas Armadas que además cuentan con unidad de doctrina y están acostumbradas a trabajar con un elevado nivel de estrés. Esto asegura una respuesta predecible, por ende, y direccionable; ello es decisivo en la gestión de crisis. Y es que, como dijera Von Moltke, no hay plan que resista el contacto con el enemigo. Los militares hacemos planes que pocas veces se cumplen; pero la existencia de un plan supone una primera respuesta, al tiempo que establece los distintos propósitos del mando, sus objetivos. En gestión de crisis, más vale un mal plan que ninguno.

La unidad de cultura y doctrina supondrá una respuesta coherente y adecuada a la realidad que se le presenta, mientras que el conocimiento de los objetivos perseguidos asegurará que la respuesta se produce en la dirección precisa. De esta manera, se habrá alcanzado y de partida, un nivel de adaptación al problema muy relevante lo que la hace particularmente útil en escenarios de crisis.

³⁵ *Ibid.*

³⁶ Schoemaker, Paul J.H.; Krupp, Steve; Howland, *Samantha*. Strategic Leadership: The Essential Skills. anuary–February 2013 Harvard Business Review 2
http://www.harvardbusiness.org/sites/default/files/HBR_Strategic_Leadership.pdf

³⁷ Kissinger, Henry. *Diplomacy*. Simon & Schuster Paperbacks, Nueva York 1994, p. 770.

Por eso Von Moltke propugnaba un estilo de mando basado en la delegación, con directivas abiertas y flexibles a los mandos subordinados, confiando en su capacidad y en la unidad de doctrina para interpretar la situación a la luz del propósito del mando.³⁸ Esto supone una apuesta por la iniciativa de los subordinados, muy propia del mando alemán; con ella se quiere superar la dialéctica de la guerra y contrarrestar la incertidumbre, el azar y la niebla de la guerra, fundamentales en el pensamiento de Clausewitz. La misión del jefe militar ya no es solo cumplir el plan trazado sino alcanzar su propósito. Las Fuerzas Armadas, de esta manera, se amoldan a las condiciones de la batalla como si de un guante se tratara.

Todas las organizaciones tienen intereses de su propio cuño, va de suyo. Desde ese punto de vista, según Janowitz, *«creer que el Ejército no constituye un grupo de presión eficaz es cometer un error político»*³⁹. Por eso, conforme a este autor, los militares requieren de un proceso de aproximación a las estructuras y normas de la sociedad civil, es decir, *«la interpenetración de las instituciones militares y de la sociedad civil»*. No obstante, su teoría presupone la completa separación entre civiles y militares, separación que ya no es real y da pie a las teorías de Moskos y su escuela que construyen las relaciones cívico militares en clave de valores institucionales y ocupacionales. Pero es difícil encontrar héroes ocupacionales como se propugna, de hecho parecen términos antitéticos.

La cuestión es alinear el interés de la organización con la misión que esta tiene consignada y con los propios intereses de la nación. Así, el liderazgo estratégico que ejerce el profesional militar en los niveles superiores, debe buscar el logro de los objetivos estratégicos trazados, actuando simultáneamente en beneficio de la cohesión y el desarrollo estratégico institucional⁴⁰.

Una cultura representa «un factor aglutinante y una fuerza de naturaleza invisible que permite asegurar internamente su unidad; c) proporcionan sentido, dirección y movilización, una especie de energía social determinante del éxito o del fracaso; d) permiten interpretar acontecimientos, tomar decisiones y ejecutar ciertas acciones que se realizan de determinada forma; e) determinan normas que regulan el comportamiento interno, o diferentes métodos de hacer las cosas tanto a nivel

³⁸ Janowitz, Morris. *Op. cit.*

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ Mc Kay, J. R. *The Scylla and Charybdis of strategic leadership*. Canadian Defence Academy Press.

individual como de grupo; f) condicionan la necesaria adaptación a las circunstancias cambiantes del entorno competitivo en el que se opera; y g) definen un cierto estilo, un carácter, una forma de ser que distingue su identidad o personalidad como colectivo, frente a la de otras organizaciones»⁴¹.

Dada la importancia del sistema de creencias interno, la organización tiende a ser proactiva hasta lo ofensivo en comparación con su entorno, que parece ser pasivo y difuso en su influencia; el precio es que la cultura y especialmente la ideología no promueven el cambio estratégico tanto como perpetúan el orden, la estrategia existente, y más bien promueve la estabilidad, permitiendo a lo sumo y con esfuerzo pequeñas modificaciones. Como resultado, la estrategia adopta principalmente la forma de perspectiva, no de posición o de táctica, está basada en intenciones no necesariamente explícitas y se refleja en modelos que la hacen deliberada⁴².

Toda vez la fortaleza intrínseca y estabilidad de una cultura heroica como la militar consolidada a través de siglos y que además se encuentra muy alineada con la misión que tiene encomendada, hacen que el margen de actuación de los líderes sea escaso haciendo que las transformaciones requieran de un esfuerzo ingente. Cualquier cambio precisa de educación, de una intensa pedagogía.

En las organizaciones civiles los líderes son o tienden a ser un reflejo de las organizaciones mientras en las organizaciones heroicas suele producirse el fenómeno inverso, lo que no es lo mismo.

Las Fuerzas Armadas están afectadas por la dirección del gobierno, las expectativas sociales, las normas profesionales y los conceptos operativos integrados. Deben alcanzar objetivos operativos y organizacionales que entran en conflicto a veces entre sí y con los valores de la institución.

Por eso, y en este ámbito, también es frecuente que se den conflictos entre la misión y el bienestar del personal, entre la organización interdepartamental y las influencias externas, entre la estabilidad burocrática y organizacional y el desarrollo ideológico, entre la evolución cultural y las lecciones aprendidas o entre los sistemas y valores propios y las normas internacionales⁴³. Este tipo de conflictos son intrínsecos a cualquier organización, es más, son inevitables, pero deben resolverse orientando la

⁴¹ García Falcón, Juan Manuel. Dirección estratégica: fundamentos. Las Palmas de Gran Canaria: La Caja de Canarias, D.L. 1995. ISBN 84-87832-22-9

⁴² Mc Kay, J. R. The Scylla and Charybdis of strategic leadership. Canadian Defence Academy Press.

⁴³ *Ibid.*

respuesta hacia la misión y también tratando de orientar los intereses de la organización con esta.

El mundo puede ser visto en términos de contradicciones y paradojas. Los líderes son los responsables de la misión pero también de la integración interna así como de la adaptación al marco exterior y del bienestar de sus miembros y su compromiso.

La cultura ayuda a ello pues es, per se, un instrumento de control del grupo en la medida en que mediatiza y legitima unas conductas mientras condena otras por desnaturalizadas, hasta el punto de que la formulación de una estrategia puede ser deliberada o planearse como un proceso inconsciente en la medida en que los criterios para su formulación resultan transparentes para el usuario en tanto que fruto de esta. El resultado puede ser que la cultura militar sea una cultura táctica que de esta manera tensiona el marco para imponerse como natural a nivel estratégico.

Y es que las estrategias pueden ser un producto del funcionamiento colectivo basado en las creencias demostradas por los miembros de la organización considerada, destacando su carácter cooperativo y colectivo, fruto de un proceso de comportamiento grupal sustentado en las creencias comunes a los miembros de la organización⁴⁴.

En este marco, la forma de organizar y los sistemas de control son ampliamente normativos, y se encuentran nuevamente basados en la influencia de las creencias compartidas⁴⁵. La ética militar va un paso más allá y transforma una organización efectiva en una institución profesional.

La cultura militar como cultura organizativa define también un espacio de relación mientras el pensamiento estratégico ofrece una terminología, una avalancha de ideas y conceptos que facilitan la asimilación de la situación, su análisis, la decisión y su comunicación a nivel militar, como consecuencia de los espacios de uso común generado. Y además la cultura militar permite fijar una base de proyección hacia el futuro. Como Newton decía *«he podido ver tan lejos porque me he podido subir sobre los hombros de gigantes»*.

Los militares cuentan con una forma especial de pensar, ver y hacer las cosas, disponiendo de una cultura institucional, una cultura corporativa y una cultura

⁴⁴ Navas López, José Emilio; Guerras Martín, Luis Ángel *«La Dirección Estratégica de la Empresa. Teoría y aplicaciones»* Biblioteca Civitas: Economía y empresa, tercera edición 2002, p. 56

⁴⁵ *Ibíd.*

profesional propia que es la argamasa del sistema⁴⁶. Su alineamiento con los valores propugnados por la institución y con las órdenes del mando supone un profesionalismo que es un elemento clave en el logro de la misión que tiene asignada siendo esta la tarea principal del líder estratégico.

*Federico Aznar Fernández-Montesinos
Analista del IEEE*

⁴⁶ VV.AA. Leadership in the Canadian Forces. Leading the Institution. www.cda.cfii-ilfc@forces.gc.ca

12/2017

22 de febrero 2017

Emilio Sánchez de Rojas Díaz

Sobre las raíces del problema sirio:
parte I, la crisis del nacionalismo

Sobre las raíces del problema sirio: parte I, la crisis del nacionalismo

Resumen:

Hay ciertos factores genéricos que han afectado a la situación en Siria como son la crisis y desprestigio del nacionalismo, la confrontación histórica entre nacionalismo e islamismo, y la influencia de los actores geopolíticos con intereses en la zona. El factor dominante es la crisis del nacionalismo.

El nacionalismo en Siria ha pasado por diversos estados desde el pan-sirio al pan-árabe, hasta llegar al partido Bath tanto en Siria como en Irak. El acceso al poder por medio de un golpe de Estado de Hafiz Al Assad introduce el militarismo, y es sucedido en un ejemplo claro de transmisión patrimonial por su hijo Bashar, que rompe los delicados equilibrios mantenidos por su padre, dando lugar a la situación actual.

Abstract:

It is possible to identify certain generic factors that have affected the Syrian situation, such as the crisis and stigmatization of nationalism, the historical confrontation between nationalism and Islamism, and the influence of geopolitical actors with interests in the area. The dominant factor is the crisis of nationalism.

Nationalism in Syria has passed through various states from the pan-Syrian to the pan-Arab, to the Ba'ath party in both Syria and Iraq. Access to power through a coup d'etat of Hafez Al Assad introduces militarism, and is succeeded in a clear example of patrimonial transmission by his son Bashar, who breaks the delicate balances maintained by his father, giving rise to the current situation.

Palabras clave:

Siria, Líbano, Irak, nacionalismo pan-sirio, pan arabismo, partido Bath, Hafiz Al Assad, Bashar Al Assad.

Keywords:

Syria, Lebanon, Iraq, Pan-Syrian nationalism, Pan Arabism, Ba'ath party, Hafez Al Assad, Bashar Al Assad

Introducción

Es siempre posible identificar numerosos factores que han afectado a la situación actual en Siria, pero hay factores genéricos que dominan el panorama y que pretendemos estudiar más en detalle, estos son:

- La crisis y desprestigio del nacionalismo y de los militares que lo mantuvieron.
- La confrontación histórica entre nacionalismo e islamismo, especialmente con la rama siria de los hermanos Musulmanes.
- La influencia de los actores geopolíticos globales y regionales con intereses en la zona.

Pretendemos dedicar un artículo de análisis a cada uno de estos grandes factores comenzando con el nacionalismo sirio.

Los golpes de Estado en el mundo árabe han proliferado desde la década de los años cuarenta; hemos sido testigo de al menos dos golpes de Estado al año en un país de habla árabe. Pero fue tras la Segunda Guerra Mundial cuando proliferan los golpes de Estado, con más de 55 intentos entre 1930 y 1980, de los que muchos consiguieron su objetivo, particularmente frecuentes lo fueron en Irak y Siria, contradiciendo la hipótesis según la cual las sociedades plurales son menos propicias a los golpes de Estado¹.

El origen del nacionalismo sirio

En la «Gran Siria», el precursor del nacionalismo territorial fue *Butros al-Bustani* (1819-83), cuya noción de *watan* (algo parecido a patria) estaba geográfica y socioculturalmente definida incluyendo la Gran Siria. Al-Bustani cree que el ambiente en el que vive un pueblo ayuda a moldear su carácter y hace de ellos una unidad cohesionada con intereses comunes. La cohesión social se vería reforzada por la existencia de un lenguaje común, y de costumbres y tradiciones compartidas, que neutralizan las fuerzas de división existentes entre ellas².

En 1870, el escritor y poeta sirio del movimiento *Nahḍa* -renacimiento -Francis al-Marrash diferenciaba dos conceptos de *watan* (la patria, lugar al que pertenece una persona) y

¹ Gaub, Florence. *Arab armies: agents of change? Before and after 2011*. París: Institute for Security Studies European Union, 2014. ISBN 978-92-9198-234-9 1-44, p.8.

² Suleiman, Yasir. *The Arabic Language and National Identity: a Study in Ideology*. Edinburgo : Edinburgh University Press., 2003. ISBN 978-0-87840-395-0.,p.164.

Umma (la nación, grupo al que pertenece una persona), sin que necesariamente la patria y la nación se unan bajo un solo estado unitario³. Ha aparecido el nacionalismo pan-sirio.

Las dos formas de nacionalismo pan-sirio

Lo cierto es que el nacionalismo pan-sirio adopta desde un principio dos formas, una pura y otra más pragmática. Los puristas y los pragmáticos tienen opiniones discrepantes sobre la gran ideología de Oriente Próximo, el panarabismo, ideología que los primeros la rechazan y los segundos la aceptan. Los puristas anhelan una Gran Siria como Estado completo en sí mismo, sin necesidad referirlo a una unión mayor; esta posición fue adoptada por un solo grupo, el Partido Nacional Socialista de Siria (SSNP por sus siglas en inglés) de *Antón Sa'ada*.

Los pragmáticos por su parte, aceptan que la Gran Siria forma parte de la «Nación Árabe» y su creación no es sino un eslabón más de la política pan-árabe. Para los pragmáticos, la unificación de Siria no era un fin, sino un medio para construir una unidad mayor. El rey *Abdalah* era el personaje más prominente entre los partidarios del pragmatismo⁴.

El pan-sirianismo puro

Un pan-sirio puro no acepta insertar a Siria en una entidad árabe mayor. Siria, en su opinión, es para los sirios, y los sirios son una nación completa. Para el SSNP la Gran Siria representa una nación y los árabes no. En contraste con la nacionalidad siria relevante para todos, consideran las identidades árabe, musulmana, cristiana, libanesa y Palestina sin significado. *Antón Sa'ada* defiende que «el mundo árabe tiene muchas naciones, no una sola». Los pan-sirios temen más al orden pan-árabe que al de los estados existentes, así durante el momento álgido del panarabismo, a finales de la década de los años cincuenta apoyaba a los estados existentes, como al gobierno libanés durante la guerra civil de 1958⁵.

Esta opinión nace intelectualmente de un libanés ortodoxo griego, *Antón Khalil Sa'ada*, que fue fundador y líder del SSNP entre los años 1932 y 1949⁶. Para *Antón Sa'ada* la

³ Suleiman, Yasir, *op. cit.*, p. 114.

⁴ Pipes, Daniel. *Greater Syria: The History of an Ambition*. Oxford: Oxford University Press, 1990. ISBN 0195363043, p. 40.

⁵ *Ibid*, p. 41.

⁶ Pipes, Daniel. *Greater Syria, op. cit.*, p. 42.

razón de la existencia de dos concepciones teóricas opuestas sobre la nación en los discursos nacionalistas, es porque tratan de diseñar un concepto que se adapte a su propia situación y a los retos internos o externos que enfrenta su pueblo⁷.

El hecho de que el nacionalismo libanés en sus primeras etapas fuera apoyado principalmente por cristianos, particularmente maronitas, llevó a Sa'ada a mantener que el mismo tenía un carácter irremediabilmente sectario. De manera similar, dado que el nacionalismo árabe estaba apoyado principalmente por los musulmanes, llevó a Sa'ada a la conclusión de que el citado nacionalismo árabe no era sino una variante del nacionalismo islámico. Considerando estas dos perspectivas, el nacionalismo sirio propiciado por Sa'ada representa un intento de proporcionar una definición alternativa que permita superar las divisiones confesionales de la identidad nacional libanesa, y una apuesta por una ideología nacionalista de carácter secular y siria⁸.

Los nacionalistas sirios optaron por combatir el nacionalismo cristiano libanés porque consideraban que era el resultado de la «voluntad» colonialista y de una política sectaria, al promover la idea de que el «Líbano es la frontera oriental del Occidente cristiano». Por otro lado, el compartir un lenguaje común era considerado un atributo (*sifa*) de la nación, pero no un ingrediente (*unsu'*) que permita afirmar que todos los que hablan el citado idioma pertenezcan a la misma nación⁹.

El panarabismo

Durante el mandato de la Sociedad de Naciones, el panarabismo sería la ideología común entre los diferentes grupos rebeldes, siendo los principales partidos políticos que lo apoyaron el Partido Nacional (al-Hizb al-Watani) y la Unión Socialista Árabe (al-Hizb al-Watani al-Dimuqrati) de Egipto, y el Bloque Nacional (al-Kutlah al-Wataniyyah) y la Liga de Acción Nacional ('Usbah al-'Amal al-Qawmi) de Siria.

En agosto de 1933 se funda la Liga de Acción Nacionalista (LNA por sus siglas en inglés). Los participantes en la reunión fundacional, que tuvo lugar en Líbano, procedían de Irak y de Siria¹⁰ (Choueiri, 2000). Esta organización puede ser considerada como precursora

⁷ Suleiman, Yasir, *op. cit.*, pp. 164-5.

⁸ *Ibid.*, p. 165.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ Choueiri, Y. M. *Arab nationalism-- a history: nation and state in the Arab world*. Oxford: Malden, Mass., Blackwell Pub. , 2000.

de los movimientos que surgieron en el mundo árabe tras la Segunda Guerra Mundial, especialmente la Liga Árabe¹¹. En 1937, el periódico *The Spectator*, recogía la situación:

«Incluso los abnegados defensores del ideal panárabe dicen que poco importa que falten treinta años, o cincuenta, antes de que una unión de los Estados árabes de Oriente Próximo pueda dejar de ser un simple sueño. Lo que importa es que gradualmente está reemplazando todas las demás ambiciones espirituales de los árabes. En los países musulmanes la línea divisoria entre asuntos puramente religiosos y nacionales a menudo se vuelve invisible; pero antes de 1914 el acento solía descansar en los aspectos religiosos y desde la guerra, se ha trasladado a los nacionales. El panarabismo -al menos en Siria- no es idéntico al panislamismo. Por otra parte, está invadiendo la mayoría de los fundamentos éticos de la existencia árabe. Le pregunté a un ex primer ministro si el pan-arabismo, que, después de todo, es simplemente un ideal político, podría reemplazar las ambiciones espirituales, y él respondió: “La ética, la religión y el panarabismo están tan estrechamente entrelazados que no es posible separarlos”. El panarabismo más que cualquier otra cosa evoca las mejores cualidades de un árabe, el idealismo, el valor, el sacrificio... En la actualidad, todas las demás ambiciones espirituales son puramente abstractas para nosotros, y tendremos tiempo para ellas cuando nuestras fuerzas ya no sean necesarios para conseguir la colaboración»¹².

El nacionalismo pan árabe

El panarabismo de los cristianos se limitaba a la Gran Siria e Irak. Pero respondía a una definición demasiado constrictiva para los árabes sunitas, que amplían su ámbito. Cuando adoptan esta ideología extienden la definición de «árabe» para incluir la península arábiga, Egipto, el Norte de África, e incluso Somalia y Mauritania. Así, en la década de los años setenta la «nación árabe» había crecido abarcando desde Marruecos hasta Omán. Los sunitas percibían la unidad árabe como una versión reducida de una unidad musulmana con una sensibilidad y espíritu islámicos. Con Abdel Nasser, pasa a ser la ideología dominante, y él en el político más influyente del Oriente Próximo. En sus

¹¹ Seeberg, Peter. *The weakening of the Arab States. Pan-Arabism re-revisited after the invasion of Iraq Working Paper Series No. II*. Odense : Centre for Contemporary Middle East Studies University of Southern Denmark, 2007.

¹² Landau, Rom. PAN-ARAB SYRIA. *The Spectator*. 05 20, 1937, p. 11.

momentos culminantes —entre los años 1956 y 1963— el pan arabismo era lo más parecido a una «religión civil»¹³.

Durante todo este proceso, los creadores del panarabismo, los cristianos de la Gran Siria, son paulatinamente apartados del panarabismo. Tanto ellos, como como otras minorías consideradas por los sunitas como no musulmanas —drusos y alauitas— se encuentran con dos problemas:

- En primer lugar, los sunitas consideraban a los no sunitas como menos árabes que ellos y esperaban que asimilaran la cultura sunita, algo que los no sunitas no tenían la menor intención de hacer.
- En segundo lugar, todas las minorías (anué no todos sus miembros), tenían verse inmersos en un «océano» de árabes sunitas. Tan pronto los como los sunitas se apropian del panarabismo, la respuesta de las minorías es abandonarlo.

Unos buscarían refugio en ideologías alternativas como el separatismo libanes, nacionalismo pan-sirio, nacionalismo de estado, comunismo o fascismo. Los miembros árabes no sunitas del partido Bath, reformularían el panarabismo para resaltar sus aspectos seculares y socialistas¹⁴.

Las opiniones del gran ideólogo Al-Husri sobre el carácter secular del nacionalismo árabe tienen gran interés para los políticos y los estudiosos del nacionalismo. Esta declaración de al-Husri, muestra el papel de la lengua en la formulación de su ideología nacionalista:

«Cada individuo que pertenece a los países árabes y habla árabe es un árabe. Lo es, independientemente del nombre del país cuya ciudadanía posea oficialmente. Lo es, independientemente de la religión que profesa o de la secta a la que pertenece. Él es así, sin importar su ascendencia, linaje o las raíces de la familia a la que pertenece. Él es un árabe y punto».

«El arabismo no se limita a aquellos que pueden trazar su origen hasta la península arábiga; ni se limita solo a los musulmanes. Incluye a todo individuo que pertenece a los países árabes: sea egipcio, kuwaití o marroquí; sea musulmán o cristiano; Si es sunita, chiita duodecimano, o druso; o si es católico, ortodoxo o protestante. [Independientemente de lo que sea,] es un hijo de la nación árabe, siempre y cuando pertenezca a las tierras árabes y hable árabe»¹⁵.

¹³ Pipes, Daniel. Greater Syria, *op. cit.*, p. 38.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Suleiman, Yasir, *op. cit.*, p. 133.

Al-Husri considera que la religión solo puede ser un factor efectivo en la formación de la nación cuando es de tipo exclusivista, por ejemplo el judaísmo, al permitir la coincidencia del lenguaje con la religión en la formación de la nación. Esto no es aplicable a religiones universales como el cristianismo y el Islam, debido a la naturaleza multilingüe de sus comunidades de fe.

El mensaje de Al-Husri fue desarrollado por los pedagogos árabes del periodo entreguerras, que asocian el concepto de unidad lingüística a la gloriosa historia árabe de la antigüedad. En la década de los años cuarenta la doctrina ya había sido asimilada por gran parte de la generación más joven, generando nuevos movimientos políticos que buscaban la unificación política árabe. El más importante de ellos era el Bath o partido del renacimiento formado en Siria en los años 40, una organización que encontró rápidamente apoyos en Irak.

El presidente egipcio Nasser representa, para Al-Husri, una encarnación del tipo árabe, la persona más capaz de unificar a la nación árabe, y veía la unión de Egipto con Siria en 1958 no como un intento —bajo pretexto de las visiones panárabes— de situar a Siria bajo la hegemonía egipcia, sino como una de las situaciones más esperanzadoras de la historia árabe moderna¹⁶.

En 1940, los dos intelectuales sirios, Michel Aflaq y Salah al-Din al-Baytar, fundaron en Damasco grupo de debate, que denominaron «La resurrección árabe» (Bath). Publicaron escritos que contenían mensajes socialistas revolucionarios, también influenciados por el nacionalismo árabe. En 1947 se fundó el primer partido Bath en Siria, que pretendía promover para la nación árabe la unidad y la libertad del colonialismo occidental, y del imperialismo¹⁷.

En la posguerra se incorpora a la vida política una generación más joven, impregnada de las ideas pan-arabistas; Al alcanzar los distintos países árabes una mayor independencia de la dominación extranjera, obtiene una mayor capacidad de perseguir objetivos pan-arabistas. La existencia de problemas comunes relacionados con el imperialismo occidental y el nuevo Estado de Israel, hacían necesaria una cooperación que permitiría al florecimiento del panarabismo político.

El punto culminante del panarabismo se produjo en 1958, cuando activistas panarabistas de Siria piden a Nasser la unidad integral entre Egipto y Siria. El resultado fue la

¹⁶ Seeberg, Peter, *op. cit.*, p.15.

¹⁷ Choueiri, Y. M. Arab nationalism, *op. cit.*

República Árabe Unida (UAR), un nuevo Estado que unió a Egipto y Siria bajo el liderazgo de Nasser. La creación de la UAR provocó un interés considerable por unirse a la UAR por parte panarabistas en otros Estados como Líbano, Jordania o Irak.

Pero Nasser mantuvo desde el principio ciertas reservas sobre la UAR que finalmente se confirmaron. En septiembre de 1961, frustrados por su marginación dentro de los consejos, algunos miembros del ejército sirio se rebelaron, expulsaron a sus «señores» egipcios y terminaron con la UAR, un gran revés para el objetivo de la unidad árabe.

Los bathistas se hacen con el poder en Siria y (brevemente) en Irak en 1963, y ambos gobiernos entraron de inmediato en «negociaciones para la unidad» con Nasser, pero las mismas no cuajarían. El mayor fracaso del panarabismo se produciría en junio de 1967 cuando los ejércitos de Egipto, Jordania y Siria son derrotados por Israel, desacreditando a Nasser y el Bath sirio.

El militarismo de Hafiz y Bashar Al Assad

Damasco es a la vez la fuente del nacionalismo árabe moderno y la muestra de sus frustraciones
Henry Kissinger.

El Bath ha estado en el poder desde el golpe de Estado de 1963. Sus fundadores, el cristiano Michel Aflaq y el suní Salah al Din al Bitar, crearon un partido laico y progresista, dándole una orientación claramente izquierdista aunque sin acabar con el capitalismo¹⁸. El golpe de Estado de 1963 en Siria, conocido por el Gobierno sirio como la Revolución del 8 de Marzo, permite que un comité militar de la agrupación regional siria del Partido Bath tome el poder del país. Entre los principales miembros del comité militar se encontraban *Muhammad Umran, Salah Jadid y Hafiz al-Assad*. Antes de tomar poder, el partido había considerado la posibilidad de compartirlo con Gamal Abdel Nasser, pero la RAU, dominada por Egipto, disolvería el partido en 1961, y la RAU desaparecería de hecho por el golpe militar que tuvo lugar en Siria.

¹⁸ GASCÓN, EUGENIO GARCÍA. De Hafez a Basar al-Assad, las claves de 35 años de dictadura en Siria. El Mundo. [Online] 10 01, 2015. <http://www.elmundo.es/la-aventura-de-la-historia/2015/10/01/560d0b55ca4741dc2a8b457d.html>

Entre 1958, y 1961, Assad había estado destacado en un escuadrón de cazas en El Cairo y posteriormente como oficial de enlace en Suez. La experiencia le permitió constatar el autoritarismo hegemónico egipcio y Assad organizó un núcleo conspirativo secreto con otros oficiales alauís, el Comité Militar Baazista. Cuando en diciembre de 1961 un gobierno de civiles derechistas llegó al poder en Damasco y separó a Siria de la RAU, Nasser ordenó el arresto del grupo de Assad bajo la acusación, infundada, de haber tomado parte en el golpe que condujo a la defección siria. Tras pasar casi dos meses en una prisión militar egipcia, Assad retornó con sus compañeros a Siria, donde las autoridades le apartaron del Ejército y le relegaron a un puesto burocrático en el Ministerio de Transportes¹⁹.

Desde la clandestinidad el Comité Baazista se alió con oficiales nasseristas y apolíticos del Ejército para derrocar al impopular Gobierno de Nazim al-Qudsi. El golpe revolucionario militar del 8 de marzo de 1963 significó la toma del poder por el Bath, que rápidamente se deshizo de los nasseristas y constituyó un Mando del Consejo Nacional Revolucionario (MCNR) o junta militar. Assad se reintegró en las Fuerzas Armadas, siendo sucesivamente promovido a mayor, a coronel y, en 1964 a general de Aviación. El 8 de marzo de 1965 fue nombrado comandante en jefe del Ejército del Aire. Assad se valió del escalafón castrense para influir decisivamente en el terreno político, valiéndose de un servicio privado de inteligencia para conocer los planes de sus aliados y sus enemigos²⁰.

El Bath tenía el poder absoluto del Estado, pero aparecen dos grandes: los *nacionalistas* de Bitar y Aflak, ideológicamente moderados y apegados al ideal de la unidad árabe, y los *regionales*, en su mayoría oficiales jóvenes radicalizados partidarios de conceder prioridad a la construcción de una Siria socialista y nacionalista.

En 1966 las luchas de poder en el seno del Bath llegaron a un punto de no retorno y el 23 de febrero el general Salah al-Jadid, encabezó un golpe de Estado contra su presidente y jefe nominal del Estado, Amín al-Hafiz, quien se había apoyado en los líderes históricos del partido.

¹⁹ Ortiz de Zárate, Roberto. *Hafez al-Assad*. Barcelona: CIDOB, 2001.

²⁰ Ortiz de Zárate, Roberto, *op. cit.*

Las fuerzas de Jadid consiguieron imponerse tras sangrientos enfrentamientos con los leales de Hafiz, para lo que resultó decisiva la negativa de Assad a movilizar la Fuerza Aérea a su favor. En recompensa, Assad fue nombrado por Jadid ministro de Defensa²¹. Hafiz daría en diciembre de 1970 un golpe de Estado contra Nuredim Atassi, el presidente que había enviado tropas a Jordania en apoyo de los guerrilleros palestinos. La Unión Soviética, optó por jugar a fondo la baza siria. Después de rearmar al régimen de Damasco, Moscú pretendía convertirse, por medio de Siria, en interlocutor imprescindible de cualquier solución para la región.

Uno de los episodios más oscuros de al-Assad ocurrió en 1982, con la masacre de Hama, donde se le acusó de enviar al Ejército a reprimir una supuesta revuelta sunní contra su gobierno, una insurrección armada golpista encabezada por los Hermanos Musulmanes. La lista de víctimas mortales osciló entre 10.000 y 40.000 personas, aunque nunca se ha llegado a una conclusión final sobre el número real de fallecidos.

Lo cierto es que Siria era el sistema autoritario más estable cohesionado y resiliente de Oriente Próximo durante la presidencia de Hafiz al- Assad.

El debilitamiento del sistema político sirio se produce especialmente en la segunda parte de la presidencia de Bashar al- Asad²². Así lo recogía Peter Seeberg en el año 2007:

*«Siria todavía está intacta como estado, pero el régimen está bajo fuerte presión tanto desde el interior como desde el exterior. Desde que se vieron obligados a abandonar el Líbano en la primavera de 2005 en relación con la llamada “revolución del cedro” tras el asesinato de Rafik Hariri, Siria ha estado ocupando un segundo lugar tras Irán en lo que respecta a la influencia en el Líbano»*²³.

En 2013, Dave McAvoy opinaba que cualquiera que hubiera permanecido cierto tiempo en Siria antes de los levantamientos, habría percibido el culto a la personalidad que envolvía a Bashar Al Assad, la misma idolatría antes construida alrededor de Hafiz, y que relacionaba a los Assad y a Siria con el panarabismo.

Siria se considera como parte de un Estado árabe único que se extiende desde el Atlántico hasta el golfo Pérsico. En opinión de McAvoy:

«Los nacionalistas árabes, incluyendo a los baazistas, sostienen que el mundo árabe representa una nación única que fue dividida en estados artificiales y

²¹ *Ibíd.*

²² Trombeta, Lorenzo. Beyond the Party. [book auth.] Gennaro Gervasio, Andrea Teti Luca Anceschi. *Informal Power in the Greater Middle East*. Londres, Nueva York: Routledge, 2014, pp. 24-40.

²³ Seeberg, Peter, *op. cit.*, p. 6.

débiles por las potencias imperialistas. La única manera de superar esta división era que el mundo árabe se uniera y regresara a su condición natural como una sola entidad»²⁴.

Los baazistas de Siria e Irak

La relación entre los baazistas de Siria e Irak muestra el contraste en el mundo árabe entre pan nacionalismo e interés nacional. Hasta la guerra de Kuwait en 1990-91, Irak tenía el partido más fuerte; después de la derrota iraquí en la guerra de Kuwait, sería Siria quien dominara²⁵.

Tras los golpes de Estado en Irak, que consolidaron el régimen Bath en Irak y la asunción del poder de Assad en Siria en 1970, se produce la ruptura entre Irak y Siria, ruptura que se mantiene hasta la firma de la paz entre Egipto e Israel, que llevaría a la reconciliación entre Siria e Irak²⁶.

En cualquier caso, la política exterior de Hafiz al-Assad se manifestó en dos situaciones decisivas, en las que Siria se separa de Irak: durante la guerra entre Irán e Irak en 1980-88, donde Siria se decanta a favor de Irán, y en 1990-91, durante la segunda guerra del Golfo cuando Siria se decanta a favor de la coalición encabezada por Estados Unidos contra Sadam.

Tras la sorpresa de Yom Kipur

Bajo su mandato, Siria se empeñó en la guerra de octubre de 1973 contra Israel, con el fin de recuperar el Golán, que había perdido seis años antes, y envió las tropas a Líbano, con el aval de la Liga Árabe y de Estados Unidos, para tratar de pacificar ese país acuciado por unas sangrientas guerras sectarias que no terminaron hasta 1990²⁷.

En el interior, Assad aplastó la revuelta suní en 1982, en Hama, al norte de Homs, un levantamiento liderado por los Hermanos Musulmanes —suní e islamista— que contó con el apoyo de diversos sectores sociales y que puso al régimen en jaque, antes de ser

²⁴ McAvoy, Dave. In isolated Syria, Assad shifts away from pan-Arabism. *The national*. [Online] 10 23, 2013. <http://www.thenational.ae/thenationalconversation/comment/in-isolated-syria-assad-shifts-away-from-pan-arabism>

²⁵ *Ibíd.*, p. 20.

²⁶ *Ibíd.*

²⁷ *Ibíd.*

neutralizada cuando empezaba a contar con un respaldo significativo en Damasco y Alepo, las dos principales ciudades²⁸.

Las denominadas Primaveras Árabes que se extiende durante el año 2011, afectan con especial dureza a Túnez, Egipto, Libia, Yemen y Siria, todos ellos con un régimen heredero del nacionalismo árabe; Argelia e Irak ya habían tenido sus propias guerras.

El poder neo-patrimonial

La inserción de las Fuerzas Armadas en las sociedades nacionales ha estado a menudo fuertemente ligada a la historia de cada país²⁹ (Daguzan, 2013, pág. 2).

Entre 1950 y 1970, los golpes militares fueron comunes en el mundo árabe, y las monarquías poscoloniales (apoyadas por las antiguas potencias coloniales) fueron en muchos casos barridas por los denominados oficiales «libres». Siria, Irak y en particular Egipto, supusieron su expresión más avanzada.

En los países con poder neopatrimonial, el control del poder se establece a través de lealtades familiares de los jefes, o la búsqueda de equilibrio y la oposición minoría/mayoría.

En Siria, el ejército convencional refleja la diversidad de la nación y por lo tanto la mayoría sunita, pero asegurando su control con fuerzas especiales y/o de seguridad pertenecientes a la minoría alauita y dirigidas por miembros de la propia familia del dictador³⁰ (Daguzan, 2013, pág. 4).

Modelos de relaciones entre los militares y el poder

De acuerdo con Khuri³¹, se puede distinguir entre los siguientes modelos de ética militar: Construcción nacional: casos de Egipto, Turquía e Irán, de liberación Nacional: caso de Argelia, modelo dominado por campesino y minorías: Siria y modelo de base tribal: Estados del Golfo, especialmente Arabia Saudita, y Libia.

Se pueden identificar diferentes modelos teóricos de relaciones militares-poder, si bien estos no son mutuamente excluyentes. Hay un modelo que podríamos denominar de

²⁸ GASCÓN, EUGENIO GARCÍA. *op. cit.*

²⁹ *Ibid.*, p.2.

³⁰ *Ibid.*

³¹ KHURI, F. The Study of Civil-Military Relations in Modernizing Societies in the Middle East: A Critical Assessment. [aut. libro] Roman Kolkowicz y Andrzej Korbonski. *Soldiers, Peasants and Bureacrats. Civil-Military Relations in Communist*. London, Boston, Sydney : George Allen and Unwin, 1982, pp. 67-92.

«patronazgo o remuneración de lealtades». Sobre Siria, ya en 2005 Susanne Koelbl opinaba que:

«Muchos de los oficiales militares de alto rango se han enriquecido en los últimos años de manera desproporcionada, porque el ejército controla la carretera principal que une el país con Líbano, lo que permite que -bajo su protección- entren en el país limusinas de lujo y todo tipo de equipos de alta tecnología, que se venden en el mercado negro evitando los impuestos estatales de importación de hasta el 250%». Podríamos denominar a este modelo como «patronazgo indirecto»³².

Otro modelo es el clínico o de «favoritismo étnico», de nuevo Siria, y Libia son dos de casos paradigmáticos. En Siria, el poder se asienta en la minoría alauita, y desde el principio Al-Assad da el mando de la Guardia Republicana a una persona de su confianza. En el levantamiento de los Hermanos Musulmanes, Rifaat al-Assad, hermano de Hafiz al-Assad, era responsable de las operaciones que dieron lugar a las matanzas de Homs y Hama. Como señaló Eva Bellin, «los lazos étnicos [y/o familiares] se utilizan para garantizar la lealtad» y «en los ascensos la fiabilidad política se impone sobre los méritos»³³.

La represión de Bashar al-Assad

Para Way³⁴, en Siria, el principal instrumento empleado por Bashar al-Assad contra la disidencia ha sido el control del estamento militar y de la inteligencia por medio de oficiales alauitas.

Pero ese respaldo de la minoría no supone un seguro que evite el colapso, ya que la escalada en las protestas podría llegar a ser inmanejable incluso para una fuerza militar cohesionada.

Sin embargo, el apoyo de minorías es una fuente potencialmente importante de la cohesión de alto nivel que otros regímenes carecen.

³² KOELBL, S. Petite leçon de dictature made in Syria. *le-liban.com*. [En línea] 10 de marzo de 2005. [Citado el: 16 de abril de 2014.] <http://www.le-liban.com/liban/2005/03/10/en-general/33/petite-lecon-de-dictature-made-in-syria.html>

³³ BELLIN, E. «The robustness of Authoritarianism in the Middle East: exceptionnalism in Comparative Perspective». 2004, *Comparative Politics*, vol. 36, n.º 2, pp. 139-157, p. 149.

³⁴ WAY, L., «Comparing the Arab Revolts. The lessons of 1989». 2011, *Journal of Democracy* Volume 22, Number 4, pp. 17-27., p. 21.

Para Lorenzo Trombetta, en el caso sirio el desencadenante de la rebelión sería la progresiva pérdida de equilibrio en la estructura del régimen, consecuencia de decisiones estratégicas tomadas por Bashar y la oligarquía que representaba. Durante la última década, el núcleo —la familia al Assad y los clanes más próximos— favorecería sus relaciones con grupos de poder informales y ocultos, a costa de las que mantenían con la clase mercante, esencialmente suní, abandonando el equilibrio casi perfecto mantenido por su padre, mientras mantenía el poder auténtico a través de la Seguridad General, Seguridad Militar y la Guardia Republicana³⁵.

El entorno más cercano a Bashar mantenía de hecho el poder en Siria, «los parientes del presidente por ascendencia común —como su hermano Maher al-Assad, coronel de la Guardia Republicana, su tío materno Muhammad Makhoul o el hijo de este último, el poderoso hombre de negocios Rami Makhoul—, o por matrimonios —como el marido de su hermana Bouchra, Assef Chawkat, cuya carrera en la seguridad militar ha sido meteórica desde su matrimonio—»³⁶.

A modo de conclusión

Podemos afirmar que el nacionalismo en sus diversas versiones ha estado presente en siria ya desde el siglo XIX, y que ha sido un factor determinante, junto con la lengua árabe, para la construcción nacional.

Las minorías han jugado un papel importante dentro de ese nacionalismo, particularmente entre los baazistas.

Pero esas minorías siempre han tratado de mantener un equilibrio casi perfecto entre los distintos poderes, visibles y ocultos, formales e informales.

La transmisión patrimonial dentro de la familia Al-Assad, ha permitido a Bashar Al-Assad acceder al poder sin competencia, pero este no ha sido capaz de mantener el delicado equilibrio de poderes que sí mantuvo su padre. Bashar ha favorecido a una clientela, familiar y tribal alauita, altamente corrupta.

No obstante no fue el nacionalismo sino la crisis y el creciente desprestigio del mismo y de los militares que lo apoyaron y dominaron, los que han constituido el principal factor para el levantamiento que ha dado lugar a la actual situación siria.

³⁵ Trombetta, Lorenzo, *op. cit.*

³⁶ CHAIGNE-LOUDIN, A., SPECIAL CRISE AU MAGHREB ET AU MOYEN-ORIENT : BAHREÏN . *Les clés du Moyen-Orient* . [En línea] 2 de febrero de 2011. <http://www.lesclesdumoyenorient.com/SPECIAL-CRISE-AU-MAGHREB-ET-AU-MOYEN-ORIENT>.

Sería injusto atribuir toda la culpa a los baazistas olvidándonos del papel de los islamistas, o mirar a otro lado ante los actores geopolíticos regionales y globales. Pero esto será objeto de otros artículos.

¡o no!

*Emilio Sánchez de Rojas Díaz
Coronel de Artillería (DEM)
Analista del IEEE.*

Referencias:

- Bellin, E. (2004). « The robustness of Authoritarianism in the Middle East: exceptionnallism in Comparative Perspective ». *Comparative Politics*, vol. 36, n.º 2, 139-157.
- Chaigne-Oudin, A.-L. (2011, febrero 2). *SPECIAL CRISE AU MAGHREB ET AU MOYEN-ORIENT : BAHREÏN* . Retrieved from Les clés du Moyen-Orient : <http://www.lescledumoyenorient.com/SPECIAL-CRISE-AU-MAGHREB-ET-AU>
- Choueiri, Y. M. (2000). *Arab nationalism-- a history : nation and state in the Arab world*. Oxford : Malden, Mass., Blackwell Pub. .
- Daguzan, J.-F. (2013). Armées et société dans le monde arabe entre révolte et conservatisme. *Fondation pour la Recherche Stratégique*, 1-14.
- GASCÓN, E. G. (2015, 10 01). *De Hafez a Basar al-Assad, las claves de 35 años de dictadura en Siria*. Retrieved from El Mundo: <http://www.elmundo.es/la-aventura-de-la-historia/2015/10/01/560d0b55ca4741dc2a8b457d.html>
- Gaub, F. (2014). *Arab armies: agents of change? Before and after 2011* . Paris: Institute for Security Studies European Union.
- Khuri, F. I. (1982). The Study of Civil-Military Relations in Modernizing Societies in the Middle East: A Critical Assessment. In R. Kolkowicz, & A. Korbonski, *Soldiers, Peasants and Bureacrats. Civil-Military Relations in Communist* (pp. 67-92). London, Boston, Sydney: George Allen and Unwin.
- Koelbl, S. (2005, marzo 10). *Petite leçon de dictature made in Syria*. Retrieved abril 16, 2014, from le-liban.com: <http://www.le-liban.com/liban/2005/03/10/en-general/33/petite-lecon-de-dictature-made-in-syria.html>
- Landau, R. (1937, 05 20). PAN-ARAB SYRIA. *The Spectator*, p. 11.
- McAvoy, D. (2013, 10 23). *In isolated Syria, Assad shifts away from pan-Arabism*. Retrieved from The national: <http://www.thenational.ae/thenationalconversation/comment/in-isolated-syria-assad-shifts-away-from-pan-arabism>
- Pipes, D. (1990). *Greater Syria: The History of an Ambition*. Oxford: Oxford University Press.

- Seeberg, P. (2007). *The weakening of the Arab States. Pan-Arabism re-revisited after the invasion of Iraq Working Paper Series No. II*. Odense: Centre for Contemporary Middle East Studies University of Southern Denmark.
- Suleiman, Y. (2003). *The Arabic Language and National Identity: a Study in Ideology*. Edinburgo: Edinburgh University Press.
- Trombeta, L. (2014). Beyond the Party. In G. G. Luca Anceschi, *Informal Power in the Greater Middle East* (pp. 24-40). Londres, Nueva York: Routledge.
- Way, L. (2011). Comparing the Arab Revolts. The lessons of 1989. *Journal of Democracy* Volume 22, Number 4, 17-27.
- Zárate, R. O. (2001). *Hafez al-Assad*. Barcelona: CIDOB.

13/2017

28 de febrero 2017

Andrés González Martín

The american religion of winning y la
religión civil norteamericana

The american religion of winning y la religión civil norteamericana

Resumen:

El 20 de enero de 2017 Donald Trump juró como cuadragésimo quinto presidente de los Estados Unidos. La religión no ha tenido un peso significativo en su campaña. No obstante, el presidente se ha declarado cristiano, aunque no asiste con frecuencia a las celebraciones religiosas. Sin embargo, el presidente y su familia mantuvieron una estrecha relación con el reverendo Norman Vicent Peale, un predicador arrebatador que vendió millones de copias de su libro «El poder del pensamiento positivo». También, desde hace años, Paula White, una telepredicadora de la teología de la prosperidad, ha influido en Donald Trump con su orientación espiritual. Tanto uno como otra han sido cuestionados por sus enfoques teológicos y sus métodos, que a pesar de su heterodoxia sintonizan con los fundamentos de la religión civil norteamericana. En la visión y el discurso meta político del nuevo presidente de los Estados Unidos están presentes rasgos de sus mentores religiosos, con los que ha establecido una relación que favorece los intereses de las partes sin necesidad de establecer una alianza comprometedora. El candidato primero y después el presidente ha establecido una estrategia política en relación con la religión para ganar. Hasta ahora ha funcionado muy bien.

Abstract:

On January 20, 2017 Donald Trump oath to be forty-fifth president of the United States. Religion has not had a significant weight in its campaign. However, the

president has declared himself as Christian, although he does not often attend religious celebrations. However, the president and his family had relationship with Rev. Norman Vicent Peale, an arrabattoral preacher who sold millions of copies of his book "The Power of Positive Thinking." Also, for years, Paula White, a teleloger of prosperity gospel, has influenced Donald Trump with his spiritual orientation. Both have been challenged by their theological approaches and methods, which in spite of their heterodoxy attune the fundamentals to the American civil religion. In the vision and metapolitical discourse of the new president of the United States there are features of his mentors, with whom he has established a relationship that favors the interests of the parties without the necessity of establishing a damning alliance. The first candidate and then the president has established a strategy in relation to religion to win. So far it has worked very well.

Palabras clave:

Teología de la prosperidad, pensamiento positivo, heterodoxia, Iglesias, telepredicador, investidura presidencial, América primero.

Keywords:

Prosperity gospel, positive thinking, heterodoxy, Churchs, televangelism, Inaugural Speech, America First.

Estados Unidos está fundado sobre un credo

El 20 de enero, cada cuatro años, las escaleras del Capitolio atraen la atención del mundo. La investidura del presidente de los Estados Unidos de América es un acontecimiento destacado en las agendas de los medios de comunicación, que informan a la humanidad, minuto a minuto, del desarrollo de una toma de posesión ceremoniosa, marcada por el protocolo, la pomposidad y el simbolismo. En el complejo ritual nada se improvisa y cada detalle es un gesto calculado que tiene una intención para trasladar un mensaje.

Por otra parte, muy en sintonía con el estilo norteamericano, el espectáculo, que comienza varios días antes y se prolonga varios días después, se incorpora al acto central, el juramento del presidente. Ofrenda en la tumba del soldado desconocido en el cementerio nacional de Arlington, conciertos, cenas, desayunos, servicios religiosos, discursos, desfiles y bailes son algunos de los eventos que se organizan para congregar a un círculo de personalidades relevantes alrededor del presidente y al mismo tiempo despertar la atención popular. Ninguna presidencia de una república democrática adopta una liturgia parecida a la que acompaña al presidente de los Estados Unidos. Ni siquiera la inauguración del reinado de la mayoría de las monarquías de hoy alcanza tanta solemnidad y espectacularidad.

El presidente Donald Trump repitió la fórmula establecida por la Constitución jurando sobre la Biblia. El juramento, el único elemento obligado por la ley, se realizó sobre dos Biblias, lo que responde a una elección personal del presidente. Utilizar dos Biblias no es lo habitual en la tradición de esta ceremonia. El presidente Barack Obama, miembro de la Iglesia Unida de Cristo, también decidió realizar su juramento de toma de mando utilizando dos Biblias, la de Abraham Lincoln y la de Martín Luther King. En esta ocasión el presidente Trump sustituyó la Biblia de Martín Luther King por la suya, regalo de su madre cuando terminó la escuela primaria. Si uno quiso recordar la fe de un pastor de la Iglesia baptista y líder del movimiento por los derechos civiles; el otro ha querido poner de manifiesto su propia fe. No obstante, Donald Trump no frecuenta la iglesia.

Las creencias cristianas de los dos presidentes tienen su origen en el puritanismo, que tanta relevancia tuvo en la revolución americana, en la redacción de la declaración de independencia y en la Constitución de los Estados Unidos. Cuando estalló la Revolución americana a finales del siglo XVIII, la mitad

de los habitantes eran puritanos y dos tercios calvinistas. G.K. Chesterton dijo una vez que «Estados Unidos es el único país del mundo que está fundado sobre un credo. Ese credo aparece con lucidez dogmática y aun teológica en la Declaración de la Independencia». El repaso de los «inagural address» de los presidentes de los Estados Unidos no hace sino confirmar la afirmación de Chesterton.

Durante el último cuarto del siglo XVIII, durante la guerra de Independencia norteamericana, 5 de cada 6 habitantes de las 13 colonias eran calvinistas, siendo mayoritariamente puritanos y presbiterianos. La situación era tan evidente como para que en Inglaterra se identificase este movimiento por la independencia como «rebelión presbiteriana». El rey Jorge III afirmó: «atribuyo toda la culpa de estos extraordinarios acontecimientos a los presbiterianos». El primer ministro Horace Walpole se manifestó en términos parecidos en el parlamento. Los datos sobre el terreno no hacían sino confirmar esta percepción. Después de la batalla en Yorktown en 1781, las fuerzas británicas, dirigidas por el primer marqués de Cornwallis, se vieron obligadas a rendirse al ejército liderado por George Washington. Todos los coroneles del ejército americano excepto uno eran presbiterianos.

El sociólogo Max Weber publicó en 1905 una obra titulada «La ética protestante y el espíritu del capitalismo» en la que relacionaba el comportamiento impulsado por los reformadores, especialmente por Juan Calvino, y los fundamentos del capitalismo.

Weber relaciona la cosmovisión calvinista con una nueva visión de la riqueza, impropia hasta entonces de las creencias cristianas. El calvinismo afirma la predestinación del hombre en relación a la salvación. Dios tiene toda la iniciativa en su plan de salvación y elige a sus predilectos, renunciando al resto, que se condenará sin remedio. No hay posibilidad de arreglar las cosas a última hora, como el buen ladrón en su agonía compartida con Jesucristo. Se niega el perdón de los pecados por la confesión y solo los puros se salvan. El rigorismo puritano es la única opción para tener posibilidad de encontrarse entre los que se salvan. El puritanismo moral llevado a la vida cotidiana exigía una constante disciplina también en el trabajo. La severa e intransigente exégesis del trabajo se traduce

en una nueva interpretación de la riqueza y la ostentación, que dejan de ser tentación y pecado para transformarse en signos de la Gracia Divina.

No obstante, para Max Weber la angustia de la predestinación era solo necesaria al principio para poner en marcha el sistema capitalista. Una vez asentado el nuevo modelo capitalista la sociedad puede distanciarse del rigor de la ascética puritana, dando por hecho que el sistema se sostiene y renueva a sí mismo. Las cosas parecen haber funcionado así pero en el fondo todo sigue latiendo, aunque imperceptiblemente para la mayoría, un pulso religioso propio de la reforma protestante. En 1960 cuando fue elegido el presidente John F. Kennedy, un grupo de ministros protestantes, presididos por Norman Vicente Peale, manifestaron la incapacidad de un católico para ocupar la presidencia. Peale llegó a afirmar que enfrentarse a la elección de un presidente católico era un riesgo para la cultura norteamericana.

Pensamiento positivo y la teología de la prosperidad

El reverendo Norman Vicent Peale, fue un predicador arrebatador que vendió millones de copias de su libro «El poder del pensamiento positivo» publicado en 1952. El libro se mantuvo en la lista de libros más vendidos publicada por el New York Times durante tres años, siendo después de la Biblia durante mucho tiempo el libro espiritual más vendido. A finales de la década de los 20 del pasado siglo fue uno de los primeros ministros que predicó por la radio. Posteriormente sería también un destacado telepredicador. En 1932 se incorporó a la Iglesia Marble Collegiate en la quinta avenida de Manhattan, que presume de ser la comunidad protestante en activo más antigua de los Estados Unidos, fundada en 1628.

Peale en su famosa iglesia de la quinta avenida de Nueva York reunía a la élite protestante de Estados Unidos. El presidente Nixon fue feligrés de esta parroquia en tiempos de Peale, que ejerció sobre él gran influencia. Peale ofició la boda de la hija del presidente Nixon durante su mandato con el hijo del presidente Eisenhower.

La capacidad de influir del reverendo Peale fascinó a Donald Trump desde muy joven. En una reciente entrevista Donald Trump señalaba que Peale pronunciaba los sermones mejor que nadie y que eran estimulantes sus discursos públicos.

No obstante la relación entre ambos tuvo que ver menos con la religión que con una cuestión pragmática y de autoayuda. Peale ofició el primer matrimonio de Trump y el funeral de sus padres, por lo cual ha sido un referente significativo en su vida personal y familiar. El predicador del «pensamiento positivo para hombres de éxito» llegó a decir que Donald era su mejor discípulo y Trump admiraba su capacidad oratoria y su pragmatismo.

El reverendo Norman Vicent Peale con una larga carrera de éxitos acumuló una fortuna considerable. A pesar de sus logros temporales, muchos líderes religiosos protestantes criticaron duramente sus enseñanzas por su inconsistencia teológica, al mezclar las enseñanzas evangélicas con aportaciones del mundo de la psicología, técnicas de autoayuda, marketing, dirección estratégica, superación integral y bienestar personal. Sin embargo, la metodología de Peale ha servido de referencia a muchos telepredicadores, que utilizando un sentimentalismo tóxico reforzado con eslóganes inspiradores han buscado más el éxito económico que la predicación del Reino de Cristo.

Donald Trump durante su vida ha continuado la línea de Peale, publicando libros que mezclan los testimonios personales con consejos para el éxito, con inspiración bíblica y pensamiento positivo. «The art of the Deal», su primer libro, «How to get rich», «Why we want to be rich» o «The way to success» son solo algunos de los títulos publicados por Donald Trump. Este tipo de ideas como «Pensar a lo grande», aparecieron en su campaña y en el primer discurso como presidente de los Estados Unidos, en un estilo de predicador neopentecostal: «De ahora en adelante una nueva visión gobernará esta tierra...».

Estas consideraciones nos permiten entender la relación del actual presidente con los negocios y con la teología de la prosperidad. «Prosperity góspel» ha sido definida recientemente como «the American religion of winning». Tiene por supuesto sus raíces en la ética puritana del trabajo pero su actual y radical interpretación es nueva. Como nuevo fenómeno no está suficientemente estudiado y no hay todavía datos suficientes que permitan conocer su nivel de influencia. Lo cierto es que esta orientación hacia la riqueza como don de Dios tiene sus raíces en la evolución de distintas corrientes protestantes, su seguimiento no es sencillo por las múltiples fragmentaciones de las diferentes comunidades religiosas que nacen de la reforma pero son muchos los norteamericanos que se identifican instintivamente con su línea argumental.

El gobierno del maestro ha muerto

World Christian Encyclopedia en el año 2001 fijaba en 33.820 las denominaciones cristianas, de las cuales el 97 por ciento son protestantes. El fundamentado trabajo del profesor David Barret sobre las distintas confesiones cristianas establece proyecciones hasta 2025, que apuntan hacia una mayor división de las Iglesias, pudiendo llegar en el primer cuarto de siglo XXI a superar las 55.000 comunidades cristianas. La escandalosa fragmentación de la Iglesia de Cristo favorece la manipulación emocional desde los medios de comunicación y la política, fundamentalmente por la superficialidad y la falta de preparación religiosa de muchos ministros. En este momento la mayoría de los cristianos han llegado a una situación en la que la ignorancia religiosa es considerada una virtud. Este no es un problema exclusivamente cristiano ni exclusivamente religioso. Realmente es el resultado de dos fenómenos concurrentes: la ideología posmoderna y el desarrollo de internet. Posmodernidad e Internet juntos firman el acta de defunción del magisterio. El gobierno del maestro ha muerto.

El posmodernismo critica la capacidad de la razón para alcanzar la verdad, que se convierte en un horizonte difuso del contexto y en una consecuencia de la perspectiva. El resultado es la instauración del relativismo. El lenguaje es el que crea la realidad y por la tanto es quien puede destruirla y crear otra. El verbo deconstruir empieza a conjugarse con facilidad, al fin y al cabo, la realidad tiene más que ver con la gramática que con la lógica.

La crítica posmoderna a la modernidad se apoya en el rechazo al dualismo, verdadero o falso, bueno o malo, valioso o no valioso, ético o no ético, sabio o ignorante, ortodoxo o heterodoxo. El posmodernismo defiende la pluralidad como sistema, cuestionando toda autoridad, por estar necesariamente asociada a una cultura y unos prejuicios. El resultado es que la opinión de los más preparados, de los expertos, de los especialistas, de la élite es un peligro para la propia autonomía del individuo común. La Autoridad del saber es una amenaza a la independencia de juicio y las élites del conocimiento acaban siendo un peligro. Es la muerte del mérito del saber.

La reforma protestante con su propuesta de solo la fe, solo la escritura, solo la gracia no hubiera sido posible sin la imprenta. La difusión de la Biblia impresa permitió a muchos la lectura directa de las Sagradas Escrituras y su libre

interpretación. Tecnología y reforma fueron de la mano, poniendo en cuestión la necesidad de intermediación de la Iglesia. Con la Biblia en la mano el creyente puede desligarse del magisterio de la Iglesia y su función de depositaria del legado de la Fe se vuelve una justificación para la imposición de los intereses de los obispos, cardenales y papas. En la actualidad internet supuestamente permite a la gente común acceder al conocimiento directamente, desligándola de la necesidad de atender y respetar al argumento de la autoridad de los expertos y de los especialistas en cualquier tema. La complejidad que detecta el experto se diluye en la red y cada uno accede a lo que le conviene encontrar según sus preferencias. Desaparece la autoridad del argumento y el argumento de la autoridad y se imponen las decisiones fundamentadas en los sentimientos, las emociones y la información que se ha podido recoger sin importar su fundamento.

La pérdida de confianza en el conocimiento y en los expertos, la pérdida de confianza en la autoridad del que sabe, supone que su saber deja de ser un elemento de servicio público. De esta manera el conocimiento se puede convertir en un recurso solo disponible para las élites del dinero que siguen confiando más en un buen asesor que un impulso del sentimiento o del sentido común.

El historiador Richard Hofstadter consideraba que en el sueño común de los primeros americanos el sentido común del hombre corriente era fundamental e indispensable. En este escenario las diferencias de clases era rechazadas y el igualitarismo reflejaba el orden natural de las cosas, reforzando la convicción de la superioridad de la intuición y del conocimiento del pueblo sobre la sofisticación de los miembros de cualquier élite. Esta corriente del evangelismo protestante ha sido identificada como populista, definiéndose como «the perceived interests of ordinary people, as opposed to those of a privileged elite».

Por otra parte está el activismo pragmático y utilitario del «ethos» de Estados Unidos. «Allows little space for broader or deeper intellectual effort because it is dominated by the urgencies of the moment». Esta mentalidad demanda ideas que de forma inmediata se transforme en información útil. Los protestantes evangélicos nunca se han sentido cómodos con la complejidad, ni respecto a la religión ni respecto a la política, por lo que ha tendido a una excesiva simplificación de los temas sustituyendo el análisis crítico y la reflexión seria por

la inspiración. En un mundo rural y aislado pueden ser útil estas preferencias pero en un mundo globalizado es un grave problema.

Otra corriente con fuerza en el protestantismo americano ha sido el pietismo, que favorece el subjetivismo y el sentimentalismo apoyado en la fuerza de las emociones. El pietismo ha sido profundamente opuesto a los intelectuales y las enseñanzas de la tradición, concentrándose en la propia experiencia del creyente. El pietismo impulsó el desarrollo del romanticismo humanista de los siglos XIX y XX, donde una vaga naturaleza mística reemplazó un conocimiento ortodoxo de Dios y del mundo.

El rechazo a la tradición tiene su origen en la alianza protestante con el pensamiento ilustrado. La nueva alianza veía la realidad como una proyección de leyes que la razón con el método científico podía descubrir. Los racionalistas protestantes americanos miraban hacia el futuro y el pasado no tenía para ellos ningún sentido porque no había un depósito de saber en ese tiempo, quizá todo lo contrario. La visión de esta metodología hacía surgir un individuo que observa y examina para recoger datos y con su propia experiencia obtener conclusiones y adoptar compromisos que le permitan descubrir algo nuevo. Desgraciadamente el conocimiento lo han buscado solo por esta vía a costa de ignorar la sabiduría que transmite el pasado y la tradición. La naturaleza humana no ha cambiado.

Con estos antecedentes, la teología de la prosperidad es un precipitado, difícil de entender fuera de Estados Unidos, donde concurren elementos simbólicos propios de las corrientes neopentecostales tan llenas de explosiones emocionales, ideas religiosas sesgadas, enfoques psicológicos como el pensamiento positivo, aportaciones del negocio editorial de la industria del liderazgo, conceptos prestados de las escuelas de negocio y un uso revolucionario de los medios de comunicación especialmente la televisión. Los telepredicadores y su retórica son los grandes protagonistas de esta corriente. En este caso, uno de los elementos novedosos y centrales es la riqueza como signo de la predilección de Dios. Desde esta perspectiva, se constituye una nueva alianza del creyente con Dios, que se compromete con bendecir con el éxito material al verdadero hombre de fe. La verdadera fe establece, de esta forma, el estatus social, humano y espiritual. Surge un nuevo vínculo con Dios que deja de ser Padre Eterno para convertirse en un socio en los negocios.

Con esta perspectiva no es extraño que aparezcan dudas. El senador Charles E. Grassley promovió una investigación el año 2007 para conocer los ingresos y gastos de varios telepredicadores, entre los que se encontraba Paula White. Después de tres años la investigación se cerró sin llegar a nada concluyente. Pero lo cierto es que la ostentación rodea a muchos de estos telepredicadores. Creflo Dollar, uno de los más destacados miembros de la teología de la prosperidad en el estado de Georgia, ha organizado una campaña entre sus feligreses para recaudar 65 millones de dólares. El objetivo de la campaña es recaudar fondos para comprar un avión privado al telepredicador.

Idomeneo y las propuestas extravagantes

Estas propuestas tan extravagantes pueden tener su mercado en sociedades donde la fuerza del capitalismo ha reordenado las relaciones personales con tanta profundidad como para afectar a la propia vida espiritual, el encuentro con Dios y con la comunidad de los creyentes. Los telepredicadores de la espiritualidad de la prosperidad han descubierto el potencial de su dios como producto de utilidad que satisface a los más privilegiados, tranquilizando sus conductas y animando a los menos favorecidos a la conversión y la donación. Su propuesta normalmente no es tan explícita como para señalar la pobreza como pecado pero acusa de pecaminosa la aceptación de esta situación.

Jonathan Walton, profesor de Harvard y ministro protestante, ha investigado la relación entre religión, política y medios de comunicación en Estados Unidos y ha publicado un libro que analiza y evalúa con criterio crítico la actual situación, el título es «Watch This! The Ethics and Aesthetics of black televangelism». El profesor Walton llega a la conclusión que existe algo en el ambiente religioso de Estados Unidos que reconoce como valioso el éxito en los negocios y el valor de la riqueza, cuestionándose si estos telepredicadores promueven un desarrollo espiritual o la codicia.

El profesor Walton expone que la incorporación de la riqueza como valor al sentimiento religioso en los Estados Unidos es una realidad presente en todos los sitios no solo entre los movimientos pentecostales, no solo entre la población de color, sino también en las corrientes mayoritarias presbiterianas y metodistas. Por eso el error cometido por los analistas políticos respecto a las posibilidades de éxito de Donald Trump es el mismo error que están cometiendo los estudiosos

del fenómeno religioso en la sociedad norteamericana respecto al papel de «Prosperity Gospel». La situación es que lo que se había estimado como marginal está mucho más en el centro de lo que se esperaba y por eso se ha subestimado.

Por supuesto han sido muchos los predicadores, pastores y ministros protestantes y pentecostales que con fuerza han criticado como anticristiana a la teología de la prosperidad, llegando en algunos casos a presentarla como herética. La tentación de convertir a Dios en una persona con quien se puede directamente establecer acuerdos, alianzas, promesas a través de ofrendas ha estado presente siempre en todas las religiones. El cristianismo pone fin a las ofrendas de la antigua alianza. La nueva alianza establece un único sacrificio de condigno, pues el mismo Dios hijo es el que se ofrece en holocausto al Padre en el misterio de la Pasión y Resurrección, que se prolonga en el tiempo, en la historia y en espacio por el sacrificio de la misa. El mito griego de Idomeneo no tiene sentido para un cristiano. Idomeneo promete a Poseidón, en medio de la tormenta en el mar, matar a la primera persona que encuentre al llegar a su patria. Al llegar a la playa la primera persona con la que se encuentra es su hijo y para cumplir su promesa lo sacrifica. En la Alianza definitiva de Dios con el hijo de Dios encarnado, los intercambios no sirven porque la medida del amor es el amor sin medida. Amor obediencial que no acepta *do ut des* alguno. Si no tengo amor, no soy nada.

En cualquier caso, no es preciso un profundo conocimiento de la religión cristiana para descubrir su absoluta incompatibilidad con las enseñanzas de la teología de la prosperidad. Desgraciadamente el manejo superficial y parcial de elementos religiosos, mezclados con una terminología y elementos culturales de moda, pueden facilitar la manipulación de algunas conciencias.

La relación del presidente de Estados Unidos con predicadores de la teología de la prosperidad comenzó hace 15 años cuando decidió ponerse en contacto con la telepredicadora Paula White, una de las más influyentes personalidades de la corriente neopentecostal vinculada con la teología de la prosperidad. Desde entonces, con el paso del tiempo, Paula White se ha convertido en algo parecido a un consejero espiritual. En 2015, como ministro de la su Iglesia vinculada al «The Word of Faith movement», White preparó y dirigió una jornada de oración

en la torre Trump, a la que asistieron los más relevantes telepredicadores del momento para saludar y rezar con el actual presidente.

Más adelante en el verano de 2016, en la convención nacional del Partido Republicano, el entonces candidato invitó a la pastora Paula White a dirigir la oración con la que comenzó el acto. El texto bíblico elegido por la telepredicadora fue Isaías 59,14. La Biblia católica tiene 73 libros, la protestante 66, elegir un capítulo, entre los muchos capítulos que tienen cada uno de esos libros, por supuesto refleja una intencionalidad. Fuera de contexto religioso unos versículos de la Sagrada Escritura puede servir para apoyar, con la palabra de Dios, un discurso político. En este caso la sincronización de los mensajes multiplica la consistencia de un relato reiterativo que repite sin descanso una idea de fuerza. «Porque ha sido rechazado el juicio y la justicia queda lejos. Porque la verdad en la plaza ha tropezado y la rectitud no puede entrar. La verdad se echa en falta y el que se aparta del mal es despojado. Lo vio Yahveh y pareció mal a sus ojos que no hubiera derecho». Isaías 59; 14-15.

En estos versículos y en todo el capítulo 59 de Isaías describe los efectos de la traición a la Alianza de Dios con el pueblo de Israel. Las consecuencias del incumplimiento son la injusticia, el triunfo del mal, de la mentira y la persecución del resto del pueblo fiel a los mandatos divinos. El arranque del discurso de investidura del presidente Trump es una proclamación solemne, en la que anuncia que la Alianza será respetada. En este caso, el presidente hace referencia a una alianza política entre el gobierno y las instituciones del país con el pueblo americano.

«La ceremonia de hoy tiene un significado muy especial, porque hoy no estamos simplemente transfiriendo el poder de una Administración a otra, o de un partido a otro, sino que estamos transfiriendo el poder de Washington D.C. y devolviéndoselo a ustedes, al pueblo».

Durante toda la campaña esta idea ha estado muy presente en el discurso del entonces candidato. La élite política de Washington se ha distanciado de los problemas, angustias y dificultades del pueblo americano, poniendo a prueba su confianza en sus aspiraciones y sueños como americanos, amenazando de esta manera el destino de Estados Unidos.

El servicio religioso de la mañana de investidura del presidente

El servicio religioso de primera hora de la mañana del día de investidura del presidente de Estados Unidos es una tradición que introdujo el presidente Franklin D. Roosevelt en 1933. El todavía presidente electo Donald Trump, como otros presidentes anteriores entre los que se encuentran Obama and George W. Bush, asistió al servicio religioso privado en la iglesia Episcopal de St. John, a la que se llega desde la Casa Blanca cruzando la plaza de Lafayette. La proximidad de esta iglesia a la Casa Blanca le ha servido para ser conocida como «Church of the Presidents».

En esta ocasión el sermón corrió a cargo del controvertido pastor baptista Robert James Jeffress. En junio de 2016 Jeffress fue una de las personas elegidas para participar en el grupo de asesores religiosos durante la campaña electoral del candidato Donald Trump. Sus ataques a los católicos, musulmanes y mormones han sido tan duros y directos como los que en su día lanzó contra el presidente Obama, al que acusó de preparar el camino al anticristo. Para Jeffress la religión católica es satánica y la musulmana es la religión del mal que promueve la pedofilia.

Robert James Jeffress en su sermón en la iglesia de los presidentes escogió la lectura del libro del profeta Nehemías 1:11. Este libro trata entre otras cosas de la reconstrucción de las murallas de Jerusalén después del exilio a Babilonia. Jeffres comparó al presidente electo Donald Trump con Nehemías. «Cuando pienso en usted, presidente electo Trump, estoy recordando a otro gran líder que Dios escogió miles de años atrás en Israel». El paralelismo es verdaderamente singular. Nehemías tiene por delante la difícil misión de reconstruir Jerusalén y al pueblo de Dios, después de siglos de destierro. Al parecer según Jeffress después de dos mandatos de Obama el presidente Trump se enfrentará a un desafío semejante.

«God raised up a powerful leader to restore the nation. And the man God chose was neither a politician nor a priest. Instead, God chose a builder whose name was Nehemiah.

And the first step of rebuilding the nation was the building of a great wall. God instructed Nehemiah to build a wall around Jerusalem to protect its citizens from enemy attack. You see, God is not against building walls!».

Jeffres dice que Dios no está en contra de construir muros porque sí. Durante la campaña electoral el papa Francisco dijo que «una persona que piensa sólo en hacer muros, sea donde sea, y no hacer puentes, no es cristiano». Las declaraciones del papa sobre la política de inmigración que entonces anunciaba el candidato Trump tuvieron su respuesta. El candidato republicano dijo que «Si el Vaticano es atacado por ISIS, que como todo el mundo sabe es la mayor aspiración de ISIS, les puedo prometer que el Papa solo rezaría y desearía que Donald Trump fuese presidente... Que un líder religioso cuestione la fe de una persona es vergonzoso. Estoy orgulloso de ser cristiano y como presidente no permitiré que el cristianismo sea consistentemente atacado y debilitado como ocurre ahora, con nuestro actual presidente. Ningún líder, especialmente un líder religioso, debería tener el derecho de cuestionar la religión o fe de otra persona». Jeffres se hace eco de esta polémica y ha querido tomar partido eligiendo a Nehemías para atacar a quien él considera líder de una religión satánica.

Además, Jeffres anunció en su sermón que en esta difícil tarea de reconstrucción el nuevo presidente se enfrentará a muchas críticas, como en su momento Nehemías. Si entonces el encargado de expandir los rumores para desalentar al pueblo en la construcción del muro se llamaba Sanbalat ahora se llaman medios de comunicación.

Resulta muy complicado imaginar una predicación desde un pulpito con tanta carga política en esta parte del Atlántico. Pocos días después de esta advertencia respecto a los medios de comunicación, Steve Bannon, jefe de estrategia de la Casa Blanca, señaló que la oposición al presidente no es el partido demócrata sino los medios de comunicación, a los que acusó de no tener integridad, inteligencia y de no trabajar duro. En la misma dirección, el propio presidente ha dicho que los periodistas son las personas más deshonestas sobre la faz de la tierra.

Oraciones en la ceremonia de investidura del presidente

En la ceremonia de investidura otro elemento que forma parte de la tradición es la participación de uno o varios líderes religiosos para orar por el presidente y por Estados Unidos de América. Lo más usual era la presencia en la ceremonia de uno o dos ministros. El presidente Obama aumentó el número a tres y el presidente Trump ha llegado a elegir hasta seis.

El presidente de la comisión encargada de organizar la ceremonia, Tom Barrack desveló los nombres de las personalidades que participarían las oraciones en las escaleras del Capitolio. Tom Barrack destacó que, desde la primera ceremonia inaugural, los presidentes de los Estados Unidos han agradecido las bendiciones derramadas sobre el país y sus ciudadanos y honrado el papel fundamental que la fe juega en la nación.

En esta ocasión las oraciones han tenido mayor peso en la ceremonia que nunca, participando seis líderes religiosos. El cardenal Timothy Dolan, arzobispo católico de Nueva York; el reverendo Samuel Rodríguez, presidente de National Hispanic Christian Leadership Conference; Paula White, ministra de New Destiny Christian Center; el rabino Marvin Hier, fundador del Simon Wiesenthal Center; el reverendo Franklin Graham, presidente de Samaritan's Purse; y el obispo Wayne T. Jackson, pastor de Great Faith Ministries International.

La invocación principal corrió a cargo, como no, de Paula White. Puede parecer sorpréndete que cuando en 2008 el presidente Obama eligió al reverendo Rick Warren y en 2012 al reverendo Louie Giglio, las críticas políticas fueran mucho más fuertes que en esta ocasión. La razón de las críticas a los dos reverendos elegidos por el presidente Obama tenía que ver con su oposición a los llamados matrimonios homosexuales y al aborto. En 2012 los ataques fueron tan fuertes como para forzar la anulación de la invitación realizada al reverendo Giglio.

Sin embargo, la elección de Paula White no suscitó controversias políticas pero sí teológicas, por su extravagante interpretación del mensaje evangélico y su relación con la espiritualidad de la prosperidad, un movimiento, «the prosperity gospel», que para muchos es una corriente herética.

Michael Horton, profesor de teología del seminario presbiteriano de Westminster en California, señala que desde el punto de vista religioso la investidura del presidente Donald Trump es una exhibición de la confluencia de dos relevantes corrientes espirituales de origen norteamericano. La primera sería la corriente representada por Norman Vincent Peale, asentada en el pensamiento positivo, que transforma el misterio de salvación de Cristo en una terapia de curación para sentirse mejor. La segunda corriente sería la representada por los más famosos telepredicadores norteamericanos asociados con Trinity Broadcasting Network (TBN) que apoyan la teología de la prosperidad.

El movimiento relacionado con el pensamiento positivo tiene su mayor implantación en las ciudades más prosperas, especialmente Nueva York, y está vinculado con las élites económicas y políticas. Mientras que la influencia de las cadenas de telepredicadores es mayor en el mundo rural, especialmente en «the Bible Belt». La relación de Donald Trump con ambas corrientes no es nueva.

Tres de las seis personalidades elegidas para la oración fueron críticos con el presidente Trump durante la campaña, el cardenal Timothy Dolan, el reverendo Samuel Rodríguez y el rabino Marvin Hier. Los otros tres apoyaron directamente al entonces candidato a la presidencia. El reverendo Franklin Graham llegó a sugerir que fue Dios y no Rusia quien probablemente intervino en los resultados electorales permitiendo a Trump proteger a América. El gesto calculado de agrupar a líderes religiosos disidentes y afines de forma equilibrada es un intento por restaurar la unidad, reconociendo por otra parte la fractura ocasionada por la campaña.

El cardenal Dolan para su oración escogió del libro de la Sabiduría el capítulo 9.1-11. Prudente elección que otorga al presidente una oportunidad de hacer su trabajo. El reverendo Samuel Rodríguez prefirió ser más explícito señalando con el dedo, al elegir el Sermón de la Montaña, capítulo 5 de San Mateo. Bienaventurados los pobres de espíritu, porque de ellos es el Reino de los Cielos. Bienaventurados los que lloran...

Paula White utilizó en su invocación un enfoque menos religioso, aunque lleno de invocaciones a Dios, en consonancia con la visión de Estados Unidos como nación elegida y el excepcionalismo norteamericano. Posiblemente sus palabras nos resulten sorprendentes pero no sería prudente ignorar la fuerza y sentido que para muchos norteamericanos tienen estas certezas.

«We come to you, heavenly Father, in the name of Jesus with grateful hearts, thanking you for this great country that you have decreed to your people. We acknowledge we are a blessed nation with a rich history of faith and fortitude, with a future that is filled with promise and purpose.

We recognize that every good and every perfect gift comes from you and the United States of America is your gift, for which we proclaim our gratitude...

While we know there are many challenges before us, in every generation you have provided the strength and power to become that blessed nation. Guide us in discernment, Lord, and give us that strength to persevere and thrive».

Las palabras de Paula White continuaron con una invocación a la unidad de la nación americana pidiendo a Dios la gracia para mantener unidos a los norteamericanos y curar las heridas y divisiones de la nación. Tanto las palabras de Paula White como las del presidente proclaman una renovación y un nuevo comienzo, demostrando una vez más que este acto es un curioso ritual de catarsis de la religión civil americana. «Juntos, haremos a Estados Unidos fuerte otra vez. Haremos a Estados Unidos rico otra vez. Haremos que los Estados Unidos vuelvan a estar orgullosos. Haremos a Estados Unidos seguro otra vez. Y, sí, juntos, haremos a Estados Unidos grande otra vez». Dios Bendiga a los Estados Unidos de América.

Estructura del discurso del presidente

El discurso del presidente Trump, después de jurar su cargo, se estructura en torno a tres puntos:

Primer punto. La nueva Administración que preside Donald Trump devolverá el poder al pueblo americano. Hasta ahora ha existido una desconexión entre los intereses de la clase política y la Administración y los intereses del pueblo americano. La voluntad del pueblo americano ha sido secuestrada por sus líderes pero ese momento ha llegado a su fin. El dominio del establishment ha terminado y el pueblo volverá a gobernar los destinos de la nación.

Este punto es interesante porque lo que pone en evidencia no es una división en el pueblo americano sino una ruptura de la relación entre el pueblo y lo que Washington representa, entre el pueblo y el gobierno. Lo que importa no es el partido que gobierna sino el control del gobierno por el pueblo. Este nuevo enfoque pone el acento en una línea de fractura que no es partidista, la división no es entre demócratas y republicanos. La división está provocada por el distanciamiento entre la percepción de la realidad de la Administración y la percepción de la realidad del pueblo. La ruptura tiene su origen en la forma de entender el poder que ha impuesto una clase política centrada en sus propias ambiciones y dinámicas frente a las aspiraciones, esperanzas y sueños del pueblo americano. El centro de gravedad del poder debe por lo tanto pivotar desde arriba hacia abajo.

Segundo punto. De ahora en adelante, una nueva visión gobernará Estados Unidos. América será lo primero.

Durante décadas Estados Unidos han garantizado la seguridad de muchos países, han promovido su desarrollo y prosperidad. Este generoso esfuerzo americano ha supuesto un empobrecimiento del país y ha comprometido su seguridad. El eslogan de campaña «America First» se convierte en la piedra angular de la política del nuevo presidente. El nuevo enfoque rompe la continuidad de la política exterior, de seguridad y comercial de Estados Unidos. Al hacer referencia explícitamente a las décadas anteriores el presidente asume que el cambio no solo está relacionado con el periodo de mandato del presidente Obama. Son muchos los analistas que anuncian la nueva orientación del presidente como una ruptura con la continuidad de la política americana desde el fin de la Segunda Guerra Mundial. La cuestión se plantea como una ruptura con las distintas ideas que hasta ahora alimentaban los enfoques de la política exterior norteamericana; sean estas liberales, realistas o neoconservadoras. Desde hace 70 años distintas ideas sobre las Relaciones Internacionales competían por dominar la política exterior y de seguridad en Estados Unidos pero todas coincidían en los siguientes aspectos:

1. El valor que para la seguridad nacional de los Estados Unidos tienen sus alianzas con otros países supera a los costes.
2. Un mercado global de libre comercio no establece un juego de suma cero.
3. Las tiranías pueden ser toleradas, manejadas o destruidas pero no pueden ser aceptadas sin ninguna condición porque a largo plazo es contraproducente.

El presidente Donald Trump parece cuestionar con sus declaraciones estos principios que durante mucho tiempo han permanecido estables a pesar de los distintos enfoques de las distintas administraciones. La reconocida esquizofrenia de la política exterior americana, defendida por Joshep Nye, ha tenido durante 70 años algunos elementos permanentes básicos, que en este momento están en cuestión.

George Friedman, en un artículo publicado el 11 de enero en «geopolitical futures» titulado «Trump, the Presidency and Policymaking: What makes a president great isn't what you think», afirma que el esquema de la política exterior del presidente Trump es muy simple. Todo se puede resumir diciendo que el presidente considera las estructuras internacionales e ideológicas utilizadas

desde la Segunda Guerra Mundial no sirven a los intereses nacionales de Estados Unidos en este momento.

El presidente del Consejo europeo, el polaco Donald Tusk, declaró a finales de enero, en su carta de invitación a la cumbre en Malta, que «El cambio en Washington pone a la Unión Europea en una situación difícil, con una nueva administración que parece poner en duda los últimos 70 años de política exterior americana».

Tercer punto. Finalmente el presidente termina haciendo un llamamiento a la unidad de los norteamericanos para volver a construir una América grande.

Las 1.455 palabras del discurso del presidente Trump se distribuyeron de la siguiente forma:

Introducción 121 palabras.

Primer punto 440 palabras.

Segundo punto 430 palabras.

Tercer punto 464 palabras.

Conclusiones

Existe una religión civil norteamericana que esta activamente presente en la vida de sus instituciones políticas y en la sociedad civil. Esta religión civil es un elemento meta político que conforma la singularidad de la nación y la visión que los americanos tienen de Estados Unidos. El excepcionalismo americano, la idea de nación elegida y predilecta, la convicción del destino y misión de Estados Unidos en el mundo se basa en sus mitos fundacionales y su evolución a lo largo de la historia, cristalizando en una original interpretación de la propia identidad y su papel como faro del mundo. La ética protestante ha modelado el origen de estas concepciones y sigue siendo una fuente de inspiración inmaterial del poder, capaz de proporcionar la energía necesaria para asimilar hasta ahora las distintas aportaciones culturales que han alimentado el crisol americano.

La ceremonia de investidura del presidente de Estados Unidos es un acontecimiento en el que se percibe con claridad la presencia de la dimensión religiosa en la vida política americana.

El presidente Donald Trump, sin ser una persona que participe regularmente en actos religiosos y sin haber utilizado el componente religioso en su campaña electoral más allá de lo que puede esperarse de un candidato a la presidencia,

ha establecido con mucha inteligencia, oportunidad y acierto relaciones con líderes religiosos que han apoyado su campaña. Ha buscado el apoyo de las comunidades cristianas que estaban en principio en disposición de poder aceptar su discurso político, jugando siempre a ganar y evitando plantear batalla donde no podía hacerlo.

El candidato Donald Trump no ha hecho mucho esfuerzo por atraer a los católicos, ni a los episcopalianos, ni a los protestantes evangélicos más ortodoxos y mejor formados. Simplemente ha confiado que el programa de su adversaria del partido demócrata fuese mucho más refractario que el suyo a los valores de las Iglesias que se situaban más alejadas de su capacidad de influencia. El manejo de la distancia del candidato Donald Trump con las comunidades cristianas durante la campaña se ha materializado en una estrategia eficaz, resultado de una explotación tanto de las propias fortalezas como de las debilidades de su oponente.

La defensa del matrimonio entre homosexuales y el apoyo al aborto de los demócratas ha permitido a Trump recoger, sin hacer ningún gesto, más de la mitad de los votos de los católicos y cinco de cada seis votos de los protestantes blancos.

Donald Trump llega a la presidencia de Estados Unidos sin prácticamente experiencia política. Es un hombre de negocios. Sus negocios más importantes están relacionados con el sector de la construcción y los casinos de Atlantic city. La mayoría de los telepredicadores son también hombres de negocios que no se avergüenzan de ser ricos. La riqueza para la nueva teología de la prosperidad, «the prosperity gospel», es un signo de predilección divina. Negocios, riqueza y ostentación son valores que no despiertan sospecha y concurren para arrastrar a una sociedad donde el sueño americano es alcanzar el éxito económico. Ningún presidente de Estados Unidos ha llegado nunca a alcanzar los índices de popularidad del presidente Bush padre, que consiguió llegar a un índice de aprobación del 90%. Sin embargo, con todos sus brillantes aciertos, especialmente en su política exterior y de seguridad, fue derrotado en las elecciones de 1992 por el candidato Clinton. «It is the economy stupid», fue el eslogan de la campaña electoral del presidente Clinton del año 1992.

No solo en Estados Unidos pero allí también se ha producido una pérdida de respeto a las élites políticas, empresariales, sindicales, académicas, intelectuales y profesionales.

En una democracia el servicio de los mejor preparados a la nación es parte del contrato social. La relación entre las élites y el ciudadano común se construye sobre la confianza mutua. Cuando esta confianza desaparece, declarándose una guerra entre unos y otros, la democracia está en peligro. El resultado de esta batalla puede ser la rebelión de las masas o una tecnocracia elitista.

Los Occidentales hemos desarrollado unas expectativas crecientes y falsas sobre los beneficios que podemos reclamar a nuestros sistemas políticos y económicos.

Cuando las expectativas no se han cumplido, se ha generado un sentimiento de frustración mucho más intenso de lo que los efectos de la crisis podrían explicar. El estado de malestar que ha surgido tiene que ver con las promesas incumplidas y con los falsos pronósticos que con tanta ingenuidad han sido aceptados como verdades indiscutibles, sencillamente porque nos gustaban. Incapaces de comprender la complejidad del momento en el que vivimos, marcado por la incertidumbre, el rápido ritmo de cambio y la redistribución del poder en el mundo, las élites y los ciudadanos podemos cerrar los ojos y echar la culpa de lo que pasa al primero que se cruza por la acera. En este caso el guionista no puede utilizar el recurso de *deus ex machina* y los espectadores no deberían esperarlo.

Andrés González Martín
Teniente coronel de Artillería (DEM).
Analista del IEEE

Nigeria, elenco de conflictos. Diagnóstico de sociedad (I)

Resumen:

Nigeria, primera economía subsahariana, tiene una relevancia notable tanto para Europa como para España. Pero Nigeria también es una amalgama de conflictos armados derivados de conflictos sociales que disuade con eficacia la posibilidad de atraer inversión extranjera. No en vano, Nigeria es probablemente uno de los países del mundo con mayor número de conflictos armados internos. A lo largo de este documento, segundo de la serie sobre Nigeria y sus conflictos, se analizan las condiciones que rodean a la sociedad nigeriana, con el fin de tratar de encontrar las claves que expliquen por qué tantos conflictos sociales están evolucionando en conflictos armados en una misma sociedad. Este análisis se realiza sobre literatura especializada en los conflictos nigerianos.

Abstract:

Nigeria, the first sub-Saharan economy, has a significant relevance for both Europe and Spain. But Nigeria is also an amalgam of armed conflicts arising from social conflicts that effectively dissolve the possibility of attracting foreign investment. Not surprisingly, Nigeria is probably one of the countries with the greatest number of internal armed conflicts in the world. This document, the second of the alleged series on Nigeria and its conflicts, analyzes the conditions surrounding the Nigerian society in order to try to find the keys to explain why so many social conflicts are evolving in armed conflicts in a single society. This analysis is carried out on specialized literature on Nigerian conflicts.

Palabras clave:

Nigeria, cultura de la paz, conflicto interétnico, corrupción, milicias.

Keywords:

Nigeria, Culture of Peace, Interethnic Conflict, Corruption, Militias.

Introducción

Tal y como se explicaba en el anterior documento de análisis del IEEE sobre Nigeria¹, el presente documento forma parte de una serie prevista de varias publicaciones dedicadas al estudio de Nigeria, paradigma de sociedad azotada por conflictos armados derivados de conflictos sociales².

Para efectuar dicho análisis se ha realizado una revisión de documentos publicados por diversos autores e investigadores especializados sobre Nigeria y sus conflictos. Con la revisión de dicha literatura se pretende responder a las siguientes preguntas, derivadas del análisis expuesto en el referido primer documento de la serie sobre Nigeria:

- ¿Podemos deducir de las disposiciones psicoculturales en Nigeria que se trata de una sociedad con inclinación al empleo de la violencia en la resolución de sus disputas?
- ¿Existe un discurso social³ de la diferencia en Nigeria?
- ¿Es utilizada la diferencia como parte del discurso político en Nigeria?

¹ SANTÉ José M.^a, «Nigeria, elenco de conflictos» *Documento de Análisis 3/2017* Instituto Español de Estudios Estratégicos, 18 ene. 2017, disponible en el web: http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2017/DIEEEA03-2017_Nigeria_JMSA.pdf [Consulta: 03 feb.2017].

² A efectos de este documento, entenderemos por «conflicto», la oposición de dos partes en la consecución de un objetivo mutuamente excluyente, más allá de reglas de competición y con la presencia de hostilidad, en cuyo desarrollo podría llegar al empleo de la violencia y en cuya escalada podría llegar hasta las últimas consecuencias. Igualmente, por «conflicto social» entenderemos todo aquel conflicto 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 por «conflicto armado» 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. Véase SANTÉ José M.^a, *Prevención de la evolución de conflictos sociales en conflictos armados. Diagnóstico de sociedades*. Director: DÍAZ BARRADO Castor. Tesis doctoral. Madrid, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado de la Universidad Nacional a Distancia, 2015, disponible en el web: http://62.204.194.43/fez/eserv/tesisuned:IUGM-Jmsante/SANTE_ABAL_Jose_M_Tesis.pdf [Consulta: 23 feb.2017], p. 41-42.

³ El «discurso social» no consiste únicamente en un texto doctrinal sino en la forma de pensar propia de una sociedad en un momento determinado que se ve reflejada en todos los órdenes (hechos, productos culturales, organización, comportamiento, etc.) y para cuya recopilación es preciso acudir a toda clase de textos y todo tipo de manifestaciones culturales. SAID Edward. *Culture and Imperialism*. Barcelona, Anagrama, 1996, *apud* CAIRO Heriberto y PASTOR Jaime, «La Construcción Discursiva de los Conflictos: la guerra global y las contiendas localizadas en el nuevo orden mundial». en CAIRO Heriberto y PASTOR Jaime (comps.) *Geopolítica, Guerras y Resistencias*, Madrid, Trama, 2006, ISBN 84-89239-65-7. p 13. El término «discurso social», debe ser entendido como un conjunto de enunciados que depende de una misma formación discursiva, expresados no solo a través del lenguaje (escrito o artístico) sino también de las prácticas sociales, en un todo integrado por la institucionalización y la práctica. FOUCAULT Michael. *El Nacimiento de la Clínica: Una arqueología de la mirada médica*. México, Siglo XXI, 1966 e *Historia de la sexualidad 1. La voluntad del saber*. México, Siglo XXI, 1978 *apud* CAIRO Heriberto, *op. cit.* pp. 12-13. Así, el discurso social se diferencia del discurso político en que este último sí obedece a un texto doctrinal y solo pertenece al ámbito de la política, especialmente de la política doméstica.

- ¿Favorece la situación económica en Nigeria la evolución de sus conflictos sociales hacia la violencia?
- ¿Dispone de legitimidad el Estado para garantizar su compromiso en el contrato social⁴?
- ¿Tienen las Fuerzas Armadas nigerianas y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad la capacidad necesaria para enfrentarse a los riesgos que representan los diversos retos armados existentes en el territorio?
- ¿Tiene el Estado competidores (milicias, mafias, crimen organizado, señores de la guerra, etc.) en el concurso por el Contrato Social?
- ¿Existen actores externos que favorecen la evolución de los conflictos sociales nigerianos hacia la violencia?

Este documento y los análisis en él reflejados forman parte de una primera fase de la investigación sobre los conflictos de Nigeria, encaminada a determinar si las condiciones generales de la sociedad nigeriana favorecen la evolución hacia la violencia de los conflictos sociales presentes en dicha sociedad.

El documento realiza una exposición sobre diferentes elementos presentes en la sociedad nigeriana, identificados por diversos autores como elementos en el origen de los conflictos armados nigerianos, empezando por la ausencia de una cultura de la paz, y siguiendo con la etnicidad, la economía, la corrupción, la falta de legitimidad de las diferentes administraciones, la precariedad de las Fuerzas Armadas y la presencia de diversas milicias fuera del control del Estado.

Algunos autores se han atrevido con anterioridad a sintetizar cuáles pueden ser esas condiciones que pretendemos exponer a lo largo de este artículo. Por ejemplo, Jerome Afeikhena, propone la aplicación de una serie de medidas empleadas con éxito en Colombia en la lucha contra la guerrilla⁵, de las que fácilmente se pueden extraer cuáles son las principales debilidades de la sociedad nigeriana frente a los conflictos armados y que, como veremos a lo largo de este documento, se presentan en gran medida en dicha sociedad.

- Ausencia de un liderazgo fuerte y eficaz.

⁴ SANTÉ José M.^a, 2017, *op. cit.*, p. 19.

⁵ DAFEIKHENA Jerome, «Lessons From Colombia For Curtailing The Boko Haram Insurgency In Nigeria», *Prism Vol. 2 n.º 5.*, Washington, Center for Complex Operations, 2015. Disponible en el web http://cco.ndu.edu/Portals/96/Documents/prism/prism_5-2/PRISM5-2_Lessons_From_Colombia_2015031902.pdf [Consulta: 23 feb. 2017]. ISSN 2157-0663, pp. 103-05.

- Incapacidad de las Fuerzas Armadas y los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado.
- Denegación de la realidad que se esconde detrás de los conflictos sociales que están en el origen de los conflictos armados.
- Corrupción masiva.
- Ausencia de suficiente inversión en seguridad.

Adeolu Duroyote también hace su selección de causas en el origen de los conflictos nigerianos entre las que cita: economía pobre, subdesarrollo, corrupción, mala gobernanza, exclusión política, sentimiento de marginalización y arbitrariedad y artificialidad de las estructuras y demarcaciones estatales (regionales)⁶.

Para Bertelsmann Stiftung, la incompetencia administrativa, la corrupción, el incremento de la división entre el norte y el sur y el precario nivel de seguridad están lastrando las oportunidades de crecimiento de la economía nigeriana⁷.

Jan Sändig recurre a las teorías estructurales sobre la rebelión para explicar el fenómeno de los conflictos armados en Nigeria. Según estas, para que una rebelión pueda producirse deben de concurrir tres circunstancias: debilidad del Estado, de sus fuerzas o intervención de agentes externos; sentimiento de injusticia o agravio por parte del potencial grupo rebelde; y represión indiscriminada⁸. Sändig sostiene que el conflicto de Biafra, que en la actualidad no ha derivado en violencia, a diferencia del conflicto del nordeste del país, no lo ha hecho porque las circunstancias socioculturales del colectivo potencialmente rebelde no han permitido al discurso político recurrir a la instigación de la violencia⁹. En otras palabras, que el discurso social no se ha alineado con el discurso político para favorecer el ciclo de generación del conflicto armado derivado del conflicto social¹⁰.

Para los analistas de *Crisis Group*, la lucha por alcanzar el poder político en Nigeria se caracteriza por la movilización étnica y la violencia y lleva aparejada una deficiente

⁶ DUROTOYE Adeolu, «Economic consequences and management of Boko Haram insurgency in Nigeria», *International Journal of economics, Commerce and Management*, Vol. III Issue 6, IJECM, Jun. 2015. Disponible en el web: <http://ijecm.co.uk/wp-content/uploads/2015/06/3675.pdf> [Consulta: 23 feb. 2017]. ISSN 2348-0386, p. 1261.

⁷ BERTELSMANN STIFTUNG, *op. cit.* p. 14.

⁸ SÄNDIG Jan, «Framing Protest and Insurgency: Boko Haram and MASSOB in Nigeria», *Civil Wars*, 17:2, DOI: 10.1080/13698249.2015.1070450, p. 141.

⁹ *Ibid.* pp.156-58.

¹⁰ Para más explicaciones sobre la relación entre ambos discursos y su papel en el ciclo de generación del conflicto armado derivado del conflicto social se recomienda la lectura de SANTÉ José M.^a, 2015, *op. cit.* pp. 69-79.

gobernanza, la desregulación de la economía y la corrupción desenfrenada, factores todos ellos que han exacerbado la etnicidad presente en el discurso social¹¹. El sentimiento de deprivación y marginalización étnica, la impunidad con la que el discurso político trabaja la etnicidad y la religión, y las limitaciones del aparato de seguridad nacional, han favorecido la aparición de milicias (*civilian vigilantes*, milicias étnicas y religiosas y grupos separatistas) fuera del control de la Administración¹².

Ausencia de una «cultura de la paz» en Nigeria

Una de las soluciones apuntadas por algunos académicos a los problemas de violencia que asolan la sociedad nigeriana es la promoción de una cultura de la paz a través de la educación formal y la informal¹³. Alasia Ibifuro Joy emplea el caso del conflicto del nordeste de Nigeria para probar la hipótesis de la necesidad de la promoción de la cultura de la paz en este país¹⁴.

No cabe duda que la promoción de la cultura de la paz es el camino para construir los mecanismos de rechazo de la violencia como forma de resolución de conflictos¹⁵, pero los datos de analfabetismo en Nigeria son asoladores¹⁶. Si la construcción de una cultura de la paz como mecanismo de prevención de la violencia es un proceso a largo plazo, este pasa sin duda por la capacidad para ofrecer la educación formal a toda la población, algo que también se antoja muy lejano en Nigeria.

¹¹ Crisis Group «Curbing violence in Nigeria (I): The Jos Crisis», *Crisis Group Africa Report n.º 196*, International Crisis Group, 17 Dec. 2017. Disponible en el web: <https://d2071andvip0wj.cloudfront.net/196-curbing-violence-in-nigeria-i-the-jos-crisis.pdf> [Consulta: 24 feb. 2016], p. i.

¹² CRISIS GROUP «Nigeria's Faltering Federal Experiment», *Crisis Group Africa Report n.º 119*, International Crisis Group, 25 Oct. 2017. Disponible en el web: <https://d2071andvip0wj.cloudfront.net/119-nigeria-s-faltering-federal-experiment.pdf> [Consulta: 24 feb. 2016], p. 4.

¹³ ADEMOWO Adeyemi y OJO Olusola «Boko haram, Peace Culture and the quest for a united Nigeria». Ibadan, 2012, ISBN 13-9789785068825 *apud* DUROTOYE Adeolu, *op. cit.*, p. 1251.

¹⁴ IBIFURO JOY Alasia, «Demistifying Extremism in Nigeria: Understanding the Dynamics of Boko Haram» *Conflict Trends*, Issue 3, 2015. ACCORD 2015. Disponible en el web: https://www.researchgate.net/publication/304207439_Demystifying_Extremism_in_Nigeria_Understanding_The_Dynamics_of_Boko_Haram [Consulta: 14 ene. 2017].

¹⁵ Véase SANTÉ José M.^a, «¿CULTURA DE LA PAZ?» *Documento de Análisis 10/2016* Instituto Español de Estudios Estratégicos, 16 feb. 2016, disponible en el web: http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2016/DIEEEA10-2016_Cultura_de_la_Paz_JMSA.pdf [Consulta: 23 feb. 2017], pp. 9-10.

¹⁶ SANTÉ José M.^a, 2017, *op. cit.*, p. 7.

El conflicto interétnico

Tal y como se recogía en las conclusiones del primer documento de análisis que se dedicó a esta serie sobre Nigeria, los conflictos sociales de origen interétnico y étnico-religioso constituyen la base sobre la que se articulan la mayor parte de los conflictos armados internos de Nigeria¹⁷.

En cuanto al discurso social y su reflejo en el discurso político, podemos afirmar que la religión está permeabilizando la política¹⁸. Igualmente, desde la entrada en un nuevo periodo democrático en 1999, la etnicidad se ha convertido en herramienta para la movilización socio-política¹⁹. Tanto la dicotomía cristiano-musulmana, como la división norte-sur y la etnicidad forman parte del discurso social que está incorporándose al discurso político aumentando de esta forma la intensidad del conflicto social²⁰.

Blanca Palacián advertía, en el capítulo dedicado al terrorismo en Nigeria del Panorama Geopolítico de los conflictos 2015, sobre la presencia del discurso de la diferencia vinculado a la religión, presente en la política, la gobernanza y las relaciones grupales desde la independencia en 1960²¹. El presidente Buhari no es ajeno a esta realidad, lo que se manifiesta en su propio discurso integrador²².

Lo cierto es que los límites entre el origen étnico y el religioso de muchos de los conflictos nigerianos no parecen claros, especialmente en el cinturón medio nigeriano²³. La

¹⁷ SANTÉ José M.^a, 2017, *op. cit.*, p. 18.

¹⁸ BERTELSMANN STIFTUNG, *op. cit.*, p. 6.

¹⁹ OLANNIYAN Azeez y OMOTOLA Shola, «Ethnic crises and national security in Nigeria». *Defence and Security Analysis*, Vol 31, N.º4. Routledge, 2015. DOI: 10.1080/14751798.2015.1087104. ISSN:1475-1801 (Online), p. 303.

²⁰ Véase BERTELSMANN STIFTUNG, *op. cit.*, p. 20.

²¹ PALACIÁN Blanca, «Nigeria: terrorismo ¿doméstico?» en *Panorama Geopolítico de los Conflictos 2015*, Madrid, Ministerio de Defensa, 2015, Disponible en el web http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/panoramas/Panorama_Geopolitico_Conflictos_2015.pdf [Consulta: 23 feb. 2017], ISBN: 978-84-9091-132-7, p. 332.

²² En un artículo publicado por la Agencia Reuters el 17 de febrero de 2017, se transcriben las palabras empleadas por el presidente Buhari en un *tweet* en el que agradece las plegarias y mejores deseos de los ciudadanos nigerianos, «cristianos y musulmanes», por la salud del presidente, que a dicha fecha llevaba 3 semanas en el Reino Unido por cuestiones de salud. LAESSING Ulf, «Nigeria signals normality by putting Buhari's deputy in charge». Reuters, 17 Feb. 2017. Disponible en el web <http://www.reuters.com/article/us-nigeria-politics-idUSKBN15W1CZ> [Consulta: 24 feb. 2017].

²³ El cinturón medio nigeriano es la zona que separa el norte y el sur de Nigeria, compuesta por los Estados de Adamawa, Benue, Kogi, Kwara, Nasawara, Niger, Plateau, Taraba, el territorio federal de la capital Abujay algunas franjas sureñas de los Estados de Kebbi, Kaduna, Borno, Bauchi y Gombe en los que la mayoría étnica no es Hausa-Fulani. El cinturón medio se puede definir como un territorio donde la mayoría es de religión cristiana, no se habla el Hausa, ni las mayorías étnicas son Hausa-Fulani o Kanuri. Crisis Group «Curbing violence in Nigeria (I): The Jos Crisis», *op. cit.* p. 6.

predominancia de la religión cristiana o musulmana en los grupos étnicos enfrentados permite a los políticos presentar los conflictos en clave religiosa²⁴.

El problema de la etnicidad en Nigeria no tiene su origen en la presencia de hasta 250 diferentes etnias en el país, sino en el tratamiento que se ha dado a esta realidad. Ya desde la época colonial británica, se intentó garantizar las estructuras de autoridad tradicionales de los diferentes grupos étnicos que conformaban el territorio, preservando a sus élites²⁵. Esta aproximación continuaría en las sucesivas constituciones nigerianas. La Constitución, que por un lado promueve el reparto proporcional de puestos políticos, trabajos y beneficios, por otro también promueve un principio de «indigenidad» que otorga beneficios a aquellos cuyos padres o abuelos sean naturales del Estado en el que habitan. Esta situación genera una diferencia entre indígenas e inmigrantes en los Estados, fuertemente vinculada a las etnias dominantes en los mismos, que ha dado lugar al enfrentamiento interétnico entre comunidades y que se refleja en el discurso político y en la aparición de milicias apoyando a los diferentes grupos²⁶.

El principio de indigenidad gobierna la política a nivel local y estatal (regional). El derecho a la ciudadanía es asociado al principio de indigenidad, haciendo extranjeros en su propio país a los migrantes internos que proceden de otros Estados o municipalidades²⁷. Y a lo anterior debemos añadir la dificultad para encontrar registros actualizados que permitan establecer con rigor el origen familiar de los individuos y la continua profusión en la creación de nuevos Estados y municipalidades que ha caracterizado la historia de Nigeria como nación desde su independencia en 1960²⁸, lo cual favorece la corrupción en los procesos de reconocimiento de la ciudadanía²⁹. Si a lo anterior añadimos la feroz competición en la sociedad nigeriana por los escasos recursos, podremos comprender la dimensión del problema y la importancia de la lucha por mantener u obtener unos privilegios que están muy vinculados a las etnias mayoritarias local o regionalmente³⁰. La ciudadanía es la diferencia entre poder acceder a puestos en la Administración, a la

²⁴ Véase CRISIS GROUP «Curbing violence in Nigeria (I): The Jos Crisis», *op. cit.* p. i.

²⁵ ISUMONAH V. Adefemi, «Armed Society in the Niger Delta», *Armed Forces and Society* 39:2, SAGE, 2012, DOI: 10.1177/0095327X12446925, p. 333.

²⁶ CRISIS GROUP «Nigeria's Faltering Federal Experiment», *op. cit.* p. i.

²⁷ CRISIS GROUP «Curbing violence in Nigeria (I): The Jos Crisis», *op. cit.* p. 4.

²⁸ La continua creación de Estados obedeció a la idea de favorecer a la etnias más pequeñas acercando a las mismas la gobernabilidad, pero fue acompañada de recortes en las responsabilidades de las mismas, resultando finalmente en un mayor número de Estados, más pequeños y menos capaces, algunos económicamente inviables. CRISIS GROUP «Nigeria's Faltering Federal Experiment», *op. cit.*, p. 2.

²⁹ CRISIS GROUP «Curbing violence in Nigeria (I): The Jos Crisis», *op. cit.* pp. 4-5.

³⁰ *Ibid.* p. 4.

universidad o a la educación primaria y secundaria, a la sanidad, a las becas, a un trabajo o la política³¹. Controlar el acceso a la ciudadanía es, por tanto, la clave para controlar el acceso a los recursos, y controlar el acceso a la ciudadanía requiere controlar el poder local y estatal (regional). De esta forma la lucha por el poder político se ha convertido en la lucha por la supervivencia de los grupos étnicos³². Y todo ello en un clima de impunidad en el que los instigadores de la violencia no son contrarrestados de forma alguna³³.

Poco hay que añadir para imaginar que lo anterior deriva hacia un incremento del independentismo, que en principio estaba destinado a desaparecer con la política de proliferación de Estados y municipalidades³⁴.

Y en este escenario, el tradicional enfrentamiento saheliano de las tribus nómadas ganaderas Hausa-Fulani con los agricultores de otras etnias³⁵ tampoco ayuda a modificar la aproximación al problema de la ciudadanía, porque la derogación de la misma, supondría automáticamente favorecer a los primeros frente a las otras etnias³⁶, algo que está en contra del principio de indigenidad contenido en la Constitución, diseñado precisamente para proteger a las minorías étnicas frente a las mayorías Hausa-Fulani y Yoruba³⁷.

La etnicidad está teniendo más repercusión en los espacios de subdesarrollo en expansión³⁸. El ciclo vicioso de retroalimentación entre subdesarrollo y etnicidad sienta las condiciones para que el discurso político pueda incorporarlos como herramienta de movilización³⁹.

Situación de la economía

La economía nigeriana está sujeta a fuertes rigideces que dificultan su crecimiento y que exigen importantes reformas respecto a la privatización y a la liberalización, capaces de

³¹ *Ibid.* p. 4.

³² *Ibid.* p. 16.

³³ *Ibid.* p. 21.

³⁴ *Ibid.* p. 5.

³⁵ Léase MORA TEBAS Juan, «Conflictos Intercomunitarios en África: Pastores ⇔ Agricultores» *Documento de Análisis 2/2017* Instituto Español de Estudios Estratégicos, 17 ene. 2017. Disponible en el web: http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2017/DIEEEA02-2017_Conflictos_Intercomunitarios_JAMT.pdf [Consulta: 17 ene. 2017].

³⁶ CRISIS GROUP «Curbing violence in Nigeria (I): The Jos Crisis», *op. cit.* p. 7.

³⁷ *Ibid.* p. 3.

³⁸ OLANNIYAN Azeez y OMOTOLA Shola, *op. cit.*, p. 313.

³⁹ *Ibid.* p. 305.

atraer la inversión extranjera⁴⁰. Nigeria se encuentra actualmente sufriendo una recesión económica⁴¹ que los analistas achacan a la fuerte caída de los precios del petróleo y al rechazo por parte de su actual gobierno a devaluar la moneda nacional, el Naira, lo que ha disuadido a potenciales inversores⁴². A estos elementos debemos añadir una sustancial caída de la producción de crudo nigeriano, cerca de un tercio, motivada por los sabotajes de los grupos militares que actúan en el delta del Níger. No debemos olvidar que el 70% de los ingresos del Estado nigeriano proceden de la producción petrolífera⁴³. El 22 de febrero de 2017, la agencia Reuters publicaba el anuncio del presidente en funciones Yemi Osinbajo del lanzamiento de un plan de 60 días para reactivar la economía nigeriana⁴⁴, que muestra el reconocimiento por parte del Gobierno nigeriano de la delicada situación en la que se encuentra su economía.

Los problemas de seguridad han empujado a las compañías petroleras internacionales a dirigir su inversión hacia la explotación en aguas profundas, pero la pendiente reforma de la legislación sobre el sector petrolífero, que prevé la aplicación de mayores impuestos sobre este tipo de extracción está produciendo un efecto de contracción de la inversión extranjera también en este tipo de explotación⁴⁵. Por otro lado, la des-incentivación de la inversión producida por los problemas de seguridad está dando lugar a la obsolescencia de las instalaciones, lo que tiene su impacto en la reducción de la producción y en el aumento de los vertidos⁴⁶.

A las carencias en cuanto a la diversificación de la producción nigeriana que mencionábamos al describir su economía en el documento precedente sobre Nigeria⁴⁷,

⁴⁰ JANE'S «Nigeria-Economy». *Jane's Sentinel Security Assessment – Central Africa*, IHS, 14 Oct. 2016. Disponible en el web: <https://janes.ihs.com/Janes/Display/1302622> [Consulta: 12 ene. 2017], p. 2.

⁴¹ Una noticia publicada por la agencia Reuters el 16 de febrero de 2017, refleja que la situación macroeconómica de Nigeria es, aparentemente, tan delicada que en la actualidad se encuentra en proceso de solicitud de créditos al Banco Mundial. LAESSING Ulf, «Nigeria not sure yet how much to borrow from World Bank: minister». Reuters, 16 feb. 2017.

Disponible en el web <http://www.reuters.com/article/nigeria-budget-idUSL8N1G06AO> [Consulta: 24 feb. 2017].

⁴² JANE'S «Nigeria-Executive Summary». *Jane's Sentinel Security Assessment – Central Africa*, IHS, 14 Oct. 2016. Disponible en el web: <https://janes.ihs.com/CentralAfrica/Display/1302605> [Consulta: 12 ene. 2017], p. 1.

⁴³ ROUTLEDGE, «Nigeria's security under Buhari». *Strategic Comments*, Vol 22, N.º6. Routledge, 2016. DOI: 10.1080/13567888.2016.1229389. ISSN: 1356-7888 (Online). p. iii.

⁴⁴ REUTERS, «Nigeria's Vice President launches 60-day plan to improve business climate». Reuters, 22 feb. 2017. Disponible en el web: <http://www.reuters.com/article/nigeria-economy-plan-idUSL8N1G66UV> [Consulta: 23 feb. 2017].

⁴⁵ US ENERGY INFORMATION ADMINISTRATION, «Country Analysis Brief: Nigeria». EIA, 06 May 2016. Disponible en el web: <https://www.eia.gov/beta/international/analysis.cfm?iso=NGA> [Consulta: 14 ene. 2017], pp. 3-4.

⁴⁶ *Ibid.* pp. 2, 11.

⁴⁷ SANTÉ José M.ª, 2017, *op. cit.* p. 6.

es preciso añadir una baja productividad en los sectores primario y secundario, y una urgente necesidad en inversiones masivas en infraestructura⁴⁸, que los analistas de IHS Jane's consideran que está produciendo gran inquietud entre los inversores⁴⁹.

Como mencionábamos anteriormente, otro asunto no menos importante en el impacto sobre el crecimiento económico ha sido la negativa del presidente Buhari de devaluar la moneda hasta el mes de junio de 2016 a pesar de las críticas de las instituciones financieras internacionales y los inversores⁵⁰, con el consiguiente efecto disuasorio sobre los mismos⁵¹. A esto debemos añadir también los también efectos disuasorios que producen la incapacidad para ejercer la acción del Estado en gran parte del territorio y la corrupción sistémica.

El estado de violencia generalizada que viven algunas regiones del país, como el nordeste, el sudeste o el cinturón medio, está produciendo enormes pérdidas en vidas, en infraestructuras y medioambientales, así como millones de desplazados⁵². Aunque algunos autores discrepan sobre el argumento de su impacto en la economía nigeriana, Durotoye les refuta con datos y razonamientos poco cuestionables en su análisis sobre el impacto del conflicto del nordeste de Nigeria en la economía⁵³. Sobre el nada desdeñable impacto económico y medioambiental del conflicto del delta del Níger⁵⁴ poco tenemos que comentar. Y tampoco, el impacto producido por los conflictos interétnicos del cinturón medio nigeriano puede ser despreciado⁵⁵.

Para terminar de «retorcer» el cuadro económico, no debemos olvidar la enorme desigualdad existente entre unos y otros Estados (regiones). Mientras la riqueza petrolífera se acumula en los Estados del Sur, que reciben poco retorno de la misma, los

⁴⁸ Véase JANE'S «Nigeria-Economy», *op. cit.*, pp. 2-3.

⁴⁹ JANE'S «Nigeria-Infrastructure». *Jane's Sentinel Security Assessment – Central Africa*, IHS, 14 Oct. 2016. Disponible en el web: <https://janes.ihs.com/Janes/Display/1302610> [Consulta: 12 ene. 2017], p. 1.

⁵⁰ JANE'S «Nigeria-Internal affairs». *Jane's Sentinel Security Assessment – Central Africa*, IHS, 14 Oct. 2016. Disponible en el web: <https://janes.ihs.com/Janes/Display/1302611> [Consulta: 12 ene. 2017], p. 2.

⁵¹ ROUTLEDGE, *op. cit.* P. iii.

⁵² Léase como ejemplo del impacto que el conflicto del Nordeste de Nigeria puede estar teniendo debido a la destrucción de miles de granjas, el artículo publicado por la agencia Europa Press el 16 de febrero de 2017. REUTERS «Casi medio millón de niños, en riesgo de sufrir desnutrición en el este de Nigeria». Europa Press, 16 feb. 2017. Disponible en el web: <http://www.europapress.es/internacional/noticia-casi-medio-millon-ninos-riesgo-sufrir-desnutricion-nigeria-20170216141144.html> [Consulta: 24 feb. 2017].

⁵³ Véase DUROTOYE Adeolu, *op. cit.*, pp. 1251- 53.

⁵⁴ Véase SANTÉ José M.^a, 2017, *op. cit.*, pp. 11-14.

⁵⁵ CRISIS GROUP «Curbing violence in Nigeria (I): The Jos Crisis», *op. cit.* p. 20.

Estados del sudoeste dominan la economía del país y los del Norte subsisten con una economía agraria y con las aportaciones del Gobierno central⁵⁶.

Las consecuencias de las deficiencias macroeconómicas de Nigeria se reflejan en su enorme tasa de paro⁵⁷. La frustración generalizada por la privación relativa propia de los periodos de contracción económica se combina con la imposibilidad de alcanzar puestos de trabajo⁵⁸, en una población muy joven en términos generales. En otras palabras, las carencias macroeconómicas de Nigeria se encargan de producir los recursos humanos necesarios para participar en los conflictos.

La corrupción

Si bien la corrupción es un mal endémico de la sociedad nigeriana⁵⁹, parece haber claras indicaciones de que el periodo del mandato de Goodluck Jonathan haya sido el más corrupto en la historia de Nigeria, incrementando tanto en la Administración federal como en la de los Estados, su sofisticación y extensión⁶⁰. La prensa local ha acusado repetidamente a importantes políticos del principal partido de la oposición, anterior partido en el Gobierno, de la financiación ilegal y el trato con el principal grupo militante del delta del Níger, con la intención de interferir en las investigaciones por corrupción y de hacer la región ingobernable⁶¹. Y todo esto no pasa desapercibido para la población, que comienza a movilizarse frente a esta lacra social; tanto es así que uno de los principales argumentos electorales del presidente Buhari fue la lucha contra la corrupción⁶².

La corrupción en Nigeria alcanza proporciones escandalosas en lo que se refiere al negocio del crudo. La implicación a todos los niveles de funcionarios, banqueros y fuerzas de seguridad que colaboran en el robo del crudo y su derivación hacia las refinerías ilegales sucede en todas las formas imaginables, alcanzando estimaciones de

⁵⁶ PAGE Matthew, «Nigeria's Future Hinges on Its States», Council on Foreign Relations, 14 Jan 2016. Disponible en el web <http://www.cfr.org/nigeria/nigerias-future-hinges-its-states/p37437> [Consulta: 24 feb. 2017].

⁵⁷ SANTÉ José M.^a, 2017, *op. cit.*, p. 7.

⁵⁸ SANTÉ José M.^a, 2015, *op. cit.*, pp. 65-67.

⁵⁹ ROUTLEDGE, *opus cit.*, p. iii.

⁶⁰ BERTELSMANN STIFTUNG, «Nigeria Country Report», *BTI 2016*. Gütersloh, Bertelsmann Stiftung, 2016. Disponible en el web https://www.bti-project.org/fileadmin/files/BTI/Downloads/Reports/2016/pdf/BTI_2016_Nigeria.pdf [Consulta: 12 ene. 2017], pp. 21, 23.

⁶¹ JANE'S «Nigeria-Internal affairs», *op. cit.*, p. 3.

⁶² Véase BAJO ERRO Carlos, «Infografías contra la corrupción», *El País*, 4 nov. 2016. Disponible en el web: http://elpais.com/elpais/2016/11/03/planeta_futuro/1478175117_531422.html [Consulta: 24 ene. 2017].

unos 400.000 barriles diarios⁶³. En un documento firmado por el presidente Buhari sobre la corrupción en Nigeria, se califica el sector del petróleo como el más corrompido de su economía y se citan fuentes que estiman unas pérdidas asociadas a la corrupción alrededor de la producción petrolífera en unos 6.700 millones de dólares anuales, advirtiendo de la profusión del negocio ilegal de la refinería⁶⁴.

Si bien se han logrado algunos progresos en el desmantelamiento de la red de corrupción alrededor del negocio del petróleo⁶⁵, la realidad es que ninguna figura destacada ha sido procesada hasta la fecha⁶⁶. La lucha contra la corrupción se ha visto mermada por la incompetencia del sistema judicial y las interferencias políticas⁶⁷. A pesar de todo ello, según las cifras del Gobierno nigeriano, durante el primer año del ejecutivo de Buhari se habría conseguido recuperar alrededor de 9.100 millones de dólares de la corrupción⁶⁸. El sistema de padrinazgo caracterizado por *lobbies* y mafias, que disponen de hombres fuertes en la política y en el sistema socioeconómico y cultural, tiene una gran influencia tanto a nivel local como nacional⁶⁹. En determinados casos, los lobbies de padrinazgo han sido formados entorno a antiguos oficiales de alta graduación de las Fuerzas Armadas nigerianas⁷⁰.

La corrupción unida a la inseguridad jurídica tiene unas consecuencias desastrosas para el desarrollo económico, entre otras cosas porque desalienta la inversión, al tiempo que crea un clima de ruptura del contrato social. Nigeria está lejos de ser una sociedad en la que el ciudadano cede sus derechos individuales en favor de la mayoría para garantizar su seguridad. Es, más bien, un entorno en el que los derechos de unos individuos se imponen a los de otros, mediante la corrupción y la violencia.

La falta de legitimidad de las Administraciones nacional, estatales (regionales) y locales

⁶³ US ENERGY INFORMATION ADMINISTRATION, *op. cit.*, pp. 6-7.

⁶⁴ BUHARI Muhammadu «President Muhammadu Buhari: My plan to fight corruption in Nigeria». Buhari Media Support Group, 16 May 2016. Disponible en el web: <http://bmsg.com.ng/president-muhammadu-buhari-my-plan-to-fight-corruption-in-nigeria/> [Consulta: 14 ene. 2017].

⁶⁵ JANE'S «Nigeria-Executive Summary», *op. cit.*, p. 3.

⁶⁶ JANE'S «Nigeria-Internal affairs», *op. cit.*, p. 2.

⁶⁷ BERTELSMANN STIFTUNG, *op. cit.*, p. 9.

⁶⁸ ROUTLEDGE, *op. cit.*, p. iii

⁶⁹ BERTELSMANN STIFTUNG, *op. cit.*, p. 11.

⁷⁰ *Ibid.* p. 7.

La legitimidad del Estado está muy socavada por la corrupción sistémica que, además, retrasa el desarrollo económico y contribuye a la inestabilidad⁷¹.

El cuadro general de la gobernanza en Nigeria es realmente pobre⁷². La mala gobernanza lo impregna todo a todos los niveles⁷³. Por ejemplo, la incompetencia de las instituciones locales, su falta de adecuación y de financiación, y su carencia de legitimidad⁷⁴ constituyen un elemento muy importante en la cesión del espacio a los movimientos que ofrecen una versión social y fomentan la necesidad de pertenencia al grupo frente a la confianza en la sociedad que representa el Estado. Los niveles de confianza interpersonal son bajos entre los nigerianos⁷⁵.

Las élites en todos los niveles de la Administración (central, regional y local) y en los propios grupos étnicos saquean la riqueza del país, mientras los que resultan marginados se disputan los restos para poder sobrevivir⁷⁶. Todo apunta a una incapacidad manifiesta de la sociedad nigeriana de cumplir con su parte del contrato social⁷⁷ garantizando la seguridad de la población en todos los órdenes frente al asalto de grupos de bases étnicas, religiosas, regionales e incluso de las élites estatales⁷⁸.

A todo lo anterior debemos añadir una deficiencia en la valoración en su justa medida del problema que estos conflictos sociales suponen para el país en todos los niveles administrativos. El ejemplo más visible lo protagonizó la Administración del presidente Goodluck Jonathan que consideraba a Boko Haram como un grupo dedicado a la alteración del orden público en favor de los intereses de la oposición política⁷⁹. Otro ejemplo que tendremos ocasión de apreciar más adelante lo constituyen las milicias, también consideradas por la Administración central como un mero asunto de orden público⁸⁰.

⁷¹ UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME «UNODOC's Action against Corruption and Economic Crime». UNODOC, 2016. Apud BUHARI Muhammadu, *op. cit.*

⁷² PAGE Matthew, *op. cit.*

⁷³ CRISIS GROUP «Nigeria's Faltering Federal Experiment», *op. cit.*, p. 4.

⁷⁴ BERTELSMANN STIFTUNG, *op. cit.*, p. 10.

⁷⁵ *Ibid.* p. 11.

⁷⁶ CRISIS GROUP «Nigeria's Faltering Federal Experiment», *op. cit.*, p. 15.

⁷⁷ Léase CARDONA Francesc Luis, «Introducción» en ROUSSEAU Jean-Jacques *El Contrato Social*. Barcelona, RBA Colecciones, 2004. ISBN 84-473-2475-3, p. 26.

⁷⁸ DUROTOYE Adeolu, *op. cit.*, p. 1248.

⁷⁹ SURULOLA James Eke «How and why Boko Haram blossomed: examining the fatal consequences of treating a purposive terrorist organization as less so», *Defense & Security Analysis*, 31:4, Routledge, 2 Dec. 2015. DOI: 10.1080/14751798.2015.1087102, p. 320. Véase también DUROYOTE Adeolu, *op. cit.*, p. 1261.

⁸⁰ CRISIS GROUP «Nigeria's Faltering Federal Experiment», *op. cit.*, p. i.

La falta de liderazgo político a la hora de enfrentarse al problema de la violencia se pone de manifiesto también en otros conflictos. *Crisis Group* advierte, en un informe publicado en el año 2012 sobre la crisis de Jos, capital del Estado de Plateau, situado en pleno corazón del cinturón medio, de la necesidad de que las élites a nivel nacional, estatal y local comiencen a implantar políticas orientadas a la reducción de la vinculación entre los conflictos étnicos y el acceso a los recursos, al poder y a la seguridad⁸¹.

La precariedad en las Fuerzas Armadas

El ejercicio del legítimo monopolio del uso de la fuerza por parte del Estado es limitado⁸². Aunque es cierto que el presupuesto de defensa nigeriano y la competencia de sus Fuerzas Armadas son un referente en el África Subsahariana⁸³, un pequeño análisis nos llevará rápidamente a la conclusión de que la comparación relativa con el resto de países de su entorno no hace justicia a la realidad de las Fuerzas Armadas nigerianas. Un informe de *Crisis Group* sobre la necesidad de una reforma de las Fuerzas Armadas nigerianas comienza con las siguientes palabras: «Nigeria's military is in distress»⁸⁴. El primero de los problemas que dicho informe apunta es la falta de liderazgo político, pero este no es el único y, posiblemente, tampoco el más grave.

La operatividad de equipos sofisticados es muy baja en las Fuerzas Armadas nigerianas⁸⁵, y la equipación de las fuerzas y cuerpos de seguridad es aún peor⁸⁶. IHS Jane's recoge la existencia de quejas entre los soldados que combatían a Boko Haram en el 2014 sobre la precariedad de su armamento frente al de los milicianos a los que se enfrentaban⁸⁷. Este problema deriva de dos elementos que inciden sobre la capacidad de adquisición de nuevos sistemas: Un presupuesto anual que, aunque creciente en los últimos años, en términos reales es constante, debido a la galopante inflación del país a la que se ha unido en la actualidad el parón económico⁸⁸; y una corrupción a todos los

⁸¹ CRISIS GROUP «Curbing violence in Nigeria (I): The Jos Crisis», *op. cit.* p. i.

⁸² BERTELSMANN STIFTUNG, *op. cit.* p. 5.

⁸³ SURULOLA James Eke, *op. cit.* p. 319.

⁸⁴ Traducción libre del autor del presente documento «El ejército nigeriano tiene graves problemas». CRISIS GROUP «Nigeria: The Challenge of Military Reform» *Africa Report* n.º 237, 6 jun. 2016. Bruselas, International Crisis Group, 2016. Disponible en el web: <https://d2071andvip0wj.cloudfront.net/237-nigeria-the-challenge-of-military-reform.pdf> [Consulta: 13 ene. 2017], p. i.

⁸⁵ JANE'S «Nigeria-Executive Summary», *op. cit.* p. 3.

⁸⁶ Véase DUROTOYE Adeolu, *op. cit.*, p. 1266.

⁸⁷ JANE'S «Nigeria-Armed Forces». *Jane's Sentinel Security Assessment – Central Africa*, IHS, 02 Dec. 2016. Disponible en el web: <https://janes.ihs.com/Janes/Display/1302614> [Consulta: 12 ene. 2017], p. 4.

⁸⁸ JANE'S «Nigeria-Executive Summary», *op. cit.*, p. 3.

niveles que está dando lugar a la adquisición de equipos obsoletos o inservibles⁸⁹, por muy increíble que esto pueda parecer en un país con los problemas de seguridad que tiene Nigeria.

Según el mencionado informe de *Crisis Group*, el presupuesto de defensa sufrió recortes hasta el año 2009 y, a pesar de que desde el 2011 esta tendencia fue revertida, el complejo sistema nigeriano de autorización de gasto de las asignaciones presupuestarias no ha permitido que dicho aumento presupuestario se reflejase en el gasto real⁹⁰.

El presupuesto de defensa nigeriano supera ligeramente el 0,33% de su PIB, y en términos comparativos, según los análisis de IHS Jane's, en 2016 rondaba los 1.668 millones de dólares, inferior a una sexta parte del presupuesto de España para el mismo año⁹¹. Como ya se apuntaba en la visión actual del país del primer documento de la serie sobre Nigeria y sus conflictos⁹², España tiene la mitad de territorio que Nigeria, una cuarta parte de su población y no afronta en su territorio ni fuera de él ningún conflicto armado. La corrupción está instalada a todos los niveles en las Fuerzas Armadas nigerianas. En los niveles superiores en los que se planea la adquisición de los equipos, los programas están rodeados de falta de transparencia⁹³. En vez de explorar la posibilidad de acuerdos con países suministradores, la preferencia es tratar con empresarios medios, lo que conduce a precios por encima del valor real de los bienes que permiten amplios beneficios tanto a empresarios como a funcionarios civiles y militares, y que suelen terminar en la adquisición de equipos en malas condiciones o, incluso, inservibles⁹⁴. Un caso ilustrativo ha sido el del exconsejero de Seguridad que, aparentemente, habría conseguido desviar 2.000 millones de dólares destinados a la adquisición de recursos para la lucha contra Boko Haram⁹⁵. Y tampoco faltan acusaciones sobre la implicación de altos cargos y contratistas militares en el hostigamiento del conflicto con fines comerciales⁹⁶.

⁸⁹ JANE'S «Nigeria-Armed Forces», *op. cit.*, p. 4.

⁹⁰ CRISIS GROUP «Nigeria: The Challenge of Military Reform», *op. cit.*, p.10.

⁹¹ Véase JANE'S «Nigeria» y «Spain» en *Aerospace, Defense & Security*. IHS. Disponible en los web: <https://jan.es.ihs.com/dashboard/country/Nigeria> y <https://jan.es.ihs.com/dashboard/country/Spain> [Consulta: 12 ene. 2017].

⁹² SANTÉ José M.^a, 2017, *op. cit.* pp. 4-8.

⁹³ CRISIS GROUP «Nigeria: The Challenge of Military Reform», *op. cit.*, p.11.

⁹⁴ *Ibid.* p.11.

⁹⁵ ROUTLEDGE, *op. cit.*, p. iii.

⁹⁶ Véase DUROTOYE Adeolu, *op. cit.*, p. 1267.

Pero esta no es la única forma de corrupción en el sector de la defensa. Se producen habitualmente informes de personal militar envuelto en el crimen organizado y en otras actividades criminales. Uno de los negocios más suculentos es el del petróleo, en el que, como apuntábamos anteriormente, algunos miembros corruptos de la Fuerza Conjunta desplegada en la zona del delta del Níger participan de los beneficios del robo y el refinado ilegal del crudo⁹⁷.

En los niveles más bajos, la corrupción también tiene sus formas, tales como el robo y venta de armas a grupos tanto criminales como a milicias insurgentes, así como la participación en todo tipo de robos e incluso secuestros⁹⁸. Todo esto trae otra consecuencia, el fácil acceso a las armas que existe en Nigeria, y que facilita la posibilidad de generar milicias civiles bien armadas⁹⁹.

Para Crisis Group, la corrupción es la principal razón por la cual las Fuerzas Armadas nigerianas están encontrando tan difícil superar a enemigos de la talla de Boko Haram o de las milicias del delta del Níger¹⁰⁰. Equipos inservibles, abastecimiento y confabulación con las fuerzas opositoras, extorsión y robo a la población civil, etc., no pueden ser de gran ayuda al principal propósito de las Fuerzas Armadas nigerianas: la protección de la sociedad a la que sirven, conforme al contrato social¹⁰¹.

A todo lo anterior debemos añadir las carencias en cuanto a personal. Se trata de una fuerza por debajo de la necesaria para afrontar el reto de seguridad del país, concretamente menos de la mitad de lo planeado por el Ministerio de Defensa nigeriano en 2010, con unas enormes carencias de formación y con un excesivo despliegue sobre el terreno motivado por la gran cantidad de frentes abiertos en una extensión de terreno inabordable para unos efectivos que apenas superan los 100.000¹⁰². Y para colmo de males, unas condiciones de vida poco acordes con el esfuerzo que se les está pidiendo¹⁰³.

El actual Gobierno del presidente Buhari está tratando de estimular la moral de las tropas, su eficiencia y su profesionalismo mediante la mejora de salarios, de condiciones de vida y de entrenamiento, e intentando eliminar las prácticas corruptas¹⁰⁴, como hemos

⁹⁷ CRISIS GROUP «Nigeria: The Challenge of Military Reform», *op. cit.*, p.12.

⁹⁸ *Ibid.* p.13.

⁹⁹ CRISIS GROUP «Curbing violence in Nigeria (I): The Jos Crisis», *op. cit.* p. 18.

¹⁰⁰ CRISIS GROUP «Nigeria: The Challenge of Military Reform», *op. cit.*, p.13.

¹⁰¹ Léase CARDONA Francesc Luis, *op. cit.* p. 26.

¹⁰² CRISIS GROUP «Nigeria: The Challenge of Military Reform», *op. cit.* pp.15-16.

¹⁰³ *Ibid.* p.18.

¹⁰⁴ JANE'S «Nigeria-Executive Summary», *op. cit.*, p. 3.

comentado anteriormente, extendidas a todos los estamentos militares, así como a las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado¹⁰⁵.

Otro elemento que se repite en todos estos conflictos es la regular violación de los derechos civiles de la población, tanto por parte de las milicias que se oponen al Estado, como por fuerzas leales al mismo, pertenezcan a su estructura o no¹⁰⁶. Como apuntábamos en el anterior documento sobre Nigeria, torturas, maltrato policial, ejecuciones extrajudiciales y campos militares ilegales de detención forman parte del sistema aplicado por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y las Fuerzas Armadas nigerianas para tratar de imponer el ejercicio de la ley¹⁰⁷. Y, como si todo esto no fuera suficiente, existen indicios de la participación de miembros de las Fuerzas Armadas y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en acciones de represalia de unos grupos étnicos contra otros¹⁰⁸. Todo un amplio repertorio de malas prácticas que incluye el ejercicio de la venganza¹⁰⁹ y que contribuyen a la deslegitimación del Estado.

Milicias

La ausencia de capacidad para ejercer el legítimo monopolio de la violencia por parte del Estado está produciendo como consecuencia la profusión en la creación de milicias de la más diversa naturaleza fuera del control del gobierno federal.

Por ejemplo, en el conflicto del nordeste de Nigeria frente a Boko Haram, se han organizado milicias civiles bajo la denominación de *Civilian Joint Task Force* (CJTF) que contribuyen aparentemente a los esfuerzos en seguridad, pero que no parecen estar bajo el control del Gobierno central¹¹⁰. Estas milicias tienen su origen en los grupos de *civilian vigilantes* que espontáneamente surgieron en el año 2013 dedicados al hostigamiento de todos aquellos sospechosos de pertenecer al grupo terrorista y a sus familias¹¹¹.

Pero los *civilian vigilantes* no son una exclusiva del conflicto del nordeste del país. El negociador australiano Stephen Davis informaba sobre el interés de los candidatos a gobernadores de los Estados en financiar milicias que luego abandonan a su suerte¹¹².

¹⁰⁵ BERTELSMANN STIFTUNG, *op. cit.*, p. 2.

¹⁰⁶ *Ibid.* p. 9.

¹⁰⁷ *Ibid.* p. 9.

¹⁰⁸ CRISIS GROUP «Curbing violence in Nigeria (I): The Jos Crisis», *op. cit.*, p. 21.

¹⁰⁹ BLANCA Palacián, *op. cit.*, p. 339.

¹¹⁰ SURULOLA James Eke, *op. cit.*, p. 325.

¹¹¹ DUROTOYE Adeolu, *op. cit.*, p. 1265.

¹¹² *Ibid.* p. 1268.

Esto coincide con la información aportada por Beatriz Mesa sobre los orígenes de Boko Haram¹¹³.

Los *civilian vigilantes* suponen una amenaza para la legitimidad del aparato estatal, no solo por el uso abusivo de la fuerza y el descontrol que tiene el Gobierno sobre ellos, sino porque pueden constituir una amenaza futura frente al monopolio de la violencia que debería ostentar el Estado¹¹⁴. Sus acciones suelen estar fuera del control del aparato nacional de seguridad, y no son extraños los enfrentamientos con este¹¹⁵.

A pesar de ello, las milicias locales y regionales nunca han sido vistas como una consecuencia de las condiciones que rodean a los conflictos sociales nigerianos, sino como un mero problema de orden público¹¹⁶. Pero no debemos olvidar que estas milicias de diversa índole y propósitos, presentes a lo largo y ancho del país, han estado vinculadas desde su aparición, a mediados de los noventa, a la muerte de miles de personas¹¹⁷. En ocasiones están vinculadas a actividades criminales¹¹⁸ y no pocas veces suelen estar relacionadas con élites políticas o étnicas¹¹⁹.

Mientras el gobierno central reclama para sí el control del aparato de seguridad, las milicias han venido a rellenar el vacío que esta política ha dejado a nivel estatal (regional), pues no en vano las transgresiones de la legislación estatal requieren de un sistema capaz de perseguir a los transgresores¹²⁰. Aunque, tal y como están las cosas por Nigeria, es probable que solo sirviera para aumentar la corrupción a nivel estatal (regional) y para exacerbar los ánimos de las minorías susceptibles de sufrir represiones¹²¹.

¹¹³ MESA GARCÍA Beatriz, «Boko Haram, de milicia a grupo terrorista» *Documento de Opinión* 33/2016 Instituto Español de Estudios Estratégicos, 01 abr. 2016. Disponible en el web: http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2016/DIEEO33-2016_BokoHaram_DeMilicia_GrupoTerrorista_BeatrizMesa.pdf [Consulta: 14 ene. 2017], pp. 4-5.

¹¹⁴ DUROTOYE Adeolu, *op. cit.*, p. 1267.

¹¹⁵ Por ejemplo, véase DURU Peter, «Army recovers remains of soldier killed in Agatu», *Vanguard*, 15 Feb. 2017. Disponible en el web <http://www.vanguardngr.com/2017/02/army-recovers-remains-soldier-killed-agatu/> [Consulta: 24 ene. 2017].

¹¹⁶ CRISIS GROUP «Nigeria's Faltering Federal Experiment», *op. cit.*, p. i.

¹¹⁷ *Ibid.* p. 16.

¹¹⁸ *Ibid.* p. 18.

¹¹⁹ *Ibid.* p. 17.

¹²⁰ *Ibid.* p. 18.

¹²¹ *Ibid.* p. 19.

Conclusiones

El análisis de la literatura especializada sobre los conflictos de Nigeria nos ha permitido responder a la mayor parte de las preguntas formuladas en la introducción de este documento dedicado al «diagnóstico» de la sociedad nigeriana, que condensaremos en las siguientes líneas.

Nigeria es un país en el que existen fuertes deficiencias en cuanto a la educación formal en general, y en cuanto a la educación en la «cultura de la paz» en particular, que no permiten el desarrollo de los mecanismos propios de una sociedad frente a la tentación del recurso a la violencia en la resolución de sus disputas.

El discurso social de la diferencia está absolutamente embriagado de una fuerte etnicidad, en ocasiones mezclada con la religión, que desde el inicio del último periodo constitucional está permeabilizando con vigor el discurso político. La diferencia entre aquellos conflictos sociales que han eclosionado en conflictos armados y los que no, podría estar simplemente en el rechazo a la violencia por determinados grupos étnicos. La economía nigeriana está sufriendo una importante contracción. La distribución de la riqueza no es uniforme geográficamente, haciendo de algunas regiones zonas muy deprimidas económicamente. La profusión de los conflictos armados está contribuyendo al empobrecimiento de la población de las zonas donde estos tienen lugar, al tiempo que la imposibilidad de crecer económicamente a un mayor ritmo está limitando las posibilidades de afrontar el problema de la seguridad con garantías de prevalecer. Podemos afirmar que la economía nigeriana es, al mismo tiempo víctima y responsable parcial de la deteriorada situación de seguridad en Nigeria.

La corrupción en Nigeria alcanza proporciones difícilmente imaginables en términos económicos y ello dificulta enormemente la eficiencia de los recursos, que no se traducen en el desarrollo de las regiones. Ello, unido a la mala gobernanza, está minando la confianza que la población tiene en las élites políticas, hundiendo la legitimidad del Estado y potenciando la necesidad de pertenencia al grupo frente a la confianza en la sociedad nigeriana como país.

Las Fuerzas Armadas son insuficientes y están mal preparadas, mal equipadas y mal pagadas. El ejercicio del legítimo monopolio de la violencia por parte del Estado es deficiente tanto en cantidad como en calidad y aleja a las fuerzas y cuerpos de seguridad, así como a las Fuerzas Armadas, del reconocimiento de la población. La corrupción está

tan incardinada en todos sus estratos que los efectos son devastadores tanto en su eficiencia como en su imagen frente a la población.

La incapacidad manifiesta de las Fuerzas Armadas y los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad y la extensa corrupción están dando lugar a multiplicación de milicias de carácter étnico y, en ocasiones, religioso, vinculadas a las élites estatales (regionales) y locales, que disputan el ejercicio del monopolio de la violencia al Estado.

Respecto a la posibilidad de la existencia de actores externos que favorezcan la evolución hacia la violencia de los conflictos sociales nigerianos, no se ha podido constatar a través de este análisis general que dichos actores se den en cantidad suficiente como para poder influir de forma generalizada en la mayoría de los conflictos. No obstante, el análisis pormenorizado de los conflictos nigerianos, que se expondrá en próximos documentos nos permitirá concluir si realmente esto es así.

En términos generales, las respuestas a las preguntas formuladas al principio del documento permiten afirmar que los indicadores sobre la posible evolución de los conflictos sociales en Nigeria presentan un futuro poco alentador. Aunque temporalmente algunos de estos conflictos puedan paliarse en cierta medida o, dicho de otro modo, pueda controlarse su evolución, todo apunta a que se dan las condiciones para que en cualquier momento, cualquiera de los mismos pueda evolucionar hacia niveles de violencia superiores. Mientras esa probable evolución suceda en varios conflictos al mismo tiempo, el Estado podrá responder con mayor o menor eficacia según el caso, pero la coincidencia en el tiempo de varios de ellos podría llegar a poner en jaque la capacidad de supervivencia del Estado.

De la observación de estas conclusiones, parece obvio que la forma de cortar el círculo vicioso que forman la economía y la seguridad nigerianas es incidir en la mejora de las condiciones que rodean a la sociedad de este país y que afectan a la posibilidad de evolución de los conflictos sociales en conflictos armados¹²²: Fuerzas Armadas y Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado; etnicidad, religión y apología de la violencia en el discurso político; corrupción y mala gobernanza; economía y distribución de la riqueza; discurso social de la diferencia y educación en la «cultura de la paz».

El panorama nigeriano, para un país que se enfrenta a tantos retos de seguridad, es desolador. El contrato social en Nigeria está roto en gran parte de su geografía. Pero, a

¹²² Para más información sobre las condiciones que pueden influir en la evolución del conflicto social en conflicto armado se recomienda la lectura de SANTÉ José M.^a, 2015, *op. cit.*

diferencia del Gobierno anterior, cuyas deficiencias en la atención a los problemas de seguridad, de protección de los derechos humanos y de corrupción habían conseguido captar la atención de EE.UU., y de la UE¹²³, el presidente Buhari está plenamente comprometido con los esfuerzos de transparencia, diversificación económica y mejora de la fiscalidad¹²⁴, así como con la reforma de las Fuerzas Armadas. No está mal para empezar como medidas a corto y medio plazo, pero desterrar los problemas de la violencia relacionados con los conflictos sociales de Nigeria, requerirá prestar también atención a la etnicidad que impregna el discurso político y el discurso social y a la educación en el rechazo de la violencia como forma de resolución de conflictos.

*José María Santé Abal
Teniente coronel del Ejército del Aire (DEM)
Doctor en paz y seguridad internacional
Profesor asociado Depto. Derecho Internacional Público y RR.II.-UCM
Analista del IEEE.*

¹²³ JANE'S «Nigeria-External Affairs». *Jane's Sentinel Security Assessment – Central Africa*, IHS, 14 Oct. 2016. Disponible en el web: <https://janes.ihs.com/Janes/Display/1302612> [Consulta: 12 ene. 2017], p. 2.

¹²⁴ CIA, «Nigeria», *The World Factbook*. *Central Intelligence Agency*, 10 Nov. 2016. Disponible en el web: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ni.html> [Consulta: 11 ene. 2017].

Ignacio Fuente Cobo

¿Se convertirá China en una
potencia agresiva?

¿Se convertirá China en una potencia agresiva?

Resumen:

Pocos dudan hoy en día de que el orden internacional está cambiando y el mundo de los próximos años habrá dejado de ser unipolar. Aunque resulta improbable que los Estados Unidos puedan ser sustituidos por otra potencia global, el crecimiento del poder nacional de nuevas potencias emergentes, principalmente de China, está configurando un nuevo orden donde ningún Estado tendrá un poder hegemónico, ni estarán en condiciones de dictar las normas de comportamiento del sistema internacional. El orden internacional va encaminándose hacia un sistema bipolar con dos grandes potencias dominantes, China y Estados Unidos y una serie de potencias menores que orbitarán a su alrededor.

Abstract:

Few today doubt that the international order is changing and the world of the next years will no longer be unipolar. Although the United States is unlikely to be replaced by another global power, the growth of the national power of new emerging powers, mainly China, is setting a new order where no state will have hegemonic power nor it will be able to dictate the norms of the international system. The international order is heading towards a bipolar system with two major dominant powers, China and the United States and a series of smaller powers that will orbit around them.

Palabras clave:

China, Rusia, Estados Unidos, ruta de la seda, contención.

Keywords:

China, Russia, United States, silk route, containment.

Introducción

Pocos dudan hoy en día de que el orden internacional está cambiando y el mundo de los próximos años habrá dejado de ser unipolar. Aunque resulta improbable que Estados Unidos puedan ser sustituidos por otra potencia global, el crecimiento del poder nacional de nuevas potencias emergentes, principalmente de China, está configurando un nuevo orden donde los norteamericanos ya no tendrán un poder hegemónico, ni estarán en condiciones de dictar las normas de comportamiento de un sistema internacional que se fundamenta sobre la base de los Estados.

No se trata de abonarse a las tesis que formulara hace años Paul Kennedy en su obra *Auge y caída de las Grandes potencias*, de que los Estados que han emergido hasta convertirse en dominantes, terminan necesariamente decayendo, pero sí de constatar que, durante el periodo postsoviético en los que Estados Unidos dominaron el orden mundial, su implicación en escenarios periféricos y en conflictos que no podían ganar, distrajeron su atención estratégica sobre los grandes asuntos globales, lo que fue aprovechado por otras potencias para emerger. No es que el poder nacional de Estados Unidos haya decaído en términos absolutos, sino que el de otras potencias ha aumentado más, hasta el punto de atreverse a disputar, todavía modestamente, la primacía norteamericana en los asuntos mundiales.

Durante estos años, la geopolítica en un proceso lento pero imparable, ha ido desplazando el centro de gravedad mundial hacia la región de Asia-Pacífico, donde el auge de China, y en menor medida de otras potencias asiáticas, va a redefinir las prioridades estratégicas de las grandes y medianas potencias en las próximas décadas. Es en esta zona y, en grado menor, en aquellas otras donde sus intereses, controversias territoriales, accesos oceánicos, competición por recursos críticos, etc. sean claves, donde se dirimirá el futuro del mundo y donde se cuestionará la supremacía que, hasta ahora, han ostentando Estados Unidos.

La China que ha emergido

En el gran tablero de ajedrez del que habla Brezinski que constituye la geopolítica global, China ocupa ya un lugar preferente. Situada en el centro de la región emergente del Pacífico asiático, China siempre ha tenido una concepción geopolítica propia. Si, en los comienzos del siglo xx, Mackínder, obsesionado por el crecimiento del poder ruso, afirmaba, en una visión muy euro-céntrica, que «quien gobierne en Europa del Este

dominará el *Heartland*, definido por el Imperio ruso y después por la Unión Soviética; quien gobierne el *Heartland* dominará la *Isla-Mundial*; y quien gobierne la *Isla-Mundial* controlará el mundo», la visión geopolítica China es diferente. Durante siglos, China se consideró asimismo como el «Imperio del Medio», un reino soberano situado en el centro del mundo y alrededor del cual giraban, a modo de satélites, el resto de los países.

La historia de China indica que, en economía y en política, este país siempre ha mirado hacia dentro y raramente ha buscado la expansión territorial. Aislada de su entorno exterior por Manchuria y Mongolia interior en el norte, el Sinkiang en el este y el Tíbet en el sur, durante siglos China confió en estos inmensos espacios geopolíticos para que actuaran como barreras naturales que le protegieran de los peligros exteriores y le garantizaran continuar apaciblemente con su espléndido aislamiento. De esta manera, confinada dentro de sus fronteras seguras, el Imperio del Medio utilizó las rutas comerciales como puente para relacionarse con las civilizaciones occidentales y orientales y no para conquistarlas.

Por nivel de riqueza, desarrollo tecnológico y tamaño de la población, el Imperio chino pudo haber disputado ventajosamente la primacía global a las monarquías europeas durante el periodo de expansión colonial que duró hasta finales del siglo XIX; sin embargo, no lo hizo, sino que prefirió aislarse voluntariamente del contexto global contentándose con dominar su entorno inmediato, cerrado y autosuficiente. La realidad es que esta visión geopolítica aislacionista e independiente no funcionó y la revolución tecnológica que tuvo lugar a partir del siglo XVI, y que se aceleró en el XIX, permitió que el centro de gravedad de la geopolítica mundial se trasladara a Europa, cuyos pequeños Estados se convirtieron en potencias globales siendo los que dictaron durante varios siglos, las normas de comportamiento en las relaciones internacionales.

En lo que los chinos consideran como el siglo de los agravios que comienza con la guerra del opio de 1839 contra el Reino Unido y termina con la guerra de Corea en 1950, la intervención de las potencias europeas, de Estados Unidos y del Japón rompieron esta visión geopolítica china y la obligaron a establecer contacto económico y militar con el resto del mundo. La imagen de los cañoneros occidentales patrullando los grandes ríos chinos produjo una sensación de humillación en un imperio que se había considerado hasta entonces impenetrable, semejante a la que se produciría en Europa si contemplásemos hoy en día los barcos de guerra chinos surcando las aguas del Rin, el Sena, o el Guadalquivir. La ocupación de la Manchuria exterior y de la Mongolia exterior

por Rusia, de la Manchuria interior por Japón, la independencia del Tíbet, la colonización de Indochina por Francia y de Birmania por el Reino Unido, así como el control de todos los puertos chinos desde Corea hasta Vietnam por potencias occidentales terminaron por destruir esta visión geopolítica sinocéntrica tan cerrada, forzando a china a abrirse hacia el exterior.

Pero incluso así, en el siglo xx, durante el largo periodo de Mao Tse Tung, retornaron las tendencias aislacionistas y China volvió a recluirse en sí misma reduciendo su participación en los asuntos mundiales a un nivel insignificante en relación con su potencial geopolítico. No obstante, y a diferencia de lo que había ocurrido en el pasado, la posesión temprana del arma nuclear, el inmenso tamaño de su población y de sus Fuerzas Armadas, y la relativa seguridad de su espacio geográfico próximo, le permitieron garantizar su supervivencia como Estado, al tiempo que conservar su independencia estratégica. Solo cuando su entorno de seguridad más inmediato se vio amenazado, como ocurrió con la guerra de Corea en 1950 y con Vietnam años después, China decidió utilizar la fuerza como herramienta para recomponer un equilibrio regional que sentía amenazado.

Incluso en la extensa frontera del norte con la Unión Soviética, la afinidad ideológica que mantuvieron los dos países durante la época de la Guerra Fría evitó que la pugna natural entre estas dos potencias vecinas que parecían llamadas a competir por la primacía regional, degenerase en una confrontación abierta.

Es más, en el contexto de bipolaridad entre Estados Unidos y la Unión soviética propio de la Guerra Fría, China optó por convertirse en un elemento equilibrador que contribuyó decisivamente a evitar que Estados Unidos se convirtieran en un eventual hegemon.

De esta manera, el potencial natural de China y la restricción de sus ambiciones geopolíticas permitió durante esta época, configurar un orden bipolar equilibrado y poco interdependiente, en el que el poder mundial se repartió equitativamente entre las dos grandes potencias, Estados Unidos y la Unión Soviética, lo que contribuyó a la estabilidad del sistema al reducir las probabilidades de una confrontación abierta.

Los fundamentos de la gran estrategia china

Esta situación cambió sustancialmente a principios de la década de los noventa del pasado siglo, con el fin de la Guerra Fría y la creación, en el caso de China, de las Zonas Económicas Especiales, cuya finalidad última era evitar que se reprodujeran en el país

las mismas convulsiones internas que estaban ocurriendo en esas fechas en el espacio postsoviético. Estos cambios, inicialmente modestos, supusieron una revolución en la política y la economía china, al tiempo que ampliaron su nivel de ambición estratégica. Con la aprobación de la Estrategia de Desarrollo Occidental en el año 2000, China optó por mantener un perfil bajo en los asuntos internacionales mientras ponía en orden su economía y se iba rápidamente posicionando en el tablero mundial.

El espectacular desarrollo que supuso la apertura al exterior, vino acompañado de enormes desigualdades entre las zonas costeras privilegiadas económicamente y el interior que siguió estancado en una situación semimediieval. China centró su atención en el control de la sociedad de manera que, sin menoscabo del crecimiento, se evitase que las crecientes disparidades que se iban produciendo en una población hasta entonces profundamente igualitaria, produjeran un estallido social.

No obstante, a medida que fue aumentando su riqueza, China fue modificando esta concepción restrictiva de su política nacional, excesivamente regional, haciéndola cada vez más expansiva y ambiciosa.

La visión geopolítica china fue, así, adquiriendo un carácter progresivamente global, si bien pacífico, buscando mantener un crecimiento económico sostenido basado en la defensa a ultranza del libre comercio y en la cooperación con otros países.

De esta manera, una China convertida en la gran defensora, y gran beneficiaria, de la globalización, entendía que solo manteniendo las fronteras abiertas se podía asegurar el flujo regular de petróleo y otros productos necesarios, que le permitieran ampliar sin sobresaltos su maquinaria económica y continuar con el desarrollo del país.

China, terminó por convertirse en la «fábrica» del mundo, a la vez que en el mayor país consumidor de recursos, por lo que su Gran Estrategia nacional quedó condicionada por la necesidad de asegurarse los aprovisionamientos de materias primas y por la búsqueda de mercados comerciales donde colocar su enorme producción.

Esta estrategia extraordinariamente racional y carente de cualquier inclinación idealista, se basaba en un comportamiento internacional ajustado a la perfección a los patrones del realismo político y de una visión pragmática de la realidad internacional caracterizada por la inclinación a utilizar la geopolítica en su provecho, de manera similar a como lo han hecho a lo largo de la historia, las sociedades y las naciones.

De ahí que la Gran Estrategia china se construyera sobre tres pilares fundamentales.

EL MODELO ESTRATEGICO CHINO



(Fuente. Elaboración propia)

La nueva «Ruta de la Seda»

En primer lugar, la creación de una nueva «ruta de la seda» dual, terrestre y marítima, que comunicase las zonas industriales del este de China, a través de Asia Central, hasta alcanzar los países europeos y el océano Atlántico.

Con este gigantesco proyecto geopolítico de «marchar hacia el Oeste» que debería ver su culminación en el año 2049 —coincidiendo con el centenario de la proclamación de China como república popular—, China buscaría condicionar el curso de la globalización, alejándola del control anglosajón y colocándola bajo su esfera de influencia.

Ahora bien, lograrlo exige un inmenso esfuerzo que pasa por controlar la extensa zona de recursos naturales que abarca los Estados de Asia Central, mar Caspio, Sudeste Asiático e, incluso Oriente Medio, auténtica reserva energética mundial. También implica estabilizar las regiones de Sinkiang y Tíbet, amenazadas por el separatismo étnico, el extremismo religioso y otras fuerzas transnacionales originadas más allá de las fronteras chinas.



(Fuente. Elaboración propia)

El problema de este diseño tan ambicioso es que se trata de un arriesgado «juego de suma cero», en el que, junto con los chinos, convergen y compiten los intereses de Estados Unidos, Rusia, India y Japón y en el que sus esferas de influencia se solapan, superponen y, en ocasiones, colisionan. De ahí que, con vistas a prevalecer en una región sumamente inestable, China trataría de eclipsar a las otras potencias a través de una política activa de grandes inversiones en infraestructuras y en aprovechamiento de sus recursos energéticos, buscando convertirse en el actor más influyente y poderoso de la zona, en detrimento de sus competidores.

La alianza con Rusia

Una segunda línea geoestratégica china iría dirigida a condicionar, en su beneficio, las relaciones con su vecino ruso del norte. Aunque ambos países proclaman regularmente la existencia de una identidad bilateral de intereses, un análisis más detenido contradice esta visión tan idílica. Para Rusia, las regiones de Siberia y el Asia rusa constituyen una zona crítica de responsabilidad estratégica sometida a una presión demográfica y económica creciente por parte de su vecino del sur. Hay que tener en cuenta que en el norte de China habitan más de 100 millones de ciudadanos de etnia «han», mientras que en la Siberia oriental apenas viven 6 millones de rusos, una cifra que, además, está

decreciendo. Este gradiente demográfico tan acentuado beneficia en el medio y largo plazo los intereses chinos en detrimento de una Rusia en declive. Más temprano que tarde, los chinos serán mayoritarios también en esa inmensa región, de manera que solo el poder militar ruso, fundamentalmente el nuclear, será capaz de impedir la aparición de una actitud reivindicativa china sobre unos territorios que, durante siglos, estuvieron sometidos a su influencia. De ahí que China, consciente de que el tiempo corre en su favor, considere que, por razones estratégicas, la mejor forma de garantizar que los recursos económicos de esta región, sobre todo los energéticos, se encaminen hacia ella y no hacia el oeste europeo, o hacia los países vecinos de Japón y Corea es, precisamente, manteniendo a Rusia estable y aliada.

Ahora bien, las relaciones chino-rusas contradicen la lógica geopolítica de la competencia natural entre potencias vecinas y se basan exclusivamente en la aceptación por ambas de una política pragmática fundamentada en los intereses económicos comunes y en la necesidad de contrapesar a Estados Unidos como potencia dominante en Asia y en el mundo. Pero en este juego geoeconómico, China tiene mejores bazas. No se trata solo de que en caso de conflicto, a China le resultaría relativamente fácil cortar los lazos de Moscú con Siberia, sino que, además, China estaría en condiciones de imponer precios favorables en petróleo y gas, dada la dificultad que tiene Rusia de hacer salir estos recursos siberianos hacia mercados alternativos. La realidad es que la relación entre ambas potencias está cada vez más descompensada en favor de China debido al diferencial creciente entre sus capacidades económicas, y decreciente en cuanto a su potencial militar. De ahí que, durante los próximos años.

China podrá mantener frente a Rusia una cómoda política dual basada por una parte, en la exigencia de facilidades de acceso e inversiones en los recursos naturales siberianos y en la compra de armas avanzadas, pero también en la disuasión que le proporciona su creciente poder militar.

Puede, por tanto, decirse que la actual comunidad de intereses estratégicos de China y Rusia, tiene un carácter coyuntural y antinatural, que se mantendrá vigente en tanto en cuanto China no sea capaz de lograr la paridad en términos geopolíticos con Estados Unidos. Se trataría de una situación clásica de lo que un realista como Mearsheimer llama, en su obra *La tragedia de la política de las grandes Potencias*, «equilibrio externo», una situación en la que dos Estados, China y Rusia, establecen una alianza defensiva que les ayude a contener lo que ellos entienden como un adversario expansivo y

peligroso. La suma de los potenciales nacionales de China y Rusia incrementaría las probabilidades de confrontar a Estados Unidos como potencia dominante, al tiempo que también hace la posibilidad de que la disuasión combinada de ambas potencias funcione. Como afirmara un general francés al término de la Primera Guerra Mundial «desde que he visto cómo funcionan las alianzas, he perdido algo de mi admiración por Napoleón», un líder que siempre luchó en solitario contra alianzas para, al final, terminar perdiendo frente a una de ellas¹.

Sin embargo, aunque la alianza ente ambas potencias asiáticas ha sido impulsada principalmente por Rusia, el desequilibrio creciente entre ambos aliados y la debilidad en la identificación de intereses comunes en temas como la gestión del entorno asiático, la promoción de la democracia, las intervenciones exteriores, o los derechos humanos, hará que no pase mucho tiempo antes de que Pekín use a Moscú para sus propios propósitos. No será un proceso fácil, y ni siquiera podemos asegurar que sea pacífico, dado que la geoestrategia rusa para los próximos años, impulsada por su presidencia, se orienta hacia la recomposición del espacio postsoviético. El proyecto ruso de Unión Euroasiática supone una vuelta a los postulados de MacKinder, de considerar que Rusia sigue constituyendo la «*Tierra Corazón*», llamada a dominar la gran masa continental euroasiática que pivota sobre el eje Báltico-Pamir-Amur. Se trata de una visión geopolítica expansiva —y excesiva— que exigiría a Rusia dominar Europa, o al menos la Europa central y oriental, antes de poder conformar un perímetro euroasiático de seguridad formado por Europa occidental, el Mediterráneo, Oriente Medio, el golfo Pérsico, el subcontinente indio y, si ello fuera posible, China.

Resulta evidente que Rusia carece de los medios suficientes, principalmente económicos y humanos, para lograrlo y que, en las próximas décadas, probablemente solo podrá aspirar a conservar los territorios incluidos en el actual Estado ruso y, como mucho, a refederar su extranjero más inmediato. Ahora bien, un diseño geopolítico tan ambicioso le coloca en rumbo de colisión con una China emergente cuyo potencial geopolítico crece en la misma proporción en la que disminuye el ruso. Lo lógico es que, tarde o temprano, Rusia tendrá que reevaluar sus prioridades estratégicas y buscar una alianza con otras potencias, preferentemente Estados Unidos y, en menor medida Europa, que le sirvan para reequilibrar el creciente poder de una China llamada a convertirse en el hegemon regional en Asia.

¹ Neilso&Roy (editores), 1983, p.vii

La estrategia en el mar de la China

La tercera línea de actuación estratégica china, estaría dirigida hacia las aguas del mar de la China y de los océanos Pacífico e Indico, donde estaría desarrollando una geopolítica expansivo de carácter mucho más agresivo. La ambición china de crear un anillo de seguridad —«anillo de perlas»— en su zona marítima oriental y un colchón de influencia terrestre al sur, supone enfrentarse con Estados Unidos, además de con otras potencias regionales como son la India y Japón e, incluso, con potencias menores como Corea del Sur, Filipinas, Vietnam, o Indonesia.



(Fuente. Elaboración propia)

En esta región, China se habría convertido en una potencia revisionista, en los términos expresados por Robert Kagan², que cuestionaría el statu quo imperante en Asia-Pacífico desde el final de la Segunda Guerra Mundial basado en la supremacía de Estados Unidos como principal actor regional. La concepción geopolítica norteamericana, establecida desde los tiempos de Mahan, que preconiza el control de las costas opuestas exige la existencia de países aliados o, al menos, no hostiles a la presencia

² Kagan. 2017.

norteamericana en las costas orientales de Asia. Esta visión se vería ahora cuestionada por una China que, carente de una capacidad militar equivalente a la norteamericana, habría diseñado una eficaz estrategia antiacceso/denegación de área (AA/DA), eminentemente militar, cuya finalidad última sería desplazar a Estados Unidos como hegemon regional.

Separada de las aguas azules oceánicas por dos cinturones de islas (el que conecta Japón con Taiwán y con Filipinas y Borneo en primer lugar y la conexión Japón-Marianas-Guam-Palaos-Papúa Nueva Guinea, en segundo) la geoestrategia china pasaría ahora por expulsar a los norteamericanos más allá del segundo cinturón de islas, defendiendo para ello los mares intermedios, negando el paso a las fuerzas norteamericanas externas y abriendo a sus flotas la posibilidad de salir libremente al Pacífico Central y el océano Índico. Los misiles balísticos antibuque y las bases en el mar de China Meridional constituirían la punta de lanza de la ecuación estratégica.

¿Se puede contener a China?

Estas tres líneas de acción estratégicas de China muestran, al menos desde la lógica de los postulados geopolíticos del realismo más ofensivo, que, si China sigue creciendo, tarde o temprano terminará por dominar Asia de la misma manera que Estados Unidos terminaron por dominar el hemisferio occidental imponiéndose a los europeos. De lograrlo, China intentaría convertirse en un hegemon global, siguiendo igualmente el ejemplo norteamericano. Ahora bien, esta concepción expansiva del poder nacional agudiza el llamado «dilema de seguridad» que preconiza que las medidas que toma un Estado para aumentar su propia seguridad normalmente terminan por disminuir la seguridad de otros Estados. Es decir, que lo que China entiende como medidas defensivas, sus vecinos lo ven como una actitud ofensiva.

Por ello, lo lógico es que, si asumimos que los Estados son actores racionales cuyo principal interés estriba en sobrevivir, los vecinos geográficos, incluyendo Corea del Sur, Japón, Vietnam, Filipinas, India y, finalmente, Rusia, se unirán a Estados Unidos en una estrategia proactiva cuya finalidad última sería la contención de China. Este país, a su vez, también buscará en países como Paquistán, reforzar su propio potencial geopolítico para evitar verse desbordado por una alianza hostil. En un sistema en el que dos potencias compiten por el liderazgo, el equilibrio constituye la conducta sensata, si bien tienen inconveniente de que cuando se rompe y una coalición resulta vencedora, los

miembros más débiles de la misma queda a la merced de los más fuertes. Por ello, los Estados débiles no tienen ningún interés en que nadie gane, lo que favorece el equilibrio, pero también puede ocurrir lo contrario: que se traduzca en una intensa competición geopolítica con un enorme potencial de desembocar en una escalada militar y, en última instancia, en un conflicto armado.



(Fuente. Elaboración propia)

Ahora bien, no necesariamente tiene por qué ser así. Los actores regionales, más allá de las grandes potencias, están sometidos también a factores restrictivos que, a semejanza de la fricción de Clausewitz, limitan su capacidad de actuación y evitan que la competición por el equilibrio estratégico escale hasta límites inaceptables. Este sería el caso de Japón, una potencia regional autocontenida por su historia y sometida a una grave crisis demográfica y de crecimiento. De ahí que su geopolítica se haya basado tradicionalmente en la alianza con Estados Unidos en el entendimiento de que, delegando en los norteamericanos las responsabilidades de seguridad, se favorecen sus propios intereses.

Ahora bien el temor creciente a una China cada vez más poderosa, va a obligar a Japón a repensar su política de defensa buscando en el rearme —y quizá en la nuclearización—

reforzar su seguridad, al tiempo que recupera el peso geopolítico perdido desde la Segunda Guerra Mundial.

Por el contrario, la India constituye una potencia emergente cuyos intereses económicos, e impacto cultural en varios continentes, reflejan un potencial nacional en auge.

Aunque en términos geopolíticos la India no es comparable, hoy por hoy, a China, si nos atenemos a la «ley de los grandes números» que indica que el peso de un Estado es proporcional a su importancia demográfica, la diferencia entre ambas potencias está llamada a acortarse en los próximos años. La India se beneficia de una población creciente que, en el 2050, se espera alcance los 1.700 millones superando largamente a la de China, condenada a sufrir los efectos catastróficos de las políticas coercitivas sobre la natalidad de las últimas décadas.

La consecuencia será una disminución de la brecha de potencial geopolítico entre ambos países y posiblemente un aumento de la influencia estratégica de la India en su entorno regional, a medida que los pesos de la balanza demográfica entre ambos países se inviertan y el diferencial económico se reduzca.

Ello permitirá a la India aplicar una estrategia de contención dirigida hacia China que pasaría por emular sus prácticas económicas en Asia central y meridional, donde también tiene intereses propios.

Ahora bien, carente de una potencia naval equiparable a la de China y sin recursos para conseguirlo en un tiempo razonable, la India no puede por sí sola convertirse en un proveedor de seguridad para los países marítimos del Asia oriental.

Para ello necesitará establecer alianzas geopolíticas con otras potencias regionales principalmente Estados Unidos y Japón, pero también Corea de Sur, Vietnam, Singapur, Indonesia, o Filipinas, con vistas a crear un cordón de seguridad alrededor de China.

Siguiendo esta lógica, es posible que, en algún momento más o menos futuro, algunos de estos Estados u otras pequeñas potencias asiáticas, cuyo potencial geopolítico no es en ningún caso suficiente para compensar el de China, entiendan que este país puede resultar el gran vencedor de la gran partida geopolítica que se está conformando en Asia, y que las garantías norteamericanas pueden no bastar para inclinarles a asumir los riesgos de una estrategia de compensación que sirva para contener a China. En estos casos, estos Estados podrían optar por una estrategia del débil frente al fuerte que

pasaría o bien por el apaciguamiento del coloso asiático, o bien por sumarse al carro del vencedor, en la creencia de que este, al final, será generoso.

El célebre *dictum* de Tucídides de que «los fuertes hacen lo que pueden y los débiles sufren lo que deben»³ capturaría con toda crudeza la esencia de esta estrategia tan realista como ingenua que, en el caso de China, se basaría en la premisa de asumir que su conducta agresiva en espacios geográficos contenidos como el mar de la China, se debería a una percepción intensa de su vulnerabilidad estratégica, por lo que las cesiones en su favor reducirían la misma y, por tanto, eliminarían cualquier excusa para la confrontación. En estas circunstancias, el colocarse «a remolque» de China se convierte en el comportamiento principal y más sensato de los Estados, dado que garantiza ganancias para todos, incluidos los perdedores, al tiempo que evita poner en riesgo la seguridad de cualquiera de ellos.

Aunque los Estados nunca pueden estar seguros sobre las intenciones de los otros, la realidad es que, al final, los vecinos de China que adoptasen esta postura terminarían por hacer concesiones excesivas, lo que inclinarían la balanza de poder todavía más en su favor y la incentivaría a plantear nuevas demandas. De esta manera, maximizando la brecha de poder nacional con los otros Estados de la región, China se aseguraría de que ningún Estado en Asia dispusiera de los recursos suficientes para amenazarla o confrontarla. Cuando ello ocurriera, una China convertida en hegemón regional sería tan poderosa como para dictar coercitivamente los límites de conducta aceptables para el conjunto de los Estados asiáticos.

Una nueva «Doctrina Monroe» para Asia

En definitiva, lo que estamos apreciando es la emergencia acelerada de una China cada vez más poderosa que buscaría una reorganización de su espacio geopolítico con la expulsión de Estados Unidos de la región de Asia-Pacífico y su consolidación como potencia dominante. Se trataría de reformular una versión china de la doctrina Monroe, pero aplicada a un Asia convertida en su «patio trasero». No será un proceso rápido, ni necesariamente pacífico, pero sí pragmático, y extraordinariamente inteligente, que seguiría la dirección estratégica que puso en marcha el padre del «milagro económico chino» Deng Xiao Ping cuando afirmaba que China debía «esconder sus capacidades y

³ Strassler, 1998, p. 352.

ocultar sus tiempos, pero mientras ir haciendo cosas»⁴; es decir, China debía evitar verse envuelta en conflictos internacionales tanto como fuera posible, pero sin perder de vista su objetivo de dominar Asia, toda vez que esta región estaría llamada a devenir el centro de gravedad de la geopolítica mundial.

La historia nos indica que, en el auge de las grandes potencias, lo normal es convertirse primero en una potencia regional dominante, antes de llegar a serlo global. El imperio británico sería una excepción a esta regla y puede que China, y quizá la India, también. Es posible que nos encontremos actualmente en un mundo multipolar imperfecto donde una potencia hasta ahora dominante, Estados Unidos, estaría siendo cuestionada por otras menores, principalmente China y, en menor medida Rusia, lo que proporciona buenas oportunidades para el enfrentamiento entre potencias en las que el poder está distribuido desigualmente.

En este contexto, una potencia emergente como China podría llegar a la conclusión de que le resultaría favorable —y conveniente— iniciar guerras contra potencias menores, simplemente porque puede ganarlas. Es más, incluso en el caso de que piense que no es así, tiene bastantes posibilidades de conseguir sus fines mediante políticas coactivas, siempre que haga una evaluación correcta de sus posibilidades de éxito y no caiga en errores groseros de cálculo.

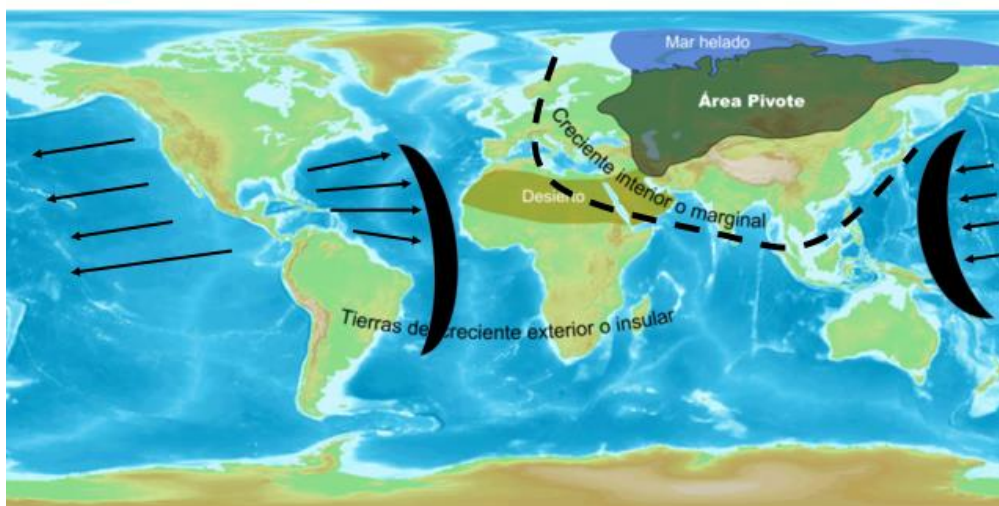
Ahora bien en el medio plazo, y a medida que China se vaya asentando como una nueva superpotencia, lo más probable es que veamos aparecer un nuevo orden global con dos potencias dominantes, China y Estados Unidos, y una serie de potencias menores que orbitarán en torno a ellas formando coaliciones que mantengan el equilibrio y eviten que la competencia por el liderazgo, termine por convertir a cualquiera de ellas en hegemónica⁵.

Mientras los Estados más débiles tengan, interés en que nadie gane, el sistema favorecerá el equilibrio. De esta manera, el comportamiento geopolítico de estas dos superpotencias parece devolvernos a la concepción de Nicholas Spykman (1942), que preconizaba la necesidad vital de los Estados Unidos de controlar el creciente marítimo euroasiático —la *Rimland*— como la mejor forma de conservar el dominio casi hegemónico de los asuntos mundiales que ha tenido hasta la fecha o, al menos, de contener a China.

⁴ Bijiang, 2005.

⁵ Pardo de Santayana, 2017.

LA CONCEPCIÓN GEOPOLÍTICA DE NICHOLAS SPYKMAN



(Fuente: Elaboración propia)

Conclusiones

Podemos asumir que el orden internacional va caminando poco a poco hacia un sistema bipolar con dos grandes potencias dominantes, China y Estados Unidos y una serie de potencias menores que orbitarán a su alrededor.

Esta concepción del poder se traduce en un sistema internacional, en el que las dos grandes potencias tienden a ser autosuficientes y a reducir su interdependencia lo que, teóricamente, hace al sistema más estable y, por lo tanto, menos proclive a la guerra, que en un mundo multipolar.

Ahora bien, en el sistema internacional actual, es imposible romper la interdependencia; las relaciones económicas entre China y Estados Unidos han aumentado tanto durante los años de auge y consolidación de China, que han terminado por hacerse simbióticas. Es más, incluso si alguna de ellas, o ambas, decidieran mediante un acto volitivo de sus sociedades, o de sus dirigentes, aislarse en espacios geopolíticos cerrados y autosuficientes, ello ya no sería factible dado que, a diferencia de otras potencias del pasado, los mismos abarcan la totalidad del planeta donde se ven obligadas a competir, y a compartir, en una pugna hasta la fecha pacífica.

En este sentido, China y Estados Unidos seguirán comportándose como Estados soberanos, pero también intensamente dependientes, lo cual significa que no podrán hacer lo que quieran y, tampoco, dejar de influirse el uno al otro. El destino de cada uno de ellos dependerá de la respuesta que proporciona a las acciones del otro, por lo que el equilibrio vendrá dado por la forma en que cada uno de ellos imita, o antagoniza, el comportamiento del otro.

Al no existir una entidad superior dotada de autoridad suficiente capaz de imponerse coactivamente a estas dos grandes potencias, sus comportamiento internacional se atenderá a las pautas marcadas por una lógica racional, que se repite y permanece a lo largo del tiempo. Esta *Realpolitik* indica que China y Estados Unidos, como las dos grandes potencias, actúan racionalmente buscando maximizar su interés nacional.

De esta manera, al perseguir su propio interés, producen como subproducto un bien colectivo, el equilibrio de poder, algo muy apreciado por aquellos Estados que no desean ser conquistados.

Por ello, lo más probable, y deseable, es que el esfuerzo por maximizar su interés nacional en un contexto de intensa interdependencia, al tiempo que competición, entre China y Estados Unidos, empuje a ambas potencias a asumir un mayor compromiso en la gestión de los asuntos colectivos.

Cuanto mayor sea la interdependencia entre estas dos potencias, más probable es que estas busquen el actuar en beneficio del sistema, aunque ello suponga una mayor participación en su gestión y una mayor interferencia en los asuntos de los Estados más pequeños.

No se trata de que se pongan de acuerdo en decidir el rumbo que debe tomar el mundo, sino de que acepten la necesidad de llegar a acuerdos razonables en la gestión de los asuntos globales a medida que el sistema camine hacia la bipolaridad.

Si no están dispuestos a hacerlo, la competencia a ultranza, que puede llevar incluso a la guerra, se convertirá en la característica fundamental de un sistema internacional que se habrá vuelto más anárquico.

En definitiva, en un mundo en el que, como dice Robert Kaplan, «la geografía ha vuelto para vengarse», será necesario que China tenga una noción precisa de los cambios que se están produciendo en el entorno internacional y de su propio papel en el mundo.

De esta manera, la adecuada valoración de la correlación de fuerzas con las otras potencias, principalmente Estados Unidos y su, cada vez mayor, poder e influencia en

los asuntos globales, debería impulsarle a buscar el equilibrio estratégico del sistema internacional de manera que se evite la escalada y se prevenga una confrontación militar de consecuencias catastróficas para el mundo, y para China.

*Ignacio Fuente Cobo
Coronel de Artillería (DEM)
Analista del IEEE*

Bibliografía

- KAGAN Robert. Backing Into World War III. Foreign Affairs. 06.02.2017.
- KAPLAN Robert. Revenge of Geography : What the Map Tells Us About Coming Conflicts and the Battle Against Fate. Random House. 2012.
- NEILSON Keit y PRETE Roy A (editores). Coalition Warfare: an uneasy accord, Wilfried Laurier University Press, 1983.
- STRASSLER Robert (editor). The landmark Tucídides: A Comprehensive Guide to the Peloponesian War. Simon & Schuster, New York, 1998.
- MEARSHEIMER John J. The Tragedy of Great Power Politics. W.W. Norton&Company Ltd. New York. 2014.
- WALTZ Kenneth. Theory of International Politics. McGraw Hill. New York, 1979.
- WALTZ Kenneth. Realism and International Politics. Routledge. 2008.
- BIJIAN Zheng. «China's peaceful Rise». Foreign Affairs 84 (september/november 2005).
- PARDO DE SANTALLANA José. «La geopolítica ha llegado para quedarse». Documento de análisis 06/2017. IEEE. 31.01.2017. Disponible en http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2017/DIEEEA06-2017_Vuelta_Geopolitica_JMPSGO.pdf

16/2017

15 de marzo de 2017

José Pardo de Santayana Gómez de Olea
Historia, identidad y estrategia en la
Federación Rusa

Historia, identidad y estrategia en la Federación Rusa

Resumen:

Rusia es una gran nación con una experiencia histórica muy singular que por razones de proporciones y por una posición geopolítica excéntrica tiene dificultades para incorporarse plenamente al mundo europeo al que pertenece. La falta de comprensión de la sensibilidad rusa en materia geopolítica ha contribuido a que se retrocediera gran parte del camino andado entre los países de la OTAN y la Federación Rusa tras el fin de la Guerra Fría. En la actualidad, la desescalada de las tensiones entre ambas partes y la reconstrucción de unas relaciones estratégicas cooperativas es un reto complejo pero esencial para afrontar el futuro. Oriente Medio puede dar una oportunidad a Putin.

Abstract:

Russia is a great nation with a very unique historical experience. For reasons of size together with an eccentric geopolitical position, the country has difficulties to join fully the European world to which it belongs. The lack of understanding of Russian sensitivity in geopolitical matters has caused a considerable retrace of the step the NATO countries and the Russian Federation had moved forward after the end of the Cold War. Nowadays, the de-escalation of tensions between both sides as well as the reconstruction of strategic cooperative relations is a complex but essential challenge to face the future. The Middle East may give an opportunity to Putin.

Palabras clave:

Rusia, estrategia, identidad, historia rusa, Estados Unidos, Unión Europea, Occidente, Oriente Medio.

Keywords:

Russia, strategy, identity, Russian history, United States, European Union, Western world, Middle East.

Introducción

El 3 de marzo de 2016 el ministro de Asuntos Exteriores de la Federación Rusa, Sergei Lavrov, publicó un artículo titulado: «La política exterior rusa: sus antecedentes históricos». Pudiera parecer una cuestión secundaria, pero no lo es. La interpretación de la historia, la configuración de la identidad nacional que se deriva de esta y el sistema de valores específico que ha dado una personalidad diferenciada a la nación rusa están adquiriendo una gran importancia en la política y la estrategia del Kremlin. De ese modo, el 4 de noviembre de 2016 el presidente Putin en compañía del patriarca ortodoxo ruso, Kiril, inauguró un monumento de dieciséis metros de altura dedicado al príncipe Vladimiro, monarca de Kiev del siglo x que, al convertirse al cristianismo y casarse con la princesa bizantina Ana, puso los cimientos de la cultura y de la nación rusas.

Por otra parte, la Estrategia de Seguridad Nacional de la Federación Rusa, de 31 de diciembre de 2015, reconoce la cultura como una prioridad estratégica para asegurar los intereses nacionales y Olga Oliker en la presentación de dicho documento en el Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales (CSIS) recuerda que la expresión «los tradicionales valores espirituales y morales rusos» aparece en aquel diez veces.

En el documento Russian National Identity and Foreign Policy Igor Zevelev afirma que en el periodo de 2012 a 2016, el discurso sobre la identidad nacional rusa y la política exterior se entremezclaron en un grado extraordinario. Moscú empezó a buscar un espacio en el sistema internacional basándose en discursos domésticos y «grandes ideas» procedentes del propio país, así como reinterpretando la historia rusa aislada del proceso mundial. El resultado ha sido una aparentemente irracional amalgama de narrativas de identidad nacional, discursos de seguridad internacional y objetivos de seguridad interna. En las tres esferas el Kremlin ve amenazas que proceden de Occidente.

En la actualidad desde Occidente se contempla con cierto desconcierto el comportamiento de Rusia en la esfera internacional. No obstante, la dificultad para interpretar los puntos de vista rusos no es exclusiva de nuestro tiempo. Así el profesor Yonah Alexander afirma que «no es de extrañar, sin embargo, que las políticas y acciones de Rusia desde la Revolución de Octubre de 1917 hayan sido interpretadas por las naciones occidentales como un [rompecabezas] bastante complicado. Por ejemplo, el primer ministro Winston Churchill, durante una emisión de la BBC en octubre de 1939, comentó en relación con la conducta de Rusia en las primeras etapas de la Segunda

Guerra Mundial: «Es un acertijo envuelto en un misterio dentro de un enigma; pero tal vez haya una clave. La clave es el interés nacional ruso».

Todas estas circunstancias revisten una gran importancia porque la falta de comprensión de la sensibilidad rusa en materia geopolítica —la cual está muy condicionada por la experiencia histórica— ha contribuido a que se retrocediera gran parte del camino andado entre los países de la OTAN y la Federación Rusa tras el fin de la Guerra Fría. En la actualidad la desescalada de las tensiones entre ambas partes y la reconstrucción de unas relaciones estratégicas cooperativas es un reto complejo pero esencial para afrontar el futuro.

Este documento pretende explicar de qué modo la peculiar historia de Rusia ha contribuido a perfilar la cosmovisión de esta nación y, muy en particular, su relación estratégica con Occidente y analizar las razones que han llevado al Gobierno ruso a situar la historia y la identidad en el debate político interno, así como su impacto en el actual escenario estratégico.

Perspectiva rusa de su historia

Como elemento de partida conviene considerar que Moscú se interpreta a sí misma como la capital de un imperio-nación. El historiador británico especialista en Rusia, Geoffrey Hosking reflexionaba con gran agudeza en 1995: «Gran Bretaña tuvo un imperio, pero Rusia fue un imperio y quizás lo siga siendo». De hecho, desde el siglo xv Rusia, al sacudirse el yugo tártaro, conoció un proceso de expansión imperial la gran epopeya rusa de los siglos xvi al xviii que cruzó los Urales y llevó el dominio de Moscú hasta encontrarse con el Imperio español en la costa norteamericana del Pacífico, atravesando los territorios más inhóspitos de la tierra que no se detuvo hasta su máximo dominio territorial al concluir la Segunda Guerra Mundial.

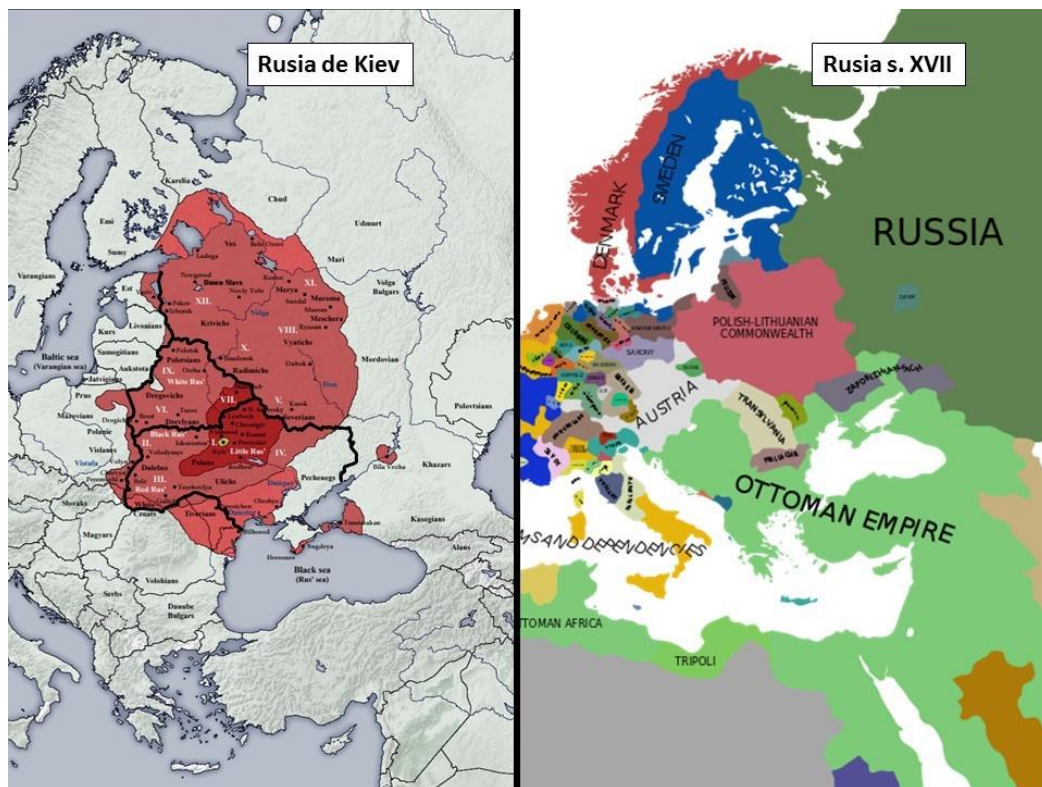
Mientras que los demás imperios europeos utilizaron el mar como vía de enlace con sus colonias o territorios, los rusos se expandieron por vía fluvial, de modo que el imperio fue extendiendo sus fronteras conservando la continuidad territorial. Es curioso constatar como el territorio de Alaska, que no cumplía dicha condición, fue vendido a Estados Unidos en 1867. Cuando las demás potencias imperiales se vieron sometidas al proceso descolonizador, el Imperio ruso, sin mares que lo fragmentara y con una mayor —aunque muy imperfecta— amalgama nacional, conservó su integridad territorial. Incluso considerando únicamente a la Federación Rusa, esta sigue siendo un imperio en todo

menos en nombre. Sus fronteras actuales se aproximan grosso modo a las de los territorios que Pedro el Grande legó a su sucesor.

La conciencia imperial de la nación rusa, que dota de un sentido jerárquico a Rusia en relación con otras naciones, reclama para sí la condición de potencia y da gran importancia a las cuestiones de rango y dignidad nacional en el concierto internacional. Además, como suele ocurrir con los imperios, dicha condición ha imbuido a Rusia de un sentimiento de excepcionalismo que se siente confirmado por el papel jugado por Rusia de salvador de Europa al precio de enormes sacrificios en las dos grandes guerras patrióticas: la napoleónica y la Segunda Guerra Mundial. Dicho excepcionalismo nacional encuentra además un relato coherente y legitimador en la condición de Rusia como heredera del Imperio romano y sede auténtica (bizantina) de la Iglesia cristiana.

Al sobrevivir el Imperio romano de oriente mil años al de occidente, Bizancio siempre se consideró heredera exclusiva del imperio. Tras la caída de Constantinopla y la expansión del Imperio otomano los príncipes rusos quedaron como últimos monarcas de estirpe romana, adoptando Iván el Terrible el título de Zar (Cesar).

Como se ha visto anteriormente, la Rusia de Kiev en los siglos x al xii es el origen de la nación rusa que entonces agrupaba a los eslavos del Este en una federación de principados cuyo centro geográfico estaba en torno al lugar donde convergen en la actualidad las fronteras de la Federación Rusa con las de Bielorrusia y Ucrania. Los rusos perciben a ambos países —eslavos del Este, como Rusia— como naciones hermanas sin una clara línea de demarcación emocional dentro del imaginario ruso.



(Fuente: elaboración propia)

La invasión tártara del siglo XIII había devastado los principados de la Rusia de Kiev, los cuales se liberarían del vasallaje en el siglo XV desde la Unión Polaco Lituana en el Noroeste (los actuales territorios de Bielorrusia y Ucrania) y desde el principado emergente de Moscú en el Norte, el cual en el siglo XVIII volvería a reunir bajo un mismo monarca todos aquellos dominios. La posterior historia rusa es tan compleja e intrincada que toda argumentación territorial puede encontrar su propia coherencia.

El ímpetu guerrero de la estepa es otro de los factores que ha contribuido a forjar el carácter ruso, siendo que los eslavos la ocuparon para oponerse a los peligros que de ella emanaban. Al implantarse en ella, viniendo de los bosques del Norte, la amenaza no decreció, lo que produjo en sus pobladores una huida hacia delante que extendió aún más los confines del imperio. La enorme amplitud del territorio y la ausencia de fronteras naturales sobre un espacio muy abierto, también hacia el resto de Europa, hacía el territorio ruso difícil de defender. Los gobernantes del Kremlin siempre sintieron la

necesidad de disponer de espacios interpuestos o zonas de influencia para ganar tiempo de reacción en caso de invasión o ataque exterior.

Un problema añadido ha sido la dificultad de Moscú para acceder desde sus territorios a los mares abiertos y el empeño correspondiente para abrirse camino en dicho sentido, lo que ha constituido una constante de la geopolítica rusa en los últimos trescientos cincuenta años. De hecho, a mediados del siglo XVII, cuando Rusia ya había conquistado todo Siberia y llegado a las costas del Pacífico y a través del Volga enlazaba con el mar Caspio y la Ruta de la Seda, tenía los mercados de Europa cerrados al sellar Suecia y la Unión Polaco-Lituana su acceso al mar Báltico y el Imperio otomano el del mar Negro. Por su parte, el expansionismo ruso ha causado siempre alarma en sus vecinos. La reacción de estos se ha interpretado frecuentemente en Rusia como una aversión hacia ella o un intento de excluirla de Europa. El resultado es una vecindad tensa y difícil de gestionar para ambas partes con un desproporcionado victimismo ruso.

El devenir histórico ha situado a figuras de fuerte impronta autoritaria en los grandes momentos de su historia, lo que incluye a Stalin como vencedor de la Segunda Guerra Mundial. De Pedro el Grande, prototipo de Zar y artífice de la apertura de su imperio a Europa, se dice que sacó al país de la barbarie siendo él mismo un bárbaro. Frente a figuras como Catalina la Grande, Iván el Terrible o Alejandro I, Vladimir Putin responde a la preferencia nacional por un líder fuerte.

Por último, la identidad nacional rusa se debate entre dos polos de atracción: el eslavismo y el occidentalismo. Si el eslavismo representa la preferencia por mantenerse fieles hacia sus tradiciones y esencias propias, el occidentalismo es el reflejo de la atracción hacia la pujanza de las sociedades occidentales. Cuando Kissinger afirmó que «para interpretar a Putin hay que leer a Dostoievski, no Mein Kampf», hacía referencia al eslavismo radical del presidente ruso. Lo que parece evidente es que el actual contexto de confrontación entre Occidente y la Federación Rusa está debilitando el componente occidentalista del alma rusa y reforzando el eslavista en un grado muy acentuado, algo que no favorece las relaciones entre la Federación Rusa y los países Occidentales.

Los pilares sobre los que se asienta y con los que está construida la identidad de la nación-imperio rusa son: la identidad eslava con la consiguiente vocación de tutelar a todo el mundo eslavo, la religión ortodoxa como fundamento de su cultura y elemento diferenciador con Occidente y la impronta bizantina. Un profundo nacionalismo muy identificado con su historia, con su propia impronta cultural y su capacidad para

sobreponerse a circunstancias y condiciones de vida muy adversas caracteriza a una sociedad muy dada a los extremos: con un lado, sensible al arte, generoso, estoico y, con otro, cosaco, primario, rudo y heroico.

Crecientes diferencias entre la Federación Rusa y Occidente

Cuando cayó el muro de Berlín los países occidentales aplicaron con los países de la Europa del Este el principio de integración que tanto éxito había dado en Europa occidental después de la Segunda Guerra Mundial. La incorporación de aquellos países a la Unión Europea y a la OTAN suponía la extensión del espacio de seguridad y de bienestar a los países a los que la Unión Soviética había impuesto su modelo y su dominio tras haberlos ocupado al final de la gran contienda. No era posible aplicar el mismo principio a la Federación Rusa. Había un problema de proporciones.

Sin embargo, la prioridad estratégica era Rusia. Era esencial desactivar la amenaza rusa para poder pasar página y clausurar definitivamente la Guerra Fría. Con dicho fin desde los Estados Unidos y la Unión Europea se impulsó una política dirigida a facilitar la democratización del gran vecino del Este, el desarrollo de la economía de mercado y la implantación en su sociedad de los valores occidentales, de modo que Rusia quedara incorporado al orden liberal global.

Inicialmente, la población rusa, plenamente consciente de la abrumadora superioridad del modelo de vida occidental en relación con lo que había sido su existencia en la Unión Soviética, abrazó con entusiasmo la occidentalización de su sociedad, esperando con ello poder disfrutar también de las ventajas materiales de los países de Europa occidental. Álvaro Gil-Robles comenta en dicho sentido: «yo mismo fui testigo en aquellos años, del entusiasmo que reinaba entre los rusos con la esperanza de que se les abriera la puerta a los éxitos y al desarrollo de Occidente, a la sociedad del bienestar, al tiempo que a una verdadera democracia».

Sin embargo, antes de acabar la década, en 1999, la situación general de la sociedad y la nación rusas no podía ser más desalentadora: la situación era de auténtico colapso económico. Un país que albergaba las mayores reservas europeas de petróleo se vio obligado a racionar los combustibles para calefacción, e incluso volvieron a repetirse los problemas de abastecimiento de productos básicos que se produjeron en los años ochenta. El frágil gobierno de Yeltsin, abocado al impago de su deuda exterior y con problemas para sufragar pensiones, subsidios y salarios del sector público, se vio

obligado a pedir un crédito de 22.600 millones de dólares por parte del extremadamente impopular FMI. Por si fuera poco, ese mismo año la OTAN consumó su primera expansión hacia el Este con el ingreso de Polonia, Hungría y la República Checa; toda una humillación para el nacionalismo ruso que vino a sumarse a la intervención de la Alianza Atlántica en Kosovo contra la expresa voluntad de Moscú. El rechazo social al nuevo modelo económico y al carácter de las nuevas relaciones con Occidente y la UE alcanzó sus cotas más elevadas desde el final de la Guerra Fría.

En importantes sectores de la sociedad rusa se interpretó que el interés de Occidente para impulsar sus propios principios y valores en Rusia no era más que una política instrumental para debilitar a la Federación Rusa y excluirla del espacio europeo, lo que propició la vuelta de los fantasmas del pasado. Los valores occidentales aparecían como un «caballo de Troya» de Occidente que recuperaba un cierto perfil de amenaza.

Cuando Putin entró en la escena política rusa en el año 2000, lo hizo con la idea de revertir el desolado panorama nacional, lo cual contrastaba en aquella época con la gran satisfacción con la que desde la Unión Europea se contemplaba a Rusia, nación que había dejado definitivamente de ser una preocupación para los antiguos rivales de la Guerra Fría.

Si para el presidente Putin la idea de devolver a Rusia la dignidad y la posición internacional perdidas era su prioridad principal —el principio inspirador de su enfoque político y estratégico—, el pragmatismo le obligó a resolver primero los asuntos internos. En primer lugar, tuvo que resolver el problema militar en Chechenia, lo que reforzó su posición como líder nacional; a continuación sometió a los oligarcas que se habían adueñado de la riqueza del país y retaban sin escrúpulos al Kremlin. En tercer lugar, tuvo que poner orden en la administración del Estado y la economía. Con ello abordó las medidas más urgentes para hacerse con las riendas del poder, dar coherencia al Estado y ganarse el respeto de la población rusa. El incremento en la demanda de los hidrocarburos y el alza en el precio del petróleo asociado al crecimiento en las potencias emergentes, permitieron multiplicar los ingresos del Estado ruso durante las dos primeras presidencias de Vladimir Putin (2000-2008), y por ende su capacidad de maniobra interna y externa. Los problemas de desabastecimiento dentro del país pasaron a la historia, el desempleo disminuyó significativamente y asalariados y pensionistas comenzaron a recuperar capacidad adquisitiva, al punto de ir dando forma a una nueva clase media.

Durante este tiempo, Rusia fue identificada por los inversores internacionales como una de las denominadas potencias emergentes BRIC (junto a Brasil, India y China).

Gran parte del éxito de Putin como líder nacional ruso se fundamenta en que las líneas directrices de su concepción política tanto interna como internacional se corresponden con los hondos sentimientos del pueblo ruso. Se puede afirmar que Putin no ha impuesto al pueblo ruso su visión política, sino más bien que ha sido el intérprete de sus aspiraciones nacionales. Igor Zevelev lo explica del siguiente modo: «las políticas del presidente Vladimir Putin están profundamente enraizadas en la historia y la tradición. Putin opera en un contexto intelectual y político específico y frecuentemente da voz al consenso de las élites en relación al papel de Rusia en el mundo. Dicho consenso sostiene que el especial lugar que le corresponde en el ámbito global está predeterminado por la identidad singular de Rusia basada en su historia, su tamaño, la necesidad de defender sus extensas fronteras y su sentido de ser una gran potencia y centro de una civilización distinta».

Sin embargo, en relación con los países de la OTAN el presidente ruso mantuvo inicialmente una actitud de colaboración estratégica, que se hizo patente al inicio de las operaciones militares en Afganistán, tanto por la debilidad propia como porque esperaba obtener a cambio una actitud de reciprocidad.

No obstante, durante los dos primeros mandatos del presidente Putin se produjeron unos acontecimientos que incomodaron seriamente al Kremlin: la expansión de la OTAN y de la UE hacia el Este fue percibida como un modo de aislar y excluir a la Federación Rusa de Europa; las revoluciones de colores, que contaban con la simpatía de las capitales occidentales, acercaban la inestabilidad a sus fronteras y amenazaban a Moscú con el efecto dominó; las intervenciones militares en Afganistán (2001) e Irak (2003), al prolongarse en el tiempo, aportaban inestabilidad y fomentaban el radicalismo yihadista en la región, lo que suponía una amenaza directa para la Federación Rusa, que tiene en su territorio —y especialmente en Chechenia— graves problemas con el terrorismo radical islámico; el despliegue por parte de los EE.UU., del sistema de defensa antimisil cerca de las fronteras rusas incomodaba al Kremlin, por mucho que este fuera dirigido contra Irán, ya que de hecho tenía un impacto directo en los equilibrios militares entre la OTAN y la Federación Rusa; la independencia de Kosovo puso de manifiesto que los puntos de vista rusos eran ninguneados; la aproximación de la OTAN a Georgia creó

alarma e indignación, y abría el interrogante de dónde se detendría la OTAN, negando a la Federación Rusa toda área de influencia y reforzando la sensación de cerco.

En agosto de 2008 el Kremlin reaccionó a esta última iniciativa de la OTAN con la intervención militar en territorio de Georgia. Tanto para la OTAN como para la UE fue motivo de importantes tensiones. Desde el punto de vista ruso fue un aviso a Occidente de que estaba entrando en terreno peligroso. Sirvió también para constatar por parte rusa la falta de una estrategia de respuesta occidental ante el uso de la fuerza fuera de sus fronteras.

La expansión de la OTAN a los países bálticos había supuesto desde la perspectiva de Moscú la última concesión admisible. Ya Gorbachov en 1991 había dado por perdidas dichas repúblicas cuando intentó evitar la completa disolución del URSS creando la Comunidad de Estados Independientes (CEI). Al fin y al cabo dichos países habían sido incorporados al Estado soviético con motivo del pacto Molotov-Ribbentrop, de legitimidad bastante dudosa.

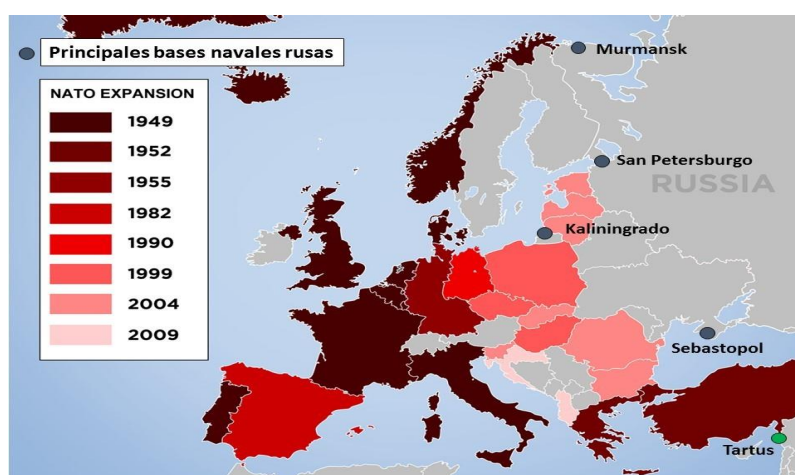
Para el Kremlin aquel cúmulo de acontecimientos, que se sumó en 2008 a la crisis económica producida por la quiebra de Lehman Brothers, supuso un cambio de actitud hacia los países de la OTAN cuyo orden internacional, principios y valores aportaban inestabilidad, le negaban sus aspiraciones de potencia regional y, en última instancia, suponían una amenaza interna para la estabilidad del régimen. Moscú consideraba que tenía que defenderse de la imposición del modelo liberal-democrático que alentaba las revoluciones de colores y que servía de argumento para expandir la OTAN y la UE hasta sus mismas fronteras y para separar de la Federación Rusa a los países que consideraba su área de influencia natural.

Posteriormente, la actitud de los países occidentales en la Primavera Árabe que acogieron inicialmente con entusiasmo los movimientos populares, derrocaron a Gadafi en Libia y dieron su apoyo a los rebeldes sirios, empeoró, desde el punto de vista del Kremlin, la situación antes descrita e hizo que Putin, al volver a la presidencia en 2012, hiciera del rechazo explícito del orden internacional y de los valores occidentales un tema central de su acción política y estratégica. Por otra parte, el presidente ruso también quería poner coto a la protesta y oposición internas que proponían políticas de corte más occidental y que en su opinión debilitaban la posición estratégica de Rusia y podían terminar desembocando en una revolución de color interna.

En septiembre de 2013 en la reunión del Club Internacional de Discusión de Valdai el presidente ruso expuso sus puntos de vista afirmando: «hoy necesitamos nuevas estrategias para preservar nuestra identidad en un mundo en rápida transformación [...] Hemos dejado atrás la ideología soviética. Los que proponen el conservadurismo pre-1917 parecen estar lejos de la realidad, así como los que apoyan un liberalismo de estilo occidental extremo [...] el intento de civilizar Rusia desde el exterior no ha sido aceptado por ninguna fracción significativa de nuestro pueblo [...] entendemos que la identidad y la idea nacional no pueden ser impuestos desde el extranjero desde un monopolio ideológico [...] además de los internos, otro serio reto para la identidad rusa está vinculada a acontecimientos que ocurren en el mundo. Podemos ver como muchos de los países euroatlánticos están rechazando sus raíces, incluidos los valores cristianos que constituyen la base de la civilización occidental. Están negando los principios morales y todas las tradiciones identitarias: nacionales, culturales, religiosas e incluso sexuales. Están implementando políticas que igualan las familias tradicionales con las monoparentales y la creencia en Dios con la creencia en Satán».

Desde el punto de vista occidental preocupaba el uso de la fuerza rusa fuera de su territorio, la deriva autoritaria de Putin y su prolongada permanencia en el poder. No obstante, los grandes intereses económicos compartidos permitieron que las relaciones se mantuvieran aparentemente fluidas.

Crimea y Ucrania cambiaron todo



(Fuente: elaboración propia)

Todo cambió en 2014 a raíz de la anexión de Crimea por parte de la Federación Rusa y la intervención militar en Ucrania oriental, iniciándose por ambas partes una escalada de sanciones económicas y medidas militares que recordaba algunos aspectos de la superada Guerra Fría. Para el Kremlin la integración de Ucrania en la OTAN o la UE era una línea roja infranqueable. Desde el punto de vista económico, impedía que Ucrania se integrara en la Unión Euroasiática; desde el identitario, separaba a Rusia de la otra gran nación eslava, cuna de la nación rusa, desde el geopolítico, contribuía a aislar a la Federación Rusa del resto de Europa y además hacía extremadamente vulnerable su principal base naval militar de Sebastopol en Crimea.

A partir de aquellas fechas las autoridades de Moscú empezaron a practicar una estrategia híbrida encubierta frente a la que los países de la OTAN carecían de una respuesta eficaz y que hizo que creciera la desconfianza mutua. Las desavenencias en el Este de Europa y en el Ártico crecieron. Cada vez parecía más difícil reconducir las relaciones recíprocas de un modo constructivo.

En tales circunstancias, la intervención militar rusa en Siria (septiembre de 2015) y su implicación en Libia (principios de 2017), además de otros objetivos secundarios, pretendía situar a la Federación Rusa en unos escenarios de gran prioridad estratégica para las potencias occidentales con la finalidad de buscar un escenario de encuentro con los EE.UU. La estrategia del Kremlin tenía pues carácter defensivo y, como afirma el ministro Lavrov en el artículo citado, pretende el entendimiento con Occidente poniendo, no obstante, dos condiciones: que se reconozca el rango de gran potencia de la Federación Rusa y que se respete su derecho a decidir sobre sus propios valores sin interferencia externa.

Inicialmente en el Kremlin existía la esperanza de conseguir el entendimiento con el nuevo inquilino de la Casa Blanca. No obstante, en los EE.UU., las relaciones Washington-Moscú se han convertido en un espinoso asunto de política interna que está complicando la relación entre ambas capitales en un momento clave. Además, para los países de la UE su relación con Putin se ha convertido en un campo de minas que podría romper la cohesión de la OTAN y de la UE. Muchos países europeos, sobre todo los más cercanos a Rusia, son partidarios de mantener una firme posición de presión frente al Kremlin.

Sin embargo, parece que la apuesta rusa en Siria está empezando a dar algunos frutos. A principios de este mismo mes de marzo ya se han producido contactos en Siria entre

rusos y norteamericanos para coordinar algunos aspectos de las operaciones militares en curso. Por otra parte, la capital rusa está siendo escenario de una intensa actividad diplomática de alto nivel relativa a Oriente Medio.

Conclusiones

Los acontecimientos ocurridos desde la llegada de Putin al poder han ido distanciando a la Federación Rusa de los países occidentales. La anexión de Crimea produjo una crisis muy profunda. La situación de escalada de medidas económicas y militares no favorece a ninguna de las partes. Los diversos países occidentales tienen sensibilidades e intereses distintos en relación al gran vecino del Este y, no obstante, la cohesión entre ellos es una prioridad para abordar el problema ruso.

El Kremlin está buscando en Oriente Medio una oportunidad para reconducir la relación con Occidente. Con ello, como afirma Blas Moreno, «Rusia ha vuelto al tablero de juego convertida en un actor indispensable»: la derrota convencional del Daesh parece cuestión de semanas; este tiene tres frentes militares abiertos en Siria (Palmira, Raca y la orilla occidental del Éufrates) y uno en Irak (Mosul) y se ve incapaz de contener el avance del ejército gubernamental sirio que con el inestimable apoyo ruso ha adquirido velocidad de crucero en su ofensiva del Éufrates. Esto, evidentemente, no es el final de Daesh, pero el terrorismo yihadista cambiará allí de estrategia, el escenario global de Oriente Medio va a sufrir un importante reordenamiento y la cuestión palestino-israelí ganará protagonismo.

Las miradas se han vuelto hacia la Federación Rusa. Su firme posición en apoyo del Gobierno sirio con la capacidad demostrada para aunar voluntades en coordinación con Turquía e Irán, su acercamiento al conflicto libio, la simpatía e influencia que está ganando en el mundo árabe e islámico, sus acuerdos con Irán, su posición privilegiada para abordar cuestiones de proliferación nuclear y su decidida posición contra el terrorismo yihadista, todo ello ha hecho que no se pueda prescindir de la Federación Rusa tanto en Oriente Medio como para mitigar muchos de los principales conflictos que atenazan nuestro tiempo.

El mundo vive momentos de preocupación e incertidumbre con muchos frentes abiertos, desde Corea del Norte hasta Libia, pasando por el nudo gordiano de Oriente Medio. El modo en que interactúen rusos, norteamericanos y europeos configurará en gran medida la seguridad y el futuro de nuestras sociedades. Es esencial que todos los actores

implicados se esfuercen en comprender las sensibilidades y puntos de vista de las otras partes para buscar, aunque fuere, un mínimo común denominador y sobre esa base expandir con prudencia los ámbitos de entendimiento y colaboración. Es difícil prever lo que va a ocurrir, pero en los próximos meses vamos a vivir acontecimientos decisivos.

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

17/2017

22 de marzo de 2017

Andrés González Martín

Un general iconoclasta, Herbert
Raymond McMaster, nuevo
consejero de Seguridad Nacional

Un general iconoclasta, Herbert Raymond McMaster, nuevo consejero de Seguridad Nacional

Resumen:

El 20 de febrero de 2017, solo un mes después de su investidura como presidente, Donald Trump designó al teniente general en activo H. R. McMaster como consejero de Seguridad Nacional para sustituir al teniente general Michael Flynn.

El general McMaster tiene el perfil de un guerrero académico. En 1997, siendo comandante, publicó parte de su tesis doctoral en un libro titulado «Dereliction of Duty», que acabaría siendo un gran éxito años después durante la guerra de Irak.

Como capitán de Caballería mandó un escuadrón que combatió en la primera guerra de Irak, siendo distinguido con la estrella de plata por su intervención en la batalla de la línea «73 Easting», donde en una sola jornada destruyó unos 80 carros de la guardia nacional sin tener ninguna baja.

Fue coronel del 3.º Regimiento de Caballería Acorazada, desplegado en Irak en 2004 con la misión de asegurar la ciudad de Tal Afar. Su misión fue un gran éxito por las nuevas tácticas, técnicas y procedimientos empleados por su unidad.

El general Martin Dempsey, jefe de Estado Mayor del Ejército, afirmó que McMaster era probablemente su mejor general de brigada. Todos sus destinos como oficial general, excepto las misiones en zona de operaciones, han estado relacionados con la enseñanza, la doctrina y el desarrollo de conceptos y capacidades futuras en el TRADOC (Mando de Adiestramiento y Doctrina).

Ahora asume el reto de dirigir el Consejo de Seguridad Nacional donde se adivinan tensiones inevitables.

Abstract:

On February 20, 2017, just one month after his inauguration as President, Donald Trump appointed Lt. Gen. H. R. McMaster as National Security Advisor to replace Lieutenant General Michael Flynn.

General McMaster has the profile of an academic warrior. In 1997, published his doctoral thesis in a book entitled "Dereliction of Duty", which would end up being a great success years later during the war in Iraq.

As a cavalry captain he commanded a squadron that fought in the First Iraq War, being distinguished with the silver star by his intervention in the battle of the line "73 Easting", where in a single day destroyed about 80 National Guard tanks without having any casualties.

He was Colonel of the 3rd Armored Cavalry Regiment, deployed in Iraq in 2004 with the mission of securing the city of Tal Afar. His mission was a great success because of the new tactics, techniques and procedures employed by his unit.

General Martin Dempsey, Army Chief of Staff, stated that McMaster was probably his best Brigadier General. All of his appointments as a general officer, except the overseas missions, have been connected to teaching, doctrine and the development of future concepts and capabilities.

Now he takes on the challenge of leading the National Security Council where inevitable tensions are obvious.

Palabras clave:

La revuelta de los generales, abandono del deber, consejero de Seguridad Nacional, Oficina Ejecutiva del presidente de Estados Unidos, guerrero académico, Caballería Acorazada, guerra asimétrica, doctrina militar, operaciones especiales, jefe de Estrategia del presidente.

Keywords:

The Revolt of the Generals, Dereliction of Duty, National Security Advisor, Executive Office of the President, academic warrior, Armored Cavalry, Asymmetric warfare, military doctrine, special operations, White House Chief Strategist.

Dereliction of Duty un libro inspirador

En abril de 2006, como consecuencia del fracaso de la estrategia militar aplicada en Irak, seis destacados oficiales generales retirados de Estados Unidos expresaron con dureza su opinión crítica con el plan de ataque y las acciones posteriores durante la ocupación del país. El despliegue de fuerzas de la coalición liderada por Estados Unidos, después de su espectacular éxito inicial, no había podido evitar el progresivo deterioro de la seguridad y el comienzo de una guerra civil entre milicias chiitas y sunitas, que acompañado por continuos atentados terroristas, habían convertido a Irak en un infierno. La hoja de ruta política había seguido su curso pero a pesar de las elecciones y el incipiente desarrollo institucional la realidad del país estaba marcada por la violencia. En esos momentos no había razones para pensar que la intervención norteamericana pudiera evitar el fracaso. El estancamiento de las operaciones militares anunciaba un continuo desgaste si no se cambiaba la forma de conducir la guerra.

Los generales críticos no dudaban de la capacidad de las Fuerzas Armadas norteamericanas para alcanzar la victoria pero sí estaban convencidos de que las fórmulas aplicadas hasta el momento estaban condenadas a fracasar. Para el grupo crítico, las causas de fracaso no eran otras que la distorsión y desconexión estratégica, operacional y táctica impuestas por las interferencias continuas del secretario de defensa, que había impuesto un marco operativo y doctrinal condenado al fracaso, renunciando a considerar otras opciones.

El cerrado ataque convergente contra Donald Rumsfeld tuvo gran impacto en los medios de comunicación y alimentó las dudas que habían comenzado a ser patentes entre los analistas independientes. En ese momento estaba claro que se necesitaban nuevas ideas y nuevas caras para cambiar las posiciones que se venían sosteniendo durante demasiado tiempo. Las manifestaciones de los generales retirados fueron tan relevantes como para que en términos periodísticos se presentaran como «The Revolt of the Generals»¹.

El general de cuatro estrellas de Infantería de Marina retirado Anthony Zinni, el teniente general de Infantería de Marina retirado Gregory Newbold, el teniente general del Ejército

¹<http://www.globalresearch.ca/the-revolt-of-the-generals-generals-opposing-iraq-war-break-with-military-tradition/6920>
<http://www.nytimes.com/2006/04/13/washington/rumsfeld-faces-growing-revolt-by-retired-generals.html>
<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2006/04/17/AR2006041701261.html>

retirado John M. Riggs, el general de División del Ejército retirado Paul Eaton, el general de División del Ejército retirado John Batiste y el general de División del Ejército retirado Charles Swannack en distintos medios de comunicación pero con la misma contundencia, en medio de una guerra, solicitaban explícitamente el relevo del secretario de Defensa Donald Rumsfeld². La determinación de los generales tenía que ver no solo con los errores sostenidos por el secretario de Defensa sino también con su estilo de mando, que había puesto a todo el Pentágono al servicio de su ego, ignorando cualquier opinión militar que no se ajustase a sus ideas. Donald Rumsfeld, al entender que disentir es una forma de deslealtad, había creado un ambiente intimidatorio, que impedía el trabajo en equipo alrededor de un líder. El resultado era que cualquier aproximación crítica a una situación sin salida, cualquier nueva propuesta, terminaba reduciéndose a un comentario suelto o a un informe guardado en un cajón.

La intimidación creada por el secretario de Defensa no era nada nuevo. Antes de la invasión, el jefe de Estado Mayor del Ejército, general Eric Shinseki, alertó al presidente, al secretario de Defensa y al general Franks, comandante de la fuerza internacional que invadió en 2003 Irak, del peligro de lanzar las operaciones con un número tan reducido de fuerzas. Las tensiones entre el secretario de Defensa y el general Shinseki se resolvieron con su cese. El 15 de noviembre de 2006, el comandante del USCENTCOM, general John P. Abizaid, en una declaración ante el congreso, reconoció que el general Shinseki había tenido razón al considerar insuficientes las fuerzas empleadas para la ocupación de Irak. Otros oficiales generales también tuvieron que abandonar el servicio activo por discrepar con los planes de Donald Rumsfeld y sus asesores civiles, especialmente el subsecretario Paul Wolfowitz y su equipo. Uno de ellos fue el teniente general de Infantería de Marina Gregory Newbold, jefe de operaciones de la Junta de Jefes de Estado Mayor hasta octubre de 2002, que sería uno de los generales «revoltosos» en 2006 y que escribió un artículo explosivo en Time, titulado «Why Iraq was a mistake». En este artículo se hacía referencia a Vietnam y a la responsabilidad de los generales de expresar con claridad sus opiniones cuando consideraban que se estaba cometiendo un error. Un general no puede ser complaciente con un plan de guerra y su conducción cuando está convencido que su ejecución conduce al desastre.

² Snyder, Lewis. «The Generals' Revolt and Civil-Military Relation». U.S. Army war College, Carlisle 2009.

La responsabilidad de un jefe es dar voz a los que no pueden o tienen la oportunidad de hablar³.

El conocido «never again» había servido para descubrir y olvidar algunas cosas. Para muchos militares el trauma de Vietnam había proporcionado muchas lecciones aprendidas. El general y secretario de Estado, Colin Powell, no olvidó nunca su experiencia en Vietnam, que terminó siendo para él una obsesión y una pesadilla. La conocida doctrina Weinberger, secretario de Defensa durante el mandato de Ronald Reagan y que coincidió con Colin Powell ejerciendo el cargo de consejero de Seguridad Nacional, refleja por una parte la aversión de las Fuerzas Armadas norteamericanas a un tipo de guerra que no se ajuste al «american way of war» y por otra la profunda huella que impuso la frustrante experiencia de la guerra de Vietnam. Colin Powell repetía una y otra vez que se sentía muy incómodo cuando alguien proponía un empleo limitado de la fuerza. La pesadilla de Vietnam volvía de nuevo a alterar su descanso.

A principio de los años 90, cuando el presidente George H. W. Bush decidió intervenir en la primera guerra de Irak para liberar Kuwait y destruir las Fuerzas Armadas de Saddam Hussein, la doctrina Weinberger inspiró lo que después se conoció como doctrina Powell o doctrina de la fuerza decisiva, que se aplicó en la Operación «Desert Storm». El presidente Bush padre aceptó la recomendación de su principal asesor militar el general Colin Powell, presidente de la Junta de Jefes de Estado Mayor, duplicando el volumen de fuerzas inicialmente previstas para afrontar las operaciones militares con la suficiente entidad como para asegurar el éxito, superando la incertidumbre y la confusión que acompaña a cualquier campaña militar.

El «soldado reticente» cuando ocupó el cargo de secretario de Estado durante el primer mandato de George W. Bush se opuso con decisión a los planes de guerra en Irak del secretario de Defensa. Powell advirtió al general Tommy Franks, mando de las fuerzas de invasión, aconsejándole que no permitiera que le dejasen en una posición demasiado

³ <http://content.time.com/time/magazine/article/0,9171,1181629,00.html>

«Why Iraq was a mistake». «In 1971, the rock group The Who released the antiwar anthem Won't Get Fooled Again. To most in my generation, the song conveyed a sense of betrayal by the nation's leaders, who had led our country into a costly and unnecessary war in Vietnam. To those of us who were truly counterculture—who became career members of the military during those rough times—the song conveyed a very different message. To us, its lyrics evoked a feeling that we must never again stand by quietly while those ignorant of and casual about war lead us into another one and then mismanage the conduct of it. Never again, we thought, would our military's senior leaders remain silent as American troops were marched off to an ill-considered engagement. It's 35 years later, and the judgment is in: the Who had it wrong. We have been fooled again».

vulnerable solo por probar una nueva teoría⁴. El temor a tener que volver a revivir un segundo Vietnam inspiraba esta recomendación.

Volviendo a la primavera de 2006 y a la revuelta de los generales, no es extraño que entonces el fantasma de Vietnam apareciera por todas partes. En esos momentos, un libro titulado «Dereliction of Duty: Lyndon Johnson, Robert McNamara, The Joint Chiefs of Staff, and the Lies that Led to Vietnam» se hizo famoso. Muchos de los entonces generales del ejército lo habían leído⁵. Había aparecido destacado en algunas listas militares de libros aconsejados, a pesar de las duras críticas dirigidas contra los mandos que dirigieron la guerra en Vietnam. A pesar del tono acusatorio, «Dereliction of Duty» era uno de los libros seleccionados como lectura recomendada para los coroneles y generales de la Semper Fidelis⁶ Infantería de Marina norteamericana.

El libro se publicó en 1997 y el autor era un joven comandante del Ejército de Tierra de los Estados Unidos, llamado Herbert Raymond McMaster. La influencia de las ideas de McMaster fue tanta como para que el presidente de la Junta de Jefes de Estado Mayor, el general Peter Pace, reconociera en otoño de 2006 que se había reunido con él⁷.

«Dereliction of Duty»⁸ es una falta recogida en el código de justicia militar norteamericano. El título del libro es por lo tanto una acusación directa a los máximos responsables de la guerra de Vietnam. El abandono del deber de los líderes militares norteamericanos en Vietnam, denunciado por el comandante del ejército McMaster, alertaba de los peligros que podían estar por venir si nadie ponía fin a la línea de acción sostenida por el secretario de Defensa Donald Rumsfeld. Vietnam fue utilizado como ejemplo a no seguir. El abandono del deber y las mentiras fueron entonces el origen del trauma, la culpa no debía trasladarse a las fuerzas desplegadas en Vietnam, tampoco a las críticas de la prensa, ni a la protestas de una parte importante de la sociedad. El

⁴ Woodward, Bob. «Plan de ataque». Editorial Planeta, Barcelona 2004.

⁵ <http://www.vanityfair.com/news/2007/04/donald-rumsfeld-iraq-war>

«Like most generals of his generation, he (general Paul Eaton, uno de los generales revoltosos) has read then major H. R. McMaster's Dereliction of Duty, a 1997 study of the Joint Chiefs during the Vietnam War, whose thesis is that, by failing to stand up to Lyndon Johnson, the generals unforgivably shirked their responsibilities»

⁶ Lema de la Infantería de Marina norteamericana.

⁷ <http://edition.cnn.com/2006/World/meast/10/13/iraq.general/> «Pace said he and the other joint chiefs were debriefing commanders just back from the front lines, including one colonel recognized as a rising star and creative thinker -- Col. H.R. McMaster, the author of 1997 book "Dereliction of Duty"».

⁸ Dereliction of duty is a specific offense under United States Code Title 10, Section 892, Article 92 and applies to all branches of the US military. A service member who is derelict has willfully refused to perform his duties (or follow a given order) or has incapacitated himself in such a way that he cannot perform his duties.

fracaso era responsabilidad de las acciones y omisiones de las autoridades civiles y militares que debían tomar las decisiones en Washington⁹. Algo parecido podría en 2006 estar empezando a pasar en Irak. Pocos meses después de la revuelta de primavera protagonizada por los generales retirados, al amparo de los malos resultados del partido republicano en las elecciones de noviembre, el secretario de Defensa dimitió.

Cuando en 1997 se editó el libro pocos podían suponer el éxito que alcanzaría 9 años después y su capacidad de inspirar el discernimiento de muchos y el examen de conciencia de algunos. Por supuesto, tampoco en 1997 nadie podía imaginar que el comandante McMaster alcanzaría el empleo de teniente general y sería designado por el presidente de Estados Unidos consejero de seguridad nacional.

«Dereliction of Duty» es un libro que recoge parte de la tesis doctoral que el comandante McMaster defendió en la Universidad de Carolina del Norte en Chapel Hill, la más antigua universidad pública de Estados Unidos con el prestigio necesario para encontrarse entre las 30 más destacadas del mundo¹⁰.

Al servicio de la caballería acorazada

El 26 de febrero de 2016, con ocasión del XXV aniversario de las acciones de la línea «73 Easting», que sería el comienzo de la última batalla de tanques del siglo xx, el teniente general McMaster escribió un artículo titulado «Lessons for Today's Small Unit Leaders». El artículo describe detalladamente las experiencias de combate del segundo grupo de caballería acorazada, en la que se integraba el escuadrón Eagle al mando del capitán McMaster, contra unidades de la división Tawakalna. La batalla de 73 Easting fue un combate de encuentro entre unidades del regimiento de caballería acorazada del VII cuerpo de ejército que mandaba el general Franks y las divisiones acorazadas de la guardia republicana. El escuadrón del capitán McMaster tuvo un especial protagonismo, destruyendo en menos de media hora 28 tanques, 16 vehículos de combate de infantería y 30 camiones, sin sufrir ninguna baja. Al finalizar la jornada el escuadrón, con 9 carros M-1 Abrams y 12 vehículos de combate M3A2 Bradley, había destruido unos 80 carros de combate de las mejores unidades iraquíes sin tener bajas¹¹. Esta acción fue

⁹ «The war in Vietnam was not lost in the field, nor was it lost on the front pages of The New York Times, or on the college campuses. It was lost in Washington, D.C.».

¹⁰ http://www.webometrics.info/es/North_america_es/Estados%20Unidos%20de%20Am%C3%A9rica

¹¹ <http://www.jpost.com/Opinion/US-national-security-adviser-faces-challenges-at-home-and-abroad-482328>

recompensada con la medalla de plata, una de las condecoraciones más relevantes concedidas por una acción de combate.

En los empleos de teniente coronel y coronel también mandó unidades acorazadas, el primer grupo del 4.º Regimiento de Caballería y el 3.º Regimiento de Caballería Acorazada. En el año 2004, mandando el 3.º regimiento fue desplegado en Irak, recibiendo la misión de asegurar la ciudad de Tal Afar frente a la amenaza de la insurgencia. Su misión en Irak fue un gran éxito por las nuevas tácticas, técnicas y procedimientos empleados por su unidad.

El coronel McMaster consiguió algo tan complicado como transformar la mentalidad, la percepción de la misión y la cultura de una unidad acorazada de caballería, preparada, instruida, adiestrada y equipada para cumplir misiones de combate convencional contra otra fuerza acorazada o mecanizada. En Tal Afar no se trataba de destruir lo más rápidamente posible el mayor número de carros y transportes enemigos proporcionando seguridad e información a su unidad superior. La rapidez, movilidad y agresividad de la caballería debía aprender y adaptarse a una misión impropia de su modo de empleo. Ahora la lucha contra la insurgencia exigía desmontar de sus carros y vehículos de combate para entre en contacto con la población iraquí y ganar su confianza, sus corazones y sus mentes.

Hasta ahora, al amparo de la protección de las plataformas acorazadas, de lo que se trataba era de detectar y seguir al enemigo para batirle con precisión lo más lejos posible y seguir avanzando, utilizando la ventaja tecnológica, la mejor preparación y logística, el mayor alcance y precisión de las armas, la tradición de un saber acumulado durante muchas horas de campo y una doctrina asimilada. Si en la primera de guerra del Golfo se aplicaba de forma automática lo que se había ensayado y aprendido durante años de entrenamiento en las condiciones más parecidas posibles al combate, ahora, en la segunda guerra del Golfo, había que olvidarse de esas seguridades y empezar de cero, sobre la marcha, con una nueva tarea totalmente diferente y despreciada por una cultura de arma muy asentada en su peculiar estilo y alma de jinete.

No se trataba de cerrar y cargar contra el enemigo con acometividad y fiereza. La alegría de una carga de caballería acompañada del toque de clarines y cornetas o el estrépito de los motores de los carros lanzados en persecución del enemigo debían sustituirse por acciones más prosaicas. Ahora se trataba de acompañar a la población de una ciudad desconocida y peligrosa, donde inicialmente muchos eran abiertamente hostiles o en el

mejor de los casos indiferente. La población es el objetivo que hay que conquistar. Observar su comportamiento, identificar sus costumbres y pautas, respetar su diferencia, descubrir sus miedos, preocupaciones, sus intereses, sus sueños y esperanzas para manteniendo la iniciativa interactuar y convertirse en un elemento más del paisaje. Un catalizador de cambio, capaz de cumplir un servicio y abrir una ventana de oportunidad para reestablecer un nuevo equilibrio, que pueda sostener un entorno estable donde la ilusión de prosperar pueda echar raíces.

Los dragones de caballería, dejando colgado su esplendor, aprendieron a bailar con la fea misión de luchar entre la gente contra un enemigo escondido al que no se podía alimentar con el odio de acciones y demostraciones de fuerza desproporcionadas y mal orientadas.

El pavor y sobrecogimiento de una carga de caballería, para la que llevaba preparándose el regimiento desde su fundación en 1861, tenía que dejarse temporalmente en la sombra de la memoria. Si Louis V. Gerstner, cuando se hizo cargo en 1993 de la difícil tarea de transformar la gigantesca compañía IBM, estaba convencido de que los elefantes también pueden aprender a bailar y lo demostró, el coronel McMaster no hizo menos y confirmó que, con un fuerte liderazgo, las tripulaciones de sus carros de combate también pueden aprender a bailar con la más fea.

El cambio de lo convencional a lo asimétrico para un coronel de Caballería al mando de un Regimiento Acorazado puede ser tan complejo como el que tendría que afrontar Fernando Alonso al dejar su fórmula uno, aparcado en el circuito de carreras, para conducir por Madrid el autobús número 53 de la Empresa Municipal de Transportes atestado de gente. Supongo que también sería difícil para Rafael Nadal dejar la pista, la raqueta y las pelotas de tenis para jugar bádminton.

La gran ventaja del entonces coronel McMaster a la hora de afrontar el cambio era su conocimiento de la historia de la guerra. Su experiencia de éxito en la operación «Desert Strom» no bloqueó su capacidad de adaptarse y aprender. La tentación tan humana de aplicar recetas que han funcionado en el pasado a cualquier nueva circunstancia, sobre todo, cuando la incertidumbre y el riesgo nos apremian, solo puede sobrellevarse cuando se dispone de recursos conceptuales suficientes para poder discernir lo que más conviene a la situación del momento.

La importancia de las ideas, la doctrina, los conceptos y la experiencia en combate

Voluntad y músculo no son suficiente para determinar la aptitud de una fuerza para cumplir su misión. Las experiencias de las guerras de Afganistán e Irak han reforzado esta consideración en muchos de los mandos del Ejército de Tierra. El general McMaster está convencido de que la guerra es un desafío inherentemente humano, por lo que la ventaja tecnológica no es definitiva si el potencial del factor humano no sabe aprovechar el desequilibrio de los medios¹².

La relevancia que el general McMaster concede al entorno humano en el conflicto y a la necesidad de un mejor conocimiento de la relación entre la naturaleza del hombre y de la guerra con el entorno, la misión y los medios es consecuencia del desarrollo de una sensibilidad que no necesariamente está al alcance de un oficial tácticamente excepcional. Probablemente una interpretación excesivamente táctica de la guerra impida una visión más completa y lateral de la realidad que acompaña a la lucha. La doble dimensión de soldado y académico no suele ser un perfil habitual pero la combinación puede ser muy útil aunque también controvertida. No es por lo tanto extraño que al general McMaster se le haya tratado de general iconoclasta, al desafiar con frecuencia los elementos preestablecidos.

Somos lo que recordamos y también lo que practicamos. McMaster en los empleos de teniente coronel y coronel, además del mando de Unidad, tuvo destinos de estado mayor en el Mando Central de Estados Unidos, donde conoció al general John Abizaid, con quien estableció una fuerte relación de confianza que le permitió ejercer su influencia cuando este general fue nombrado comandante del Mando Central (USCENTCOM), responsable de las operaciones militares tanto en Irak como en Afganistán. Fue seleccionado, siendo todavía coronel, por el general David Petraeus, comandante en Irak, para formar parte de una reducida célula de expertos asesores, función propia de estado mayor. Una vez ascendido a general de brigada McMaster fue jefe de planes de ISAF, otro destino de estado mayor.

¹² <http://heavy.com/news/2017/02/h-r-mcmaster-donald-trump-national-security-adviser-wife-career-bio-age-who-is-books-flynn/>

«We assumed that advances in information, surveillance technology, technical-intelligence collection, automated decision-making tools, and so on were going to make war fast, cheap, efficient, and relatively risk free—that technology would lift the fog of war and make warfare essentially a targeting exercise, in which we gain visibility on enemy organizations and strike those organizations from a safe distance. But that's not true, of course».

En el campo académico, además de su doctorado en la Universidad de Carolina del Norte, ha colaborado con la «Hoover Institution» de la Universidad de Stanford, y con el «International Institute for strategic Studies» de Londres.

Nacido en 1962, fue ascendido a general de brigada en el 2008 con 46 años y a teniente general con 52 años. En el Ejército español no hay ningún coronel que alcance su primera estrella de general antes de los 53 años. Sus destinos como general han estado relacionados fundamentalmente con el TRADOC (Mando de Adiestramiento y Doctrina del Ejército de Estados Unidos). Ha sido director del Centro de Desarrollo de Conceptos y Aprendizaje, jefe del Centro de Excelencia de la Fuerza de Maniobra, ha sido subdirector del TRADOC y director del Centro de Integración de Capacidades del Ejército. Reconocido por el general Martin Dempsey, jefe de Estado Mayor del Ejército, como probablemente su mejor general de brigada, todos sus destinos como oficial general, excepto las misiones en zona de operaciones, han estado relacionados con la enseñanza, la doctrina y el desarrollo de conceptos y capacidades futuras.

El currículum dice lo que uno ha hecho pero también lo que no ha hecho y esto último puede ser lo más relevante. El teniente general McMaster no ha estado destinado en el Mando Conjunto de Operaciones Especiales (JSOC), ni ha participado en misiones de inteligencia que vayan asociadas a operaciones encubiertas o clandestinas. Sus convicciones, su formación militar y su forma de entender el uso de la fuerza, por muy innovador y creativo que sea McMaster, no hubiera nunca aceptado que en la zona de operaciones hubiese dos guerras paralelas como ha terminado pasando. Una guerra de alto perfil y otra de baja huella. En Irak y Afganistán pero también en todo el teatro de operaciones del Mando Central se han venido desarrollando dos guerras. Por una parte la guerra que conducía el Mando Central con su cadena de mando militar y por otra parte la que dirigía por su cuenta el Mando de Operaciones Especiales, que desde la primera Administración del presidente Bush había dejado de ser un mando de apoyo para convertirse en un mando apoyado, preparado para funcionar por su cuenta, al margen de otros mandos estratégicos y con contacto directo con la cadena de mando político. Aunque la CIA era supuestamente el principal organismo encargado de las operaciones encubiertas, el secretario de Defensa Donald Rumsfeld impulsó las acciones del JSOC, sustituyendo a la agencia de inteligencia, porque esto le permitía actuar con más rapidez y menos controles. Muchas de las operaciones encubiertas pasaron a considerarse como operaciones de preparación del terreno de combate de carácter exclusivamente

militar y por lo tanto bajo la autoridad del departamento de defensa. Las unidades de operaciones especiales están autorizadas a realizar Operaciones de Fuerza Avanzada (OFA), que son acciones previas al despliegue de las fuerzas principales de combate. Las Operaciones de Fuerza Avanzada, a diferencia de las operaciones de la CIA, pueden desarrollarse con una mínima supervisión externa¹³.

El general de cuatro estrellas Charles Holland, comandante del Mando de Operaciones Especiales (SOCOM), no estaba de acuerdo con el nuevo papel que desde el mando político se le quería asignar al JSOC. El famoso periodista norteamericano Seymour Hersh, a finales de 2002, informaba que sus fuentes en el Pentágono sostenían que el secretario de Defensa y su equipo estaban enfrentados a los generales en el mando de operaciones. Al parecer según Rumsfeld el problema de estos oficiales generales se reducía a su falta de determinación para integrarse en un nuevo tipo de misión relacionada con la caza de objetivos de alto valor¹⁴. El camino a seguir era claro y por lo tanto había que buscar otro tipo de jefes más decididos a colaborar. El general Charles Holland fue sustituido como comandante del SOCOM en septiembre de 2003 por el general de cuatro estrellas Bryan Brown y el teniente general Stanley Mcrystal fue designado comandante del JSOC ese mismo mes. Tanto el mando estratégico como el mando operacional de las fuerzas especiales habían sido sustituidos para empezar una nueva etapa de expansión de este tipo de fuerzas.

El general Mcrystal como el general McMaster son guerreros académico pero su experiencia de combate es muy distinta. El general Mcrystal estudió un máster en seguridad nacional y estudios estratégicos en Naval War College y otro en relaciones internacionales en la Universidad Salve Regina. Estuvo destinado en unidades de rangers, en unidades aerotransportadas y de operaciones especiales. Su competencia como líder no la cuestiona nadie. Sus hombres le adoraban y aspiraban a ser como él. En el mundo de las operaciones especiales se le conocía como el «Papa»¹⁵. En los primeros momentos en Afganistán, al principio del año 2002, fue el comandante de la Combined Joint Task Force 180, una fuerza híbrida compuesta por unidades de operaciones especiales y convencionales, que terminaría siendo el núcleo del cuartel general de la operación Libertad Duradera. En Afganistán conoció al general Michael T.

¹³ Scahill, Jeremy. «Guerras sucias: El mundo es un campo de batalla». Editorial Paidós, Barcelona 2013.

¹⁴ <http://www.newyorker.com/magazine/2002/12/23/manhunt>

¹⁵ <http://smallwarsjournal.com/jrnl/art/the-pope>

Flynn, una leyenda del mundo de la inteligencia militar. El general Michael T. Flynn estuvo subordinado al general McCrystal como jefe de inteligencia en el Mando Conjunto de Operaciones Especiales (JSOC). Más adelante sería ascendido a director de la Agencia de Inteligencia de la Defensa, finalmente sería nombrado por el presidente Trump consejero de Seguridad Nacional.

También bajo el mando del general McCrystal en 2004 se encontraba un oficial de la Marina, miembro de los famosos equipos Seal, Willian McRaven, que con el paso del tiempo terminaría siendo almirante y comandante jefe del SOCOM. McRaven mandó la Task Force 121 que se constituyó como fuerza unificada para las guerras de Irak y Afganistán. La misión de la TF 121 era eliminar objetivos de alto valor como Sadam Husein, Osama Bin Laden, etc.¹⁶.

El espectacular desarrollo de las capacidades y misiones del JOSC durante más de una década lo han protagonizado los tres oficiales generales de los que hemos hablado; McCrystal, Flynn y McRaven. El uso de drones de ataque y las incursiones nocturnas de equipos especiales, no solo en los teatros de operaciones donde se libraba la guerra sino también en otras partes del mundo, especialmente en Pakistán y Yemen, han permitido desarrollar una nueva forma de guerra con baja huella, pocas restricciones y difícil de controlar. El nuevo modelo que empezó a gestarse durante los mandatos del presidente Bush se ha impuesto con más fuerza durante los mandatos del presidente Obama. Es el nuevo estilo de guerra que está de moda.

El general McMaster no es un especialista en este tipo de guerra y además se opondrá con fuerza al empleo discrecional de las operaciones especiales para eliminar todo tipo de objetivos, con más fuerza todavía si estas misiones se ejecutan ignorando la cadena de mando militar de la zona de operaciones. Además y posiblemente más importante es su falta de experiencia directa en Washington, en el Pentágono y en los entresijos de la Casa Blanca.

A pesar de lo que le falta por aprender, el senador John McCain aplaudió la designación del teniente general McMaster por el presidente Trump como consejero de seguridad nacional. Muchos más sin consideraciones partidistas han celebrado esta designación.

¹⁶ Scahill, Jeremy. «Guerras sucias: El mundo es un campo de batalla». Editorial Paidós, Barcelona 2013.

Designación como consejero de Seguridad Nacional

El 20 de febrero de 2017, solo un mes después de su investidura como presidente, Donald Trump designó al teniente general en activo H. R. McMaster como consejero de seguridad nacional para sustituir al teniente general Michael Flynn que dimitió el día 13. El general Michael Flynn fue nombrado por el presidente Obama director de la Agencia de Inteligencia de la Defensa el año 2012 y cesó en su puesto un año antes de lo previsto. Su cese fue controvertido, pudiendo estar relacionado con problemas de gestión en la agencia o con sus desavenencias con las políticas de la Administración Obama. Este antecedente apunta un riesgo potencial para ocupar un puesto que exige la coordinación entre diferentes departamentos y agencias, que se multiplica si tenemos en cuenta que no tenía experiencia en destinos que le permitiesen establecer contactos con el mundo político y desarrollar la sensibilidad necesaria para administrar las siempre difíciles relaciones cívico militares en una democracia.

Por otra parte, el tono que utilizó el general Flynn en la campaña electoral del presidente Trump y las duras críticas con las que atacó tanto al presidente Obama como a la candidata del partido demócrata sorprendieron en su momento, por no encajar exactamente con lo que podría esperarse del decoro de un general retirado¹⁷. Algunos de sus compañeros se pusieron en contacto con él para pedirle que moderase su discurso, entre ellos el general McChrystal, pero no les hizo mucho caso¹⁸. El almirante Michael Mullen, que fue presidente de la Junta de Jefes de Estado Mayor, acusó a Michael Flynn de violar el ethos militar de servicio apolítico a la nación¹⁹.

En cualquier caso, su elección como consejero de seguridad nacional se ha visto empañada por un escándalo relacionado con su conversación con el embajador ruso Sergey Kislyak, el 29 de diciembre de 2016, que le ha forzado a dimitir. Michael Flynn ha ocupado el puesto menos tiempo que ninguno de los anteriores consejeros.

¹⁷https://www.washingtonpost.com/world/national-security/nearly-the-entire-national-security-establishment-has-rejected-trumpexcept-for-this-man/2016/08/15/d5072d96-5e4b-11e6-8e45-477372e89d78_story.html?utm_term=.baf97738f1dd

¹⁸ <http://www.latimes.com/nation/politics/trailguide/la-na-republican-convention-2016-live-passed-over-as-vice-presidential-pick-1468897531-htmistory.html>

Michael Flynn, en la convención del partido republicano que designó a Donald Trump como candidato del partido a la presidencia, dijo: «We are tired of Obama's empty speeches and his misguided rhetoric This has caused the world to have no respect for America's word, nor does it fear our might».

¹⁹ «For retired senior officers to take leading and vocal roles as clearly partisan figures is a violation of the ethos and professionalism of apolitical military service... This is not about the right to speak out, it is about the disappointing lack of judgment in doing so for crass partisan purposes. This is made worse by using hyperbolic language all the while leveraging the respected title of general».

Uno de cada cuatro consejeros de seguridad nacional ha sido militar, siete en total. De este grupo de generales solo dos han ocupado el puesto en activo, Colin Powel y ahora McMaster. Ninguno de ellos había tenido relación con la inteligencia militar y las operaciones especiales hasta la llegada del general Flynn. Dentro de las Fuerzas Armadas pocas funciones son menos convencionales que las de inteligencia y operaciones especiales, lo que predispone a sus miembros, al tener una visión más amplia que las que proporcionan otros perfiles de carrera, a ser más innovadores y más críticos. Sin embargo, todos deberíamos saber que estas predisposiciones creativas deben desarrollarse dentro del marco institucional si se quiere tener alguna posibilidad de sobrevivir.

El presidente Trump intentó sustituir a Michael Flynn por el vicealmirante retirado Robert Harward. El vicealmirante fue miembro de los SEAL, su carrera militar ha estado marcada por destinos en unidades de operaciones especiales, alcanzando el puesto de segundo jefe del Mando Conjunto de Operaciones Especiales (JSOC). Su perfil militar tiene puntos de encuentro con el Michael Flynn. Parece coherente por parte del presidente intentar sustituir a un militar con una forma especial de entender el uso de la fuerza por otro con una percepción semejante.

Sin embargo, el almirante Harward no aceptó la designación. Puede ser cierto que las reticencias del almirante tengan que ver con las restricciones que le impusieron en la designación de su equipo de trabajo. No obstante, también se ha mencionado cuestiones personales. En cualquier caso, el teniente general McMaster era el siguiente en la lista. Viene a sustituir a un consejero cesado después de que la primera opción de repuesto del presidente renunciase a desempeñar el cargo. El almirante Harward era el más adecuado para el presidente, además contaba con toda la confianza del secretario de Defensa el general Mattis, con quien sirvió a sus órdenes como segundo comandante en el Mando Central.

El general McMaster a diferencia del almirante Harward está en servicio activo. En esta situación no se puede decir no a tu comandante en jefe cuando te llama pero McMaster ha sido siempre un oficial que ha sabido hacer oír su voz sin tener miedo a decir lo que él considera acertado, aunque sea inoportuno. En su nuevo destino contará con la ayuda del general Keith Kellogg como jefe de gabinete del consejo, que podrá cubrir con acierto a su nuevo jefe en algunas de las áreas en la que todavía no tiene experiencia, especialmente en las relaciones con el mundo civil.

La tarea del general McMaster no es fácil. Tendrá que buscar el mejor asesoramiento al presidente para fundamentar las opciones que se presentan y apoyar sus decisiones constitucionales relacionadas con la seguridad nacional y la política exterior, defendiendo e impulsando las iniciativas presidenciales en la Administración y coordinando los esfuerzos de las distintas ramas ejecutivas de los distintos departamentos y agencias para alcanzar los objetivos marcados por el presidente. Este esfuerzo supone ordenar un complicado proceso impulsado por un sentido estratégico que de coherencia y consistencia a las diferentes aportaciones de los actores que concurren en la implementación de las decisiones presidenciales. La tarea es parecida a la de un jefe de Estado Mayor. Tiene que hacer fluir el proceso de decisión sin permitir que las desavenencias entre las partes terminen en una ruptura de hostilidades entre los jefes de línea, en este caso los secretarios del gabinete y los directores de agencias, colocando al presidente en el centro y pasando tan desapercibido como sea posible. Como todo trabajo de Estado Mayor es un trabajo impersonal de servicio a un mando, que obliga a reducir tanto como sea posible la visibilidad de su acción pero asumiendo todas la responsabilidad de articular la contribución de las autoridades directamente subordinadas al presidente. «He may be the best possible outcome under the circumstances»²⁰.

La aprobación del memorándum presidencial de seguridad nacional, el 28 de enero, supone un cambio en la composición de Consejo de Seguridad Nacional y de sus comités principales. La gran novedad es que el jefe de estrategia del presidente entra a formar parte del Consejo, lo que supone un aumento del campo de acción e influencia de Stephen Bannon²¹.

Steven Bannon ha sido, hasta el comienzo de la campaña electoral a la presidencia de los Estados Unidos, el director ejecutivo de «Breitbart News», una cadena de noticias en la red, que constituye la plataforma del movimiento «alt-right» o «alternative-right», caracterizado por su tendencia política fuertemente nacionalista y proteccionista. La estrecha relación de confianza entre el presidente y su jefe de estrategia, unido a su acceso al Consejo de Seguridad Nacional y a sus comités principales supondrá un reto

²⁰ https://www.washingtonpost.com/blogs/right-turn/wp/2017/02/20/mcmaster-will-be-a-good-teammate-as-national-security-adviser/?utm_term=.cd5193953e9a

²¹ Susan E. Rice, President Barack Obama's last national security adviser, called the arrangement «stone cold crazy» in a tweet posted.

para el general McMaster, que tendrá que convivir con la influencia ideológica directa de Bannon.

Leon E. Panetta, que fue jefe de gabinete del presidente Clinton, director de la CIA y secretario de Defensa con el presidente Obama, manifestó su sorpresa y malestar con la nueva composición del Consejo de Seguridad Nacional²². Panetta dejó claro que Steven Bannon no está preparado para participar en el Consejo, que nunca debería haber sucedido lo que estaba pasando, porque las promesas electorales de campaña no deben ser un factor determinante en las decisiones relacionadas con la seguridad nacional²³.

Otro cambio importante del memorándum está relacionado con la presencia del presidente de la Junta de Jefes de Estado Mayor y del director Nacional de Inteligencia en los comités principales del Consejo, que dependerá de que el asunto a tratar afecte o no a sus competencias. No obstante, esta nueva restricción a las citadas autoridades puede ser compensada por la responsabilidad que ejerce el consejero de seguridad nacional. El general McMaster, como presidente de los comités principales, es el responsable de fijar el orden del día, convocar las reuniones y de invitar según su criterio discrecional a las autoridades que considere oportuno²⁴.

El presidente Donald Trump prometió que dejaría libertad al general McMaster para elegir a su equipo en el Consejo y organizarlo con plena autoridad. No obstante, esta importante concesión del presidente parece que venía asociada a una inteligente interpretación de los límites implícitos a la discrecionalidad atribuida al nuevo consejero de seguridad nacional. Algunos miembros del antiguo equipo elegido por el general Flynn aparecen como intocables porque una cosa es libertad para elegir el equipo de trabajo y otra sería el derecho de aplicar una purga sin mirar hacia arriba²⁵. La superviviente más

²² https://www.nytimes.com/2017/01/29/us/stephen-bannon-donald-trump-national-security-council.html?_r=0

«The last place you want to put somebody who worries about politics is in a room where they're talking about national security».

²³ https://www.nytimes.com/2017/01/29/us/stephen-bannon-donald-trump-national-security-council.html?_r=0

«I've never seen that happen, and it shouldn't happen. It's not like he has broad experience in foreign policy and national security issues. He doesn't. His primary role is to control or guide the president's conscience based on his campaign promises. That's not what the National Security Council is supposed to be about».

²⁴ <https://assets.documentcloud.org/documents/3436428/NSC-Order.pdf>

²⁵ <http://foreignpolicy.com/2017/03/06/mcmaster-faces-limits-in-overhauling-flynnns-nsc/>

importante sería Kathleen T. McFarland, la segunda autoridad (deputy) dentro del consejero de seguridad nacional después del general McMaster.

Sea como fuera, la tensión entre director de estrategia y el jefe de gabinete del presidente, por una parte, y el consejero de seguridad nacional y el secretario de Defensa, por otra, está anunciada por la prensa norteamericana como inevitable²⁶. El diario El País el 5 de marzo de 2017, en su sección internacional, incluye un artículo, firmado por J.M. Ahrens, que presenta a los generales McMaster y Mattis como un posible contrapoder contra los excesos ideológicos del sector más nacionalista de la oficina ejecutiva del presidente, afirmando que el choque es inminente²⁷.

Conclusiones

La designación del general Michale Flynn como consejero de seguridad nacional fue una decisión muy arriesgada. Su dimisión forzada, a los pocos días de su nombramiento, lo confirma. El relevo de Michael Flynn no ha sido todo lo fácil que hubiese querido el presidente. La renuncia del almirante Harward no dejaba margen de error en el nuevo intento de cubrir el puesto. La elección del general McMaster era una apuesta inteligente y segura, aunque ha quedado claro que no era el candidato preferido. Un teniente general en activo no puede negarse a cubrir un puesto cuando su comandante en jefe le llama. Posiblemente las relaciones del presidente y de su círculo inmediato con su nuevo consejero no serán tan fáciles como hubiera sido con el general Flynn pero seguro que los resultados serán más consistente.

El nuevo consejero de seguridad nacional es posiblemente el mejor de los oficiales generales del Ejército de Tierra de Estados Unidos en estos momentos. Su experiencia en la guerra y su preparación en la paz han servido para consolidar un estilo de liderazgo atrevido y desafiante. El general McMaster pertenece al pequeño grupo escogido por el ejército para formar el núcleo de la élite y ha demostrado perspectivas innovadoras, capacidad para asumir responsabilidad estirando los límites de su autoridad, espíritu

²⁶ https://www.washingtonpost.com/blogs/post-partisan/wp/2017/02/28/mattis-mcmaster-are-canaries-in-trumps-coal-mine/?utm_term=.906f804b0695

https://www.nytimes.com/2017/02/21/opinion/can-mcmaster-stabilize-trumps-foreign-policy-team.html?_r=0 Bannon Is Given Security Role Usually Held for Generals

²⁷ «En su primera reunión con su equipo en el consejo, el teniente General McMaster rompió con la doctrina del presidente Donald Trump y su estrategia jefe, Steve Bannon, y rechazó el término terrorismo radical islámico. A todo el que quiso oírle le explicó que el musulmán que pone bombas contraviene el Islam y que los terroristas son eso, terroristas y punto. “No acepto que se castigue a una religión entera”, zanjó».

crítico con una visión amplia de las nuevas perspectivas, habilidad para sortear las resistencias de la cadena de mando a los desafíos impuestos por sus líneas de acción, en muchos casos provocadoras, y capacidad para asumir los riesgos necesarios para hacer valer su criterio, aceptando que casi siempre para que las cosas mejoren es necesario que empeoren al principio. Durante su servicio en el Ejército de Tierra ha demostrado valor físico, intelectual y moral para afrontar difíciles retos.

Las tensiones con el jefe de estrategia del presidente y su jefe de gabinete serán inevitables. A pesar de no formar parte del círculo íntimo del presidente sabrá hacer lo necesario para no ser arrinconado y silenciado. No se dejará bloquear por una barrera permanente de choque y sabrá buscar las alianzas necesarias para contrapesar los intentos de restringir las opciones disponibles al presidente, de ocultar los efectos de sus decisiones, de simplificar los escenarios, de pervertir los procesos de toma de decisiones y de prescindir de antemano de la posibilidad de alcanzar un acuerdo o consenso entre las partes que concurren en el Consejo de Seguridad Nacional.

Inicialmente la posición de McMaster respecto al círculo íntimo del presidente es asimétrica. El consejero de seguridad nacional tiene una posición débil y tendrá que saber utilizar el tiempo a su favor para progresivamente ganar credibilidad y confianza. Sin embargo, puede encontrar buenos aliados en el general James Mattis, secretario de Defensa, en el general John Kelly, secretario de seguridad nacional, en el general Joseph Dunford, presidente de la Junta de Jefes de Estado Mayor, y con el tiempo puede que también en el secretario de Estado y en el secretario del Tesoro.

El general McMaster es un soldado del ejército y está convencido de que el tamaño del ejército no es el adecuado para afrontar los riesgos, siendo además necesaria una renovación del material. Su forma de entender el diseño de la fuerza y su uso pueden tensionar el inevitable conflicto que genera el desarrollo de la «Third Offset Strategy» entre los diferentes servicios de las Fuerzas Armadas. Pero por otra parte su experiencia en el campo del desarrollo doctrinal y de capacidades puede ser un valor activo en este proceso.

El nuevo consejero de seguridad nacional es un hombre que tiene sus propios criterios bien asentados. Es verdad que es un recién llegado a Washington y puede ser un novato en las intrigas palaciegas. No tiene experiencia en la dirección de actividades entre distintos departamentos y agencias. Es posible que le cueste entender cómo funcionan las cosas dentro de la Casa Blanca pero sabe bien cuál es la teoría. El general McMaster

tiene el conocimiento necesario para saber que está bien y que está mal, dedicó su tesis doctoral a estudiar el asunto. Conocer como son las cosas y entender como las cosas funcionan no es lo mismo pero es un primer paso importante para facilitar el embarque en un nuevo destino.

*Andrés González Martín
Teniente coronel de Artillería (DEM)
Analista del IEEE*

18/2017

29 de marzo de 2017

Andrés González Martín

Las bases norteamericanas en
Japón bajo amenaza de ataque
nortecoreano

Las bases norteamericanas en Japón bajo amenaza de ataque nortecoreano

Resumen:

El 6 de marzo de 2017 Corea del Norte lanzó cuatro misiles balísticos que alcanzaron el mar del Japón. Desde hace varios años, Corea del Norte ha lanzado misiles SCUD ER y No-Dong desde distintas zonas del país. El Ejército Popular de Corea sabe que los misiles funcionan perfectamente. Los lanzamientos ahora son ejercicios militares para entrenar ataques contra objetivos determinados. Corea del Norte ha demostrado que puede alcanzar Japón y las bases americanas en el sur del país con un ataque de saturación del escudo antimisil desplegado. Tanto Estados Unidos como Japón entienden que el lanzamiento demuestra claramente que Corea del Norte ha alcanzado un nuevo nivel de amenaza.

Por otra parte, Corea del Norte entiende que el nuevo OPLAN 5015 y las maniobras conjuntas de los Estados Unidos y Corea del Sur denominadas «FOAL EAGLE» amenazan su seguridad por estar asociadas a posibles ataques preventivos. La respuesta de Corea del Norte ha sido demostrar que está también en disposición de lanzar ataques preventivos contra las bases americanas en Japón. Las dos partes están acelerando a dos trenes lanzados uno contra el otro y ninguno parece querer pararlos. Mientras tanto, Estados Unidos han empezado a desplegar en Corea del Sur el nuevo sistema antimisil THAAD que ha provocado protestas por parte de China.

Abstract:

On March 6, 2017, North Korea launched four ballistic missiles that reached the Sea of Japan. For several years, North Korea has launched SCUD ER and No-Dong missiles from different parts of the country. The Korean People's Army knows that the missiles

work perfectly. The throws are now military exercises to train attacks against certain targets. North Korea has shown that it can reach Japan and the American bases in the south of the country with a saturation attack of the anti-missile shield currently deployed. Both the United States and Japan understand that the launch clearly demonstrates that North Korea has reached a new level of threat.

On the other hand, North Korea understands that the new OPLAN 5015 and the joint maneuvers of the United States and South Korea called "FOAL EAGLE" threaten their security because they are associated with possible preventive attacks. North Korea's response has been to demonstrate that it is also ready to launch pre-emptive strikes against American bases in Japan. The two sides are speeding up two trains thrown at each other and neither seems to want to stop them.

Meanwhile, the United States has begun deploying in South Korea the new THAAD anti-missile system that has provoked protests from China.

Palabras clave:

Tercera estrategia de compensación, Escudo antimisil, misil balístico, bases americanas, ataques preventivos, escalada, sistema AEGIS, THAAD, Patriot PAC-3, base Iwakuni.

Keywords:

Third Offset Strategy, Missile Defence System, ballistic missile, american bases, preemptive attack, escalation, AEGIS, THAAD, Patriot PAC-3, Iwakuni base.

La bases norteamericanas con mayor grado de amenaza

El secretario de Defensa de Estados Unidos Chuck Hagel en noviembre de 2014 presentó una nueva iniciativa de innovación de la defensa, recogida en la llamada tercera estrategia de compensación (Third Offset Strategy). La iniciativa pretende mantener la superioridad militar norteamericana desarrollando nuevas capacidades y conceptos¹. El anuncio de esta iniciativa supone, en primer lugar, el reconocimiento un nuevo escenario, que amenaza el mantenimiento en el futuro de la actual indiscutida ventaja militar norteamericana y, en segundo lugar, la decisión de actuar para evitarlo.

La estrategia de compensación pretende una reconfiguración de las Fuerzas Armadas norteamericanas para cambiar la forma de hacer la guerra. La cultura estrategia de Estados Unidos se ha caracterizado por buscar soluciones tecnológicas a los problemas estratégicos, operativos o tácticos. Una vez más, se trata de modelar nuevas formas de aplicar la fuerza mediante el desarrollo de nuevas tecnologías aplicadas a nuevos sistemas de armas. El objetivo es imponer un desequilibrio indiscutido a los potenciales adversarios, rediseñando el marco operativo.

La situación final deseada es un completo desplazamiento de la iniciativa en el combate, generando un nuevo campo de batalla donde las armas de superioridad estén exclusivamente a disposición del que ha tomado la delantera, es decir, de Estados Unidos. Lo que se anuncia es una nueva carrera armamentística basada en la aplicación de nuevas tecnologías que no podrán seguir los demás. Lo que se deduce es que los norteamericanos confían en que su potencial tecnológico les asegura, si se invierte y estudia su aplicación militar, la hegemonía de sus Fuerzas Armadas.

Estamos hablando de una nueva estrategia competitiva, que pretende anticiparse con el diseño de una nueva fuerza decisiva capaz de garantizar una ventaja militar incontestable. La tercera estrategia de compensación exige decisiones a largo plazo que se concretan en inversiones anuales, ajustadas a un calendario de actuaciones, que permitan consolidar una brecha tecnológica-militar en el 2030 respecto a cualquiera que quisiera disputar la hegemonía militar de Estados Unidos.

La primera estrategia de compensación se desarrolló durante el mandato del presidente Eisenhower, como consecuencia de la guerra de Corea, para desarrollar la capacidad de

¹ <https://www.defense.gov/News/Speeches/Speech-View/Article/606635>

«Today I'm announcing a new Defense Innovation Initiative – an initiative that we expect to develop into a game-changing third 'offset' strategy».

respuesta nuclear masiva frente a la amenaza comunista. La segunda estrategia de compensación, desarrollada durante los años setenta y ochenta, tenía como objetivo compensar con la calidad y precisión del armamento aliado la superioridad cuantitativa convencional del Pacto de Varsovia. La actual tercera estrategia de compensación está relacionada fundamentalmente con la amenaza provocada por el desarrollo de capacidades antiacceso y de negación de área (AA/AD) por parte de potenciales enemigos.

La geoestrategia de Estados Unidos desde el final de la Segunda Guerra Mundial ha estado vinculada a la capacidad de proyección de fuerzas en el gran tablero euroasiático. Negar la capacidad de proyección de fuerzas o imponer un coste inaceptable impediría a Estados Unidos la gestión de los equilibrios de poder en la masa continental euroasiática y afectaría a su credibilidad con sus aliados, lo que a largo plazo supondría el aislamiento de Estados Unidos, reduciría su capacidad de influir en el mundo y abriría la puerta a un cambio de guardia en la hegemonía mundial. La base de esta iniciativa de innovación de la defensa es la superioridad norteamericana en el campo de la investigación y desarrollo de nuevas tecnologías, su potencial industrial, organizativo y logístico pero también en la competencia de sus Fuerzas Armadas para aplicar los nuevos avances a su doctrina militar.

La tercera compensación estratégica pretende dar respuesta a cuatro graves amenazas a las que se enfrentan las Fuerzas Armadas norteamericanas, que en gran medida tienen que ver con el desarrollo de capacidades antiacceso y de negación de área por parte de potenciales adversarios:

- a) La vulnerabilidad de las bases y grupos aeronavales.
- b) La capacidad alcanzada por sus potenciales adversarios en mando, control, comunicaciones, computadoras, inteligencia, vigilancia y reconocimiento (C4ISR).
- c) La vulnerabilidad de los aviones tripulados a la defensa aérea.
- d) La vulnerabilidad de los satélites.

En relación a la vulnerabilidad de las bases es conveniente tener presente que el Departamento de Defensa de los Estados Unidos es la mayor organización del mundo, mantiene desplegados fuera del país a cerca de 400.000 personas en casi 100 países. Estados Unidos mantienen 587 instalaciones militares fuera de su territorio. Alemania (181), Japón (122) y Corea del Sur (83) son los tres países con mayor número de

instalaciones. En Japón y Corea del Sur se encuentra el 35% del total de las instalaciones militares norteamericanas².

En la actualidad la vulnerabilidad de las bases norteamericanas es singularmente relevante en Japón y Corea del Sur, fundamentalmente por el alto porcentaje de instalaciones militares que se concentran en estos dos países y por la amenaza que representa Corea del Norte. La prioridad número uno para la seguridad de Corea del Norte es la continuidad del régimen de la familia Kim Jong. El régimen ha buscado directamente el desarrollo de sus propias armas de destrucción masiva para protegerse con sus escasos recursos de una potencial agresión del sur, utilizando el miedo a una invasión como soporte de un modelo político insostenible después del fin de la Guerra Fría. Cada vez más claramente China ve a Corea del Norte más como una amenaza que como un aliado.

Corea del Norte ha alcanzado un nuevo nivel de amenaza

El 6 de marzo de 2017 Corea del Norte lanzó cinco misiles balísticos desde las proximidades de la base de Donchang-ri, estación de lanzamiento de satélites de Sohae, situada en la costa noroeste de la península a unos 50 kilómetros de la frontera china. En el lanzamiento uno de los misiles cayó al suelo en la primera fase de su trayectoria pero los otros cuatro recorrieron unos 1.000 kilómetros, para caer en el mar del Japón. Tres misiles cayeron en las aguas de la zona económica exclusiva de Japón, a menos de 350 kilómetros de la península de Oga en la isla de Honshu, la más grande del archipiélago.

El lanzamiento múltiple de misiles capaces de alcanzar su objetivo con éxito no es solo una prueba de la capacidad de Corea del Norte de poner en el aire misiles balísticos de corto alcance. No se trata de confirmar que los misiles funcionan. Realmente de lo que estamos hablando es de un ejercicio militar. Desde hace varios años, Corea del Norte ha lanzado misiles SCUD ER y No-Dong desde distintas zonas del país. El Ejército Popular de Corea sabe que los misiles funcionan perfectamente. Ahora de lo que se trata es de acciones militares para entrenar ataques contra objetivos determinados. Los misiles de los ejercicios son vectores con capacidad de armar una cabeza nuclear. La carga nuclear

² https://www.google.es/#q=us_department_of_defense_-_base_structure_report_fiscal_year_2015_baseline_-_as_of_30_sept_2014_-_a_summary_of_the_real_property_inventory_-_206_pages&*&spf=107

que podrían armar estos misiles sería del orden de los kilotones, del mismo orden de magnitud de las que explosionaron en Hiroshima y Nagasaki.

El sur de la isla de Honshu y prácticamente toda la isla Kyushu están dentro del círculo de alcance de los misiles lanzados sobre el mar, lo que supone una amenaza directa contra Japón y contra las bases norteamericanas establecidas en el país. El vicealmirante James D. Syring, director de la Agencia de Defensa de Misiles (Missile Defense Agency), responsable del desarrollo del programa de Defensa contra Misiles Balísticos (Ballistic Missile Defense, BMD), declaró que este lanzamiento múltiple de misiles de Corea del Norte va más allá de lo que se había visto hasta el momento. El primer ministro de Japón, Shinzo Abe, al día siguiente del lanzamiento, después de una larga conversación con el presidente Donald Trump agradeció que Estados Unidos hayan puesto claramente todas las acciones encima de la mesa³. En el Consejo de Seguridad Nacional norteamericano se discutieron todas las posibilidades incluyendo ataques preventivos y el redespliegue de armas nucleares en Corea del sur⁴.

Coincidiendo con el vicealmirante James D. Syring, el primer ministro Abe declaró que la situación «demuestra claramente que Corea del Norte ha alcanzado un nuevo nivel de amenaza», los disparos reiterados de Corea del Norte son un acto de provocación para nuestra seguridad y una violación flagrante de las resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU. «De ninguna manera podemos tolerarlo»⁵. Convocado por el primer ministro Abe se reunió el Consejo Nacional de Seguridad de Japón. Después de la reunión del Consejo, el secretario del jefe del gabinete, Yoshihide Suga, insistía en considerar que el ejercicio militar del día 6 de marzo era una prueba de que el nivel de amenaza sobre Japón ha aumentado⁶.

Japón y Corea del Sur son dos de los cinco países del mundo que han instalado en los buques de sus Armadas el sistema norteamericano AEGIS, que puede dotarse con

³ https://www.nytimes.com/2017/03/07/world/asia/korea-missile-defense-china-trump.html?_r=1&utm_source=Sailthru&utm_medium=email&utm_campaign=New%20Campaign&utm_term=%2ASituation%20Report

⁴ <https://www.nytimes.com/2017/03/07/world/asia/thaad-missile-defense-us-south-korea-china.html?action=click&contentCollection=Asia%20Pacific&module=RelatedCoverage&region=Marginalia&pgtype=article>

⁵ <https://www.theguardian.com/world/2017/mar/06/north-korea-fires-unidentified-projectile-into-sea-of-japan>

«The latest launches of ballistic missiles clearly demonstrate evidence of a new threat from North Korea». «The launches are clearly in violation of ONU security council resolutions. It is an extremely dangerous action».

⁶ http://www.lainformacion.com/mundo/Corea-Norte-misiles-cayeron-japonesas_0_1005499519.html

capacidad antimisil. Además, Japón es el único país que junto con los norteamericanos está participando en la mejora del misil SM-3, diseñado para derivar misiles balísticos. Los Estados Unidos mantienen de forma permanente en solo dos países del mundo cruceros capaces de desplegar un escudo antimisiles, estos países son Japón y España. No obstante un escudo antimisil no garantiza la total protección contra una salva de múltiples misiles dirigidos contra varios blancos.

Corea del Norte lanzando simultáneamente cuatro misiles balísticos SCUD-ER, ha demostrado que puede alcanzar Japón y las bases americanas en el sur del país con un ataque de saturación del escudo antimisil desplegado actualmente. La agencia de noticias central de Corea del Norte (NKCA), al día siguiente del lanzamiento de los misiles, declaró que el ejercicio militar demuestra la capacidad de atacar bases militares norteamericanas en Japón⁷.

El pasado año 2016 el Ejército Popular de Corea, con otro lanzamiento, simuló un ataque de misiles balísticos contra los puertos y bases aéreas de Corea del Sur. El mapa distribuido después del ejercicio por la NKCA colocaba bajo el alcance de los misiles el puerto de Busan, que entonces se consideró era el objetivo del ejercicio. Busan es una ciudad de más de tres millones de habitantes, situada al sur de la península, es el más importante puerto de Corea del Sur y el quinto del mundo por tonelaje. Ahora en 2017 ha demostrado que también puede lanzar un ataque de saturación contra Japón.

El peligro de los planes y ejercicios militares: el «OPLAN 5015» y las «FOAL EAGLE»

Corea del Norte está desarrollando una doctrina militar para el uso a gran escala de armas nucleares en las primeras fases del conflicto para desactivar los nuevos planes de guerra de Estados Unidos y Corea del Sur. El año 2015 Estados Unidos y Corea del Sur diseñaron un nuevo plan de contingencia combinado denominado OPLAN 5015 para responder a la amenaza de Corea del Norte. El nuevo plan respondía a la necesidad de actualizar el anterior OPLAN 5027. Durante años la respuesta militar aliada se centraba en el uso masivo de fuerzas convencionales, primero para el golpe del norte y luego lanzar un fuerte contrataque que llegase a dominar toda la península.

⁷<http://www.ndtv.com/world-news/north-korea-leader-kim-supervised-missile-tests-state-agency-1666850>
KCNA said. «Involved in the drill were Hwasong artillery units of the KPA (Korean People's Army) Strategic Force tasked to strike the bases of the U.S. imperialist aggressor forces in Japan in contingency».

El OPLAN 5015, cambiando el enfoque militar de los planes anteriores, se centraba en un uso selectivo y limitado de la fuerza, más en sintonía con el modelo de guerra de baja huella que se impone en estos momentos. Las fuerzas especiales y las armas de precisión contra objetivos claves para aislar y descabezar el régimen de Pionyang serían las grandes protagonistas del nuevo plan. El centro de gravedad cambiaba. No se pretendía destruir las capacidades militares del norte sino destruir la posibilidad de ejercer un mando y control efectivo, aislando al líder supremo de Corea del Norte y su cúpula, al tiempo que se disponían los medios y acciones para responder a posibles ataques asimétricos del norte con misiles balísticos o ciberataques. La respuesta del OPLAN 5015 podía ser preventiva⁸.

La prensa de Corea del Sur y la internacional pronto se hizo eco de algunos detalles del nuevo plan. A pesar de ser un documento reservado, algunos generales coreanos dejaron entrever algunos detalles importantes relacionados con operaciones de guerra psicológica, operaciones dirigidas contra objetivos de alto valor, ataques de precisión contra capacidades básicas de mando, control y comunicaciones y sobre todo la posibilidad de realizar ataques preventivos. El nuevo enfoque es un modelo clásico para descabezar un régimen político, muy en sintonía con la propuesta del secretario de Defensa Donald Rumsfeld en su doctrina de «Shock and Awe», pero no tiene el éxito asegurado en un país tan hermético como Corea del Norte y donde la seguridad del líder y la continuidad del régimen es el primer objetivo de su política de seguridad.

La posibilidad de que el nuevo plan terminase por convertirse en un ataque preventivo contra Corea del Norte tuvo como respuesta un incremento de los ejercicios militares de ataque con misiles balísticos. En el año 2016 se realizaron más de veinte ejercicios de lanzamiento de misiles y dos pruebas nucleares de las cinco que ha realizado Corea del Norte desde 2006⁹. Nunca antes se había desplegado tanta actividad.

En el año 2016 se realizó el ejercicio anual combinado entre las Fuerzas Armadas de Estados Unidos y Corea del Sur denominado «Foal Eagle», que se viene programando desde 1997, siendo una de las maniobras militares de mayor entidad del mundo. Por primera vez este ejercicio se apoyaba en el OPLAN 5015. En las maniobras participaron 300.000 soldados coreanos y 15.000 norteamericanos, el mayor en número de efectivos

⁸ <http://www.globalsecurity.org/military/ops/oplan-5015.htm>

<http://nationalinterest.org/blog/the-buzz/oplan-5015-the-secret-plan-destroying-north-korea-start-19747>

⁹ <https://www.adn.com/nation-world/2017/03/04/trump-inherits-a-secret-cyberwar-against-north-korean-missile-program/>

desde 2010. Pyonyang rápidamente expuso el grave deterioro que para su seguridad suponía estas maniobras.

Este 2017 el ejercicio «Foal Eagle» durará unos dos meses implicando a un número similar de fuerzas y con la más que probable participación de los ultramodernos F-35 instalados en la base conjunta de Estados Unidos y Japón de Iwakuni. Las primeras actividades comenzaron en febrero y está previsto que finalice el 30 de abril. El lanzamiento de los misiles norcoreanos es una forma de responder a lo que consideran una amenaza directa, demostrando su intención de anticiparse con ataques, quizás nucleares, contra los puertos y bases en Corea del Sur y contra las bases americanas en Japón.

La agencia estatal norcoreana de noticias (KCNA) ha advertido que si durante las maniobras «Foal Eagle» «se infringen lo más mínimo la soberanía y dignidad de Corea del Norte, el Ejército lanzará bombardeos despiadados de gran precisión desde tierra, aire, mar y submarinos».

El riesgo de escalada es ahora mucho mayor porque las dos partes tienen en mente planes de ataque preventivo y las dos partes tienen capacidad para realizarlos. No es seguro y tampoco muy probable que Corea del Norte tenga ahora la capacidad de instalar cabezas nucleares en sus misiles. Es verdad que tienen capacidad nuclear y vectores para lanzar armas nucleares pero no es fácil minimizar el tamaño de un artefacto nuclear para instalarlo en un misil y tampoco protegerlo para que los cambios de aceleración y trayectoria no afecten a su funcionamiento. Lo que es seguro es que en Corea del Norte están acelerando los trabajos de adaptación. La presión sobre las partes será creciente. Como en otras ocasiones la tentación de ser el primero en lanzar el ataque será muy fuerte. Ante esta situación es importante analizar en qué medida las fuerzas militares y los planes de ambas partes pueden estar preparando un escenario donde la guerra abierta sea más probable o menos¹⁰.

El ministro de Asuntos Exteriores chino Wang Yi, después del lanzamiento de los misiles norcoreanos, apuntó que las dos partes están acelerando a dos trenes lanzados uno contra el otro y ninguno parece querer pararlos¹¹. La prioridad china es encender las

¹⁰ http://foreignpolicy.com/2017/03/09/north-korea-is-practicing-for-nuclear-war/?utm_source=Saithru&utm_medium=email&utm_campaign=EDPIX%203-9&utm_term=%2AEditors%20Picks

¹¹ http://shanghaiist.com/2017/03/08/us_nk_collision_course.php

«The two sides are like two accelerating trains coming toward each other, and neither side is willing to give way».

líneas rojas y aplicar los frenos. La primera propuesta del ministro Wang Yi es la suspensión de los ejercicios militares de ambas partes¹².

La propuesta china es acertada porque Corea del Norte considera «que las maniobras militares conjuntas de Estados Unidos y Corea del Sur dejan a la península coreana al borde de una guerra nuclear, subrayando que los ejercicios suponen una clara escalada de la tensión en la región»¹³.

El escudo antimisil y la respuesta norteamericana

La prensa ha destacado, por su coincidencia en el tiempo, la relación entre el lanzamiento de misiles balísticos los primeros días de marzo con el inicio del despliegue del sistema antimisiles balístico norteamericano THAAD (Terminal High Altitude Area Defence) esa misma semana. Los primeros lanzadores y misiles del sistema THAAD llegaron a la base aérea de Osan, a 70 kilómetros al sur de Seúl, al día siguiente de que los norcoreanos realizaran sus lanzamientos, amenazando las bases americanas en Japón. No obstante, el despliegue de este nuevo escudo de misiles estaba aprobado por los Gobiernos de Estados Unidos y la República de Corea desde el verano del 2016. Entonces se decidió que el sistema THAAD se instalaría en Corea del Sur a lo largo del año 2017. El inicio del traslado de estos equipos en marzo supone que este nuevo escudo antimisil estará operativo en uno o dos meses. Para Corea del Norte el despliegue de un nuevo escudo de misiles en Corea del Sur no es un grave problema. Saben que pueden saturar las defensas de los diferentes escudos desplegados pero a China le preocupa mucho por el alcance de sus radares.

El sistema THAAD desplegable en tierra puede integrarse con el sistema embarcado AEGIS y con el sistema Patriot PAC-3. La interoperabilidad de los tres escudos permite compartir información, datos y trazas de seguimiento lo que supone no solo superponer escudos sino establecer una malla más tupida para detener los ataques de misiles balísticos de Corea del Norte.

Los sistemas antimisil balístico desplegados en tierra, THAAD y Patriot, atacan a su objetivo en la fase terminal de su trayectoria, a diferencia del AEGIS que lo hace en la fase intermedia. El derribo de un misil balístico en su fase terminal limita el área de cobertura del sistema de armas a los alrededores de su zona de despliegue, en el

¹² <http://edition.cnn.com/2017/03/08/asia/china-north-korea-wang-yi/>

¹³ http://www.lainformacion.com/politica/defensa/Corea-Norte-despiadados-EEUU-Sur_0_1007899280.html

THAAD a menos de 200 km de sus asentamientos y en el Patriot a menos de 50 km. El despliegue del sistema THAAD no solo protege Corea del Sur. Con su moderno radar AN/TPY-2 proporciona alerta temprana de los misiles lanzados desde Corea del Norte orientados a Japón o Guam, trasladando directamente la traza y permitiendo su seguimiento tanto al sistema AEGIS como a el Patriot Advance Capability-3 (PAC-3) desplegados en las islas¹⁴. Aunque la interoperabilidad de los sistemas mejora su eficacia lo cierto es que son muchos los espacios que permanecen descubiertos y sin protección.

Narushige Michishita, director del programa de estudios internacionales y seguridad del instituto nacional de estudios políticos de Tokio señaló que sería difícil para Japón derribar cuatro misiles al mismo tiempo con las limitadas capacidades antimisiles disponibles¹⁵.

Las grandes ciudades japonesas están en su conjunto indefensas frente a un potencial ataque. Siendo cierta esta declaración, no parece que el objetivo sean las ciudades japonesas sino las bases norteamericanas. En cualquier caso la gravedad de la amenaza obliga a Japón a mantener los lazos defensivos con Estados Unidos establecidos en un tratado bilateral, a seguir reclamando una mayor presencia de fuerzas norteamericanas y a mejorar sus fuerzas de autodefensa.

En el mes de enero el ministro de defensa de Japón, Tomomi Inada, visitó la base de Guam donde está desplegada una batería THAAP para recibir información sobre este sistema antimisil. Seguidamente el Partido Liberal Demócrata actualmente en el Gobierno constituyó una comisión para discutir la defensa antimisil del país, tratando entre otros temas la posible adquisición de baterías THAAD¹⁶.

Además, Estados Unidos están estudiando la posibilidad de utilizar el misil SM-3 del sistema embarcado AEGIS para desarrollar un nuevo modelo de escudo antimisil con base en tierra. El Gobierno japonés también ha mostrado interés por adquirir en el futuro

¹⁴ <http://edition.cnn.com/2017/03/07/asia/north-korea-japan-us-ballistic-missile-defense/>

¹⁵ <https://www.usabreakingnews.net/2017/03/north-koreas-multiple-missile-launch-could-be-test-of-new-attack-strategy>

<https://www.nytimes.com/2017/03/06/world/asia/north-korea-missiles-japan.html?action=click&contentCollection=Asia%20Pacific&module=RelatedCoverage&region=Marginalia&pgtype=article>

¹⁶ <https://www.nytimes.com/2017/03/06/world/asia/north-korea-missiles-japan.html?action=click&contentCollection=Asia%20Pacific&module=RelatedCoverage&region=Marginalia&pgtype=article>

está nueva adaptación para reforzar con cuatro sistemas integrados su defensa¹⁷. El nuevo desafío del 6 de marzo orientará el debate abierto sobre esta cuestión pero además reforzará el propósito y los argumentos del primer ministro Shinzo Abe para incrementar el gasto en defensa y transformar sus Fuerzas Armadas.

En la actualidad las fuerzas de autodefensa japonesas disponen de dos sistemas de interceptación de misiles balísticos. El AEGIS instalado en barcos de la Armada con misiles SM-3 y el Patriot Advance Capability-3 (PAC-3) con base en tierra.

David Schmerler y Jeffrey Lewis, del Centro de Estudios para la No-Proliferación del Middlebury Institute of International Studies en Monterrey, apoyándose en las imágenes proporcionadas por la agencia estatal de noticias de Corea del Norte (NKCA), que incluía mapas y fotos, llegaron a la conclusión de que el objetivo sobre el que se simulaba el ataque era la base conjunta norteamericano-japonesa de Iwakuni¹⁸.

En esta base están desplegadas el ala 12 de la Infantería de Marina (Marine Aircraft Group 12), con un escuadrón de F-18, un escuadrón de F-35 y otro de C-130J y el ala 31, de la fuerza aérea de Japón, con aviones P-3 Orión y helicópteros Sikorsky CH-53. Los F-35 son los aviones más modernos con los que cuentan las Fuerzas Armadas de Estados Unidos con capacidad *stealth*. Llegaron a Iwakuni para establecerse de forma permanente en enero de 2017. En la base trabajan 15.000 personas, de las cuales un tercio son norteamericanos. La ciudad de Iwakuni tiene 110.000 habitantes y está situada al sur de la isla de Honshu, a solo 40 kilómetros de Hiroshima, donde se utilizó por primera vez un arma nuclear.

En su reciente visita a Corea del Sur y Japón, a primeros de febrero de 2017, el secretario de Defensa norteamericano, el general James Mattis, confirmó la plena vigencia de los compromisos de defensa que los Estados Unidos con sus dos aliados, incluyendo las garantías nucleares. El general Mattis advertía que cualquier ataque nuclear contra los aliados de Estados Unidos o sus bases tendrá una respuesta devastadora¹⁹.

¹⁷ <http://www.japantimes.co.jp/news/2014/06/21/national/defense-ministry-to-study-new-missile-defense-systems/#.WMFSduQzVXJ>

¹⁸ <http://www.japantimes.co.jp/news/2017/03/08/national/north-korean-missile-drill-simulated-targeting-iwakuni-base-analysis-shows/#.WMK8xuQzVXI>

¹⁹ <http://www.foxnews.com/politics/2017/02/02/mattis-says-us-would-have-effective-and-overwhelming-response-to-north-korea-nuke-attack.html>

«America's commitments to defending our allies and to upholding our extended deterrence guarantees remain ironclad: Any attack on the United States, or our allies, will be defeated, and any use of nuclear weapons would be met with a response that would be effective and overwhelming».

Conclusiones

El lanzamiento múltiple de misiles balísticos realizado a primeros de marzo por Corea del Norte no pretende realizar una prueba de funcionamiento de los misiles. Se trata de un ejercicio militar que pretende simular el ataque a una base norteamericana en el Japón.

Corea del Norte lanzando simultáneamente cuatro misiles balísticos SCUD-ER, ha demostrado que puede alcanzar Japón y las bases americanas en el sur del país con un ataque de saturación del escudo antimisil desplegado actualmente.

El ejercicio militar ha demostrado claramente que Corea del Norte ha alcanzado un nuevo nivel de amenaza.

Tal como señalaba la tercera estrategia de compensación de Estados Unidos una de las principales amenazas a las que se enfrentan sus Fuerzas Armadas es la vulnerabilidad de sus bases en el exterior, especialmente por la posibilidad de ser atacadas por misiles balísticos.

Plantearse una modificación del despliegue de las bases compromete el modelo de presencia avanzada y de proyección de fuerza de Estados Unidos y afecta a las garantías de seguridad que mantiene con sus aliados. Las bases más amenazadas en este momento son las situadas en Corea del Sur y Japón donde se concentra el 35% de las instalaciones militares de Estados Unidos en el exterior.

Las doctrinas, planes, maniobras y ejercicios de las dos partes, Corea del Norte de un lado y Corea del Sur y Estados Unidos por otro, han puesto en marcha una escalada peligrosa al establecer opciones de ataque preventivo.

Es necesario evaluar en qué medida los planes militares preventivos de las partes contribuyen a imponer una profecía autocumplida. China tiene un papel relevante para evitar el choque de trenes.

Corea del Sur en medio de una grave crisis política, que ha supuesto la destitución de la presidenta Park Geun-hye por un escándalo de corrupción, con unas elecciones por delante en 2017 ha aceptado el inicio del despliegue del sistema antimisil THAAD. Esta decisión ha irritado a China y degrada las relaciones comerciales entre los dos países.

La gravedad de la amenaza obliga a Japón a reforzar los lazos defensivos con Estados Unidos y a mejorar sus fuerzas de autodefensa. El nuevo desafío de Corea del Norte reforzará el propósito y los argumentos del primer ministro Shinzo Abe para incrementar el gasto en defensa y transformar sus Fuerzas Armadas.

La amenaza de Corea del Norte impulsará el desarrollo norteamericano del programa de Defensa contra Misiles Balísticos (Ballistic Missile Defense, BMD) y la colaboración de Japón en algunos de sus sistemas de armas.

*Andrés González Martín
Teniente coronel de Artillería (DEM)
Analista del IEEE*

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documentos

OPINIÓN

Documentos **OPINIÓN**

- 397** Aproximación al análisis de los actores no estatales de carácter violento. Ignacio Gabaldón García
- 419** La creciente influencia de Japón en Myanmar. Borja Llandres Cuesta
- 435** El esfuerzo por el reconocimiento del refugiado medioambiental: la Iniciativa Nansen. Fernando Martín Cubel
- 450** Lecciones aprendidas de la lucha contra el yihadismo en Internet. Manuel R. Torres Soriano
- 464** La reconfiguración de Arabia Saudí. Del «Modelo de los Tres Pactos» a la «Visión 2030». Alberto Priego Moreno
- 478** Algoritmos, las nuevas armas de ¿construcción? masiva. Jesús Abraham Fernández
- 493** «Der Islamische Lebensraum». Antonio Esteban López
- 519** RD Congo: la crisis de legitimidad y la inseguridad persisten pese al acuerdo con la oposición. Trinidad Deiros Bronte
- 534** El Libro Blanco de la Defensa de Alemania y el papel de Merkel en la Europa «posbexit». Javier de Carlos Izquierdo
- 550** El derrumbe del «statu quo» en Oriente Medio: las estrategias de seguridad de Irán y Arabia Saudí. David Poza Cano
- 566** La 8.ª Conferencia de Examen de la Convención sobre la Prohibición de Armas Biológicas: una nueva oportunidad perdida. Ana Sánchez Cobaleda
- 583** Tren bioceánico central: un escenario geopolítico en la configuración de corredores estratégicos suramericanos. Jimmy Graziani Mora
- 600** Los resultados de la Cumbre Climática de Marrakech: antecedentes y perspectivas. Miguel Ángel Muñoz Rodríguez, Antonio Erias Rodríguez
- 623** Cooperación en el sector de la industria naval. Carlos Calvo Glez.-Regueral
- 635** El Sahel, amenazas de la nueva frontera. José Carlos Fagín Taboada
- 651** Arabia Saudí: aliado imprescindible para Europa y España. Ramsi Jazmati

- 671 De la Revolución en Asuntos Militares China a la carrera de armamentos en Asia-Pacífico. Gracia Abad Quintanal
- 684 En la otra orilla: la nueva estrategia local y regional de la Unión Europea en el Mediterráneo. Regina Laguna
- 703 Las nuevas tecnologías de votación: ¿una puerta abierta a la injerencia externa? Mayumi Yasunaga Kumano
- 717 El reasentamiento y la reubicación de refugiados y su aplicación en la actual crisis humanitaria. Felipe Manchón Campillo
- 733 Aspectos relativos a la incorporación de la Directiva NIS al ordenamiento jurídico español. Vicente Moret Millás
- 752 Las islas Salvajes: la mar como punto de encuentro. Ana Gómez Adeva
- 766 ¿Por qué el Líbano no puede contar con una política exterior independiente? Fco. Salvador Barroso Cortés
- 788 La regresión de la integración en América del Norte reaviva las tendencias geopolíticas regionales. Emili J. Blasco
- 804 El líder ante las emergencias. Miguel Alcañiz Comas
- 823 Guerra civil en Yemen: actores y crisis humanitaria. Carlos Igualada Tolosa
- 842 La autonomía en robótica y el uso de la fuerza. Eva Martín Ibáñez
- 856 La lucha por el planeta y el futuro de las FAS españolas. Pedro Sánchez Herráez
- 875 El terrorismo argelino: una amenaza para la seguridad energética española. Sonia Velázquez León
- 889 Un examen de las causas profundas de los conflictos en la Posguerra Fría. Actores civiles y militares: diferentes aproximaciones. Francisco Javier Quiñones de la Iglesia
- 907 Irán: nuevos tiempos, viejos retos. Urszula Skwarek
- 924 La Administración Marítima, alcance y dimensiones: «ut omnes unum sint». Ignacio Frutos Ruiz, Gonzalo Antequera Becerra
- 937 Cambio de alianzas en el mar del sur de China: retos del nuevo «statu quo». Águeda Parra Pérez

01/2017

02 de enero de 2017

*Ignacio Gabaldón García**

Aproximación al análisis de los
actores no estatales de carácter
violento

Aproximación al análisis de los actores no estatales de carácter violento

Resumen:

El presente artículo muestra el proceso analítico de Inteligencia, tomando como base del estudio y ejemplo a los actores no estatales de carácter violento (ANEV). Partiendo de la definición del objeto de estudio (los ANEV), este trabajo describe las características compartidas y se centra en los factores que proyectan las diferencias esenciales entre estos grupos. El agrupamiento de estos factores mostrará sus capacidades esenciales. El trabajo también subraya la importancia del analista o del equipo de analistas como líderes del proceso.

Abstract:

This article demonstrates the intelligence analytical process using violent non - state actors as an example. Starting from the definition of the object of study, the analysis outlines their shared characteristics and focuses on the drivers that highlight the key differences of these groups. Clustering of these variables characterizes the essential capabilities of these actors. The work also underlines the importance of the analyst or the team of analysts as leaders of the process.

***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:

Análisis, Inteligencia, Actores, Analista, Procedimiento.

Keywords:

Analysis, Intelligence, Actors, Analyst, Procedure.

Cada vez que enseñes, enseña también a dudar de aquello que enseñas

José Ortega y Gasset

Introducción: la importancia de analizar para conocer la amenaza

A mediados de 2014, el autoproclamado Estado Islámico (Daesh) se encontraba en manifiesta expansión en Irak; controlaba Mosul, había proclamado el Califato y se expandía con poca oposición. En este escenario de manifiesta superioridad, algunos grupos armados comenzaron a colaborar con Daesh, al tiempo que la guerra de la propaganda se inclinaba claramente de su lado. Por su parte y como consecuencia de la alarmante situación, el Gobierno iraquí constató sus escasas capacidades para luchar contra esta organización; y consideró que la mejor manera de combatirla era mediante el empleo de otra milicia armada de similares características. Así, durante su intervención ante la Asamblea General de Naciones Unidas en septiembre de 2015¹, el primer ministro iraquí al-Abadi reconoció a las *Fuerzas de Movilización Popular*² como parte del aparato estatal. Este grupo, formado en base a milicias preexistentes de distinta confesión religiosa y con voluntarios, está formalmente bajo el control del Ministerio del Interior.

Con todo, resulta muy relevante el hecho de que no solo este primer ministro reconoció a este grupo heterogéneo de milicias. Pocos meses antes, en abril de 2015 y en Washington, el presidente Obama daba su respaldo tácito a la nueva estrategia del Gobierno iraquí durante su encuentro bilateral con al-Abadi, donde este subrayó «que las poblaciones locales desempeñan un papel integral en la liberación de sus propias áreas». En consecuencia, refería que «era imprescindible inscribir a más combatientes tribales en la lucha contra ISIL como parte de las Fuerzas de Movilización Popular»³.

¹ General Assembly of the United Nations. General Debate of the 71st Session. ONU 30/9/15. Disponible en: <https://gadebate.un.org/en/70/iraq>. Fecha de consulta: 6/11/2016.

² Las Fuerzas de Movilización Popular (PMF en sus siglas en inglés), (en árabe: Al-Hashd Al-Sha'abi), es una organización paraguas patrocinada por el Estado iraquí. Estaba formada por unas 40 milicias, principalmente chiitas, pero también contaba con grupos sunitas, cristianos y yazidíes. La organización se constituyó para el despliegue contra el Daesh, uniendo las milicias existentes bajo el «Comité de Movilización Popular» del Ministerio iraquí del Interior, en junio de 2014.

³ Joint Statement by the United States of America and the Republic of Irak. The White House Office of the Press Secretary. 14/4/2015. Disponible en: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/04/14/joint-statement-united-states-america-and-republic-iraq>. Fecha de consulta: 6/11/2016.

De este modo, el reconocimiento expreso a las Fuerzas de Movilización Popular —dentro y fuera de Irak— es un hecho trascendental que hay que añadir a una larga lista de constataciones que demuestran una tendencia en el incremento en número, importancia e influencia de los Actores No Estatales de Carácter Violento (ANEV)⁴, en esta convulsa zona del planeta.

Como consecuencia directa de este giro estratégico para enfrentarse a los grupos violentos, los Estados han dejado de ser los únicos actores relevantes en el panorama político y han cedido a estos grupos —de manera voluntaria o forzosa— parte de los monopolios que deberían ejercer de forma exclusiva. Entre otros, y por su significativa trascendencia, cabe destacar el monopolio del uso de la fuerza dentro de sus fronteras, el control del territorio de soberanía o la emisión de legislación.

Hoy, son numerosos los ANEV que modelan peligrosamente la estrategia política, social y de seguridad en Oriente Medio. Entre otros, el Daesh ha establecido el Califato como forma de Estado en distintas zonas de Siria e Irak, y desde este control territorial clama por el juramento de lealtad de sus seguidores. Por su parte, Hamas controla la Franja de Gaza y se mueve entre el terrorismo y la acción social; mientras que Hezbollah continúa retando sistemáticamente a las autoridades libanesas, forma parte de sus instituciones estatales y es un actor destacado en la guerra de Siria. Por último, es imperativo referirnos a Al Qaeda y sus filiales, pues aunque han perdido cierta relevancia, estos grupos yihadistas mantienen un ascendiente claro en muchas zonas del mundo, desde Extremo Oriente hasta el Sahel africano. Los grupos mencionados constituyen tan solo la punta del iceberg de una miríada de grupos violentos que, con distinta naturaleza y diferentes intereses, tienen la capacidad de proyectar su influencia a lugares muy distantes de su zona de origen y actuación.

Esta realidad, que plantea un problema que, más que complicado, se debe tachar de complejo; y exige un conocimiento de estos grupos y el análisis de sus dos capacidades esenciales —permanecer en el tiempo e influir en su entorno— para hacer frente a esta dinámica amenaza. Por ello, este artículo no pretende hacer un mero repaso de los ANEV, pues reconocidos analistas me han precedido en este mismo foro con profundos estudios; sino ofrecer al lector una técnica analítica para aproximarse con criterio a un conocimiento más exhaustivo de estos grupos. Con estas premisas, el objetivo de este

⁴ Acrónimo adoptado por el autor de este trabajo.

trabajo es orientar al analista —con independencia de su experiencia inicial— en una triple vertiente: en primer lugar, ofrecerle algunas de las características en las que debe fijarse al examinar estos actores; a continuación, facilitarle la detección de los *unknown unknowns*⁵ en estos estudios; y, por último, pero no menos importante, fomentar el empleo de las técnicas estructuradas de análisis de inteligencia.

Base inicial para el análisis

En su libro *Team of Teams*⁶, el general Mc Crystal resalta la relevancia del equipo como elemento básico de trabajo y formula la siguiente premisa al referirse a los grupos SEAL⁷, que asaltaron la guarida de Osama bin Laden en Abbottabad: «La estructura de su equipo —y no el plan— era su estrategia»⁸. Con esta sentencia, Mc Crystal pretende subrayar, de manera indirecta, conceptos como la confianza mutua, la adaptabilidad, la descentralización en la toma de decisiones o el objetivo común; todas ellas, características necesarias para enfrentarse a un enemigo resiliente e imprevisible en un entorno interdependiente.

En la misma línea de argumentación, consideramos que el equipo es la unidad idónea para el análisis de inteligencia, donde son igualmente válidos los conceptos expresados por el general americano. No obstante, las limitaciones de algunas organizaciones y los avatares de la vida, en muchas ocasiones llevan al equipo de analistas a su mínima expresión: un único componente, sin que esto invalide, en modo alguno, su análisis. Por ello, y aun entendiendo que es el equipo la organización donde las reflexiones de los párrafos posteriores puede alcanzar su máxima expresión, podemos considerarlas igualmente válidas para el analista que se enfrenta a su trabajo en solitario.

En cuanto al planteamiento del análisis de inteligencia, la primera tarea que debemos abordar es la delimitación del problema a tratar, con el propósito de establecer de forma

⁵ En febrero 2002, Donald Rumsfeld, entonces secretario de Defensa de Estados Unidos, durante un discurso a su departamento aseveró: *There are known knowns. There are things we know that we know. There are known unknowns. That is to say, there are things that we now know we don't know. But there are also unknown unknowns. There are things we do not know we don't know.*

Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=GiPe1OiKQuk>. Fecha de consulta: 8/11/2016.

⁶ Mc Chrystal, S. *Team of Teams: New Rules of Engagement for a Complex World*. Penguin Publishing Group, New York, 2015.

⁷ SEAL: United States Navy Sea, Air and Land. Es una fuerza de élite del Ejército de los Estados Unidos, especialmente entrenada en todos los aspectos de la guerra no convencional. Para más información se aconseja acceder a su página oficial <https://www.navy.com/careers/special-operations/seals.html#ft-key-responsibilities>. Fecha de consulta: 8/11/2016.

⁸ Mc Chrystal, *op. cit.* p.103.

diáfana cuáles son las partes que lo componen y cuáles son las influencias que estas reciben desde el exterior. Una delimitación precisa sitúa al equipo de analistas en el camino directo y correcto al conocimiento. Por el contrario, un límite difuso solo añade confusión a un problema ya de por sí complejo. En nuestro caso, como ejemplo orientativo y por claridad en la exposición de nuestra técnica de análisis, nos focalizaremos en aquel grupo de actores no estatales que reúnen las siguientes características:

- Son independientes en distinto grado del control y de la financiación del Gobierno.
- Surgen de la sociedad por algún motivo político, social o religioso.
- Pueden emplear diversos medios para el logro de sus objetivos (violencia, programas sociales y educativos, actividad política, etc.), con lo que presentan diferentes identidades.
- Las consecuencias de sus actividades se pueden hacer evidentes en los planos político, económico o social de uno o más países.

En los siguientes párrafos presentaremos una sencilla técnica de análisis, que se basa en una reflexión ordenada y estructurada para alcanzar conclusiones fundamentadas del problema al que nos enfrentamos. Primero, analizaremos las características comunes, es decir, aquello que comparten estos grupos y que proporcionará un conocimiento necesario pero no diferenciador; un conocimiento fundamental y general del problema, una visión global. Sin embargo, las características que puedan presentar valores diferenciados según el grupo que se estudie, deben ser la parte central de nuestro análisis: aquellas que con igual denominación presentan en su contenido valores o intensidades diferentes. De esta forma, el conjunto de estas características nos mostrará los componentes que conforman los distintos ANEV; mientras que serán los valores que adquieran cada una de ellas en cada grupo lo que mostrará la identidad única y diferenciadora de este o, dicho de forma coloquial, su particular carnet de identidad.

Como expresa explícitamente el título de este trabajo, todo su contenido se refiere a una aproximación a la investigación sobre los ANEV, un estudio sistemático que pretende evitar la superficialidad o las tendencias —a veces interesadas— de los medios informativos, para que unas y otras no desvíen nuestra atención de lo que debe ser un análisis profundo de una cuestión tan trascendental como la proliferación de estos grupos violentos no estatales.

No obstante, si el equipo de analistas quiere profundizar más en su trabajo sería muy recomendable abordar de forma decidida los reconocidos métodos MICMAC⁹, para enfrentar un análisis estructural, y MACTOR¹⁰, para realizar un análisis del juego de actores, y cuya explicación profunda escapa al propósito explícito de este trabajo. Ambos métodos forman parte de la Perspectiva Estratégica de Michel Godet¹¹, y presentan como requerimientos limitativos la necesidad de contar con un entorno colaborativo y tiempo para su desarrollo. Sin embargo, y como principal valor añadido, constituyen la base para el desarrollo de escenarios, permiten alcanzar conclusiones profundas e incrementan el conocimiento individual de todos los componentes de equipo.

¿Qué características comparten los ANEV?

Las guerras y los conflictos armados entre los Estados, que eran comunes durante la Guerra Fría (y los tres siglos anteriores) y en los que se luchaba por intereses nacionales, parecen estar en fuerte declive hoy en día¹². Por el contrario, desde la década de 1990, los conflictos intraestatales, con intereses de naturaleza étnica, religiosa o cultural, se han hecho más evidentes y numerosos. Y es en este contexto —agravados por el terrorismo internacional, actividades violentas del crimen organizado y otros factores a menudo interrelacionados—, donde surge como elemento crucial y prácticamente omnipresente los ANEV¹³.

⁹ MICMAC: Matriz de Impactos Cruzados Multiplicación Aplicada a la Clasificación. Ofrece la posibilidad de describir un sistema con ayuda de una matriz que relaciona todos sus elementos constitutivos, y así resaltar las variables influyente y dependientes y por ello las variables esenciales a la evolución del sistema. Para más información, es aconsejable acceder a: <http://es.lapropective.fr/Metodos-de-prospectiva/Los-programas---versi%C3%B3n-en-la-nube/9-Micmac.html>. Fecha de consulta: 8/11/2016

¹⁰ MACTOR: Matriz de Alianzas Conflictos Tácticos Objetivos y Recomendaciones. Busca valorar las relaciones de fuerza entre los actores y estudiar sus convergencias y divergencias con respecto a un cierto número de posturas y de objetivos asociados. Para más información es aconsejable acceder a: <http://es.lapropective.fr/Metodos-de-prospectiva/Los-programas/68-Mactor.html>. Fecha de consulta: 8/11/2016.

¹¹ El profesor Michel Godet es miembro de la «Academia Francesa de Tecnología» y pertenece al consejo asesor de varios *think tanks* como el «Instituto Montaigne» y la «Fundación Europea Robert Schuman». Desde hace 40 años, ha llevado a cabo actividades de consultoría en prospectiva estratégica en diferentes grupos, regiones y corporaciones del planeta. Para más información, es aconsejable leer <http://es.lapropective.fr/CV---Michel-Godet/147-CURRICULUM-VITAE---Michel-Godet.html>. Fecha de consulta: 8/11/2016.

¹² En la década anterior (2000-2010) solo se produjeron tres guerras intraestatales (Etiopía - Eritrea en 1999-2000, Estados Unidos - Irak en 2003 y Rusia - Georgia en 2008).

¹³ States vs. Non-State Actors: Asymmetric Conflict of the 21st Century and Challenges to Military Transformation. INEGMA Special Report No. 13. 31/3/2011. <http://www.inegma.com/Admin/Content/File-81020131379.pdf>. Fecha de consulta: 8/11/2016.

Además de este incremento en el número de actores violentos, todos ellos presentan una alternativa espuria a la gobernabilidad proporcionada por el Estado, pues surgen en zonas donde la acción de este es inexistente o muy débil; y se expanden por Estados fallidos o espacios vacíos de influencia estatal, que se convierten en el caldo de cultivo idóneo donde los ANEV constituyen sus zonas seguras, sus campos de entrenamiento, o donde llevan a cabo sus actividades financieras ilegales. Y es en estos espacios donde se hace patente el desafío al monopolio estatal de la violencia y desde donde proyectan su influencia, en determinados casos obviando incluso fronteras reconocidas internacionalmente. Centrados en Oriente Medio, esta influencia puede ser tan elevada que llega a determinar de facto la política y la estrategia de toda la región.

Otra premisa relevante de nuestro estudio es que todos estos grupos se benefician del desequilibrio entre el poder que ejercen a través de la violencia y la dificultad de exigirles responsabilidad por sus acciones. De esta forma, la dificultad de aplicar la legislación internacional a estos actores no estatales, añade un nivel de extrema complejidad en la resolución de los conflictos en los que participan. Incluso, como señala el fundador y director del *International Institute for Counter-Terrorism*, profesor Boaz Ganor¹⁴, en muchas ocasiones estos grupos pueden gozar de una situación de «asimetría inversa». En ella, el Estado está atado por sus creencias, valores y por el derecho internacional humanitario; mientras que el grupo está exento de todas las restricciones morales y jurídicas, multiplica su potencial ofensivo al despreciar y explotar los valores y las normas de aquel.

Por otro lado, cabe destacar el hecho de que los ANEV son protagonistas en muchas guerras por delegación, donde un actor estatal crea o financia a un grupo de carácter no estatal y violento con el propósito de luchar por sus objetivos de manera indirecta, pero sin vulnerar la legislación internacional o con la pretensión de eludirla.

Como conclusión al estudio de estas características comunes, y sobre la base de una certera reflexión de Loreta Napoleoni¹⁵ en su obra *El fénix islamista*¹⁶, estas organizaciones armadas superan a todas las precedentes en cuanto a su capacidad

¹⁴ El profesor Boaz Ganor, además de fundador y director del ICT, ha ocupado cargos muy relevantes relacionados con contra terrorismo en universidades e institutos de reconocido prestigio mundial. Para más información se aconseja visitar <https://www.ict.org.il/Worker.aspx?ID=1> Fecha de consulta 8/11/2016.

¹⁵ Loreta Napoleoni es una economista, escritora, periodista y analista política italiana. Es experta en la financiación del terrorismo y asesora a diversos Gobiernos en la lucha contra el terrorismo. Para más información se aconseja visitar <http://lorettanapoleoni.net/espanol/>

¹⁶ Napoleoni. L. *El fénix islamista*. Espasa Libros, S.L.U. Febrero 2015.

militar, a la manipulación de los medios, o al establecimiento de programas sociales. Pero sobre todo, estas nuevas señas de identidad se traducen en unas significativas ventajas para la causa extremista, al tiempo que materializan su diferencia respecto al viejo modelo de terrorismo.

Variables diferenciadoras

Una vez analizado aquello que comparten los ANEV, hagamos que nuestro conocimiento supere el nivel de suficiencia. Para ello, es imprescindible estudiar aquellas características o variables que pueden mostrarse diferenciadoras en función de los distintos valores cuantitativos y cualitativos que estas adopten en cada uno de los grupos. El simple hecho de estudiar una misma variable en varios grupos nos conducirá, casi de forma intuitiva y espontánea, a un análisis por comparación: a «fijar la atención en los objetos para descubrir sus relaciones o estimar sus diferencias o semejanzas», —como reza la definición recogida en el DRAE—¹⁷; y, además, nos facilitará la comprensión de este fenómeno.

Pero antes de llegar a esta comparación, se impone el «descubrimiento» de las variables sobre las que centraremos nuestro estudio. Como ya hemos referido, los elementos constitutivos de los ANEV nos permitirán una representación simplificada, pero imprescindible, de sus estructuras. La realidad es tremendamente compleja. Por ello, el equipo de analistas necesita un modelo representativo del problema para poder trabajar sobre él. Este modelo tiene que mantener el equilibrio entre la excesiva simplificación, que haría irrelevante nuestro análisis, y la extrema complejidad, que lo haría inmanejable. Un equilibrio que determinará las variables que debemos considerar en el plano cuantitativo; y que se materializarán en el plano conceptual, desde el conocimiento individual y más profundo de cada analista, que volcará en el grupo empleando normalmente una técnica de reflexión colectiva del tipo tormenta de ideas.

Como aproximación a la resolución de nuestro problema, definimos una lista de 13 variables que, bajo ningún concepto, debe considerarse cerrada. Muy al contrario, debe permanecer abierta y alimentarse del razonamiento de otros analistas, ya sea para modificarla, ampliarla o, por el contrario, simplificarla. Por tanto, más allá de los

¹⁷ Para conocer la definición de «comparación» según la RAE se aconseja visitar <http://dle.rae.es/?id=9z3AWXL>.

conceptos específicos que aborde, la siguiente lista debe considerarse un incentivo más a la reflexión.

1. El centro de gravedad, que es el tangible o intangible, del que cada uno de los ANEV obtiene su fuerza y su motivación y, por lo tanto, debe centrar nuestra primera reflexión. En este ámbito, como subraya el doctor en Estudios Estratégicos Aníbal Romero¹⁸, «averiguar dónde yace el centro de gravedad del enemigo nos impulsa a entender su guerra, es decir, a esforzarnos por ver la guerra desde la perspectiva del enemigo, por ver claramente qué guerra está luchando nuestro oponente y así determinar aquel área de intereses que le resulta fundamental, de manera que al dislocarlos nos aseguremos su derrota»¹⁹. Sirvan como posibles ejemplos la propia ideología del ANEV, la destrucción de un determinado Estado, castigar a una determinada potencia occidental, una ciudad o zona de relevante importancia histórica y religiosa...
2. Los objetivos que persiguen estos grupos deben ser el motivo de nuestra siguiente reflexión. Respecto a ellos, debemos realizar una sencilla diferenciación entre el estado final deseado y los logros parciales para alcanzarlo. Entre los primeros, podría encontrarse la instauración de un califato, la erradicación de fronteras, el control de un determinado Estado, o incluso la creación de un Estado de referencia para una determinada comunidad —como Israel para los judíos—; mientras que entre los segundos, estaría el dominio sobre un determinado espacio geográfico, el control de recursos naturales, la moral de la fuerza enemiga o hasta la pretensión de dilatar el conflicto en el tiempo.
3. La ideología constituye otro elemento de referencia en el estudio de los ANEV, que nos permite conocer las causas profundas que subyacen en parte de sus acciones o comportamientos. Por ejemplo, las diferencias históricas e insalvables entre las ideologías de los ANEV sunníes y chiíes marcan la relación entre ambas. Por su parte, y en el ámbito de las semejanzas, la organización radical sunita Al Qaeda y el Daesh son producto de una ideología que se nutre principalmente del wahabismo y del salafismo. Como última muestra, Hezbollah ha publicado dos manifiestos (1985²⁰ y

¹⁸ Filósofo, politólogo y doctor en Estudios Estratégicos (King's College, Londres). Profesor titular de la Universidad Simón Bolívar. Para más información se aconseja visitar <http://www.anibalromero.net/index.html>.

¹⁹ El centro de gravedad del enemigo. El País. 9/10/2011.

http://elpais.com/diario/2001/10/09/espana/1002578408_850215.html. Fecha de consulta: 15/11/2016

²⁰ An Open Letter: The Hizballah Program. Council on foreign relations. 1/1/1988. Disponible en:

2009²¹) que describen su ideología, y en los que aborda cuestiones políticas y sociales muy variadas. Para ello, emplea un lenguaje que resta importancia a la retórica islamista y se centra más en la integración en su comunidad.

4. El enemigo. Resulta revelador estudiar los adversarios a los que se enfrenta un determinado ANEV, así como establecer —si existe— una gradación de intolerancia respecto a ellos, cuál es el origen de ese antagonismo o si, en algún momento o bajo alguna circunstancia, podrían alcanzar acuerdos para el logro de objetivos comunes. Si bien la idea general de enemigo lejano y próximo parece haberse modificado y difuminado tras los atentados de París²², la esencia es que Al Qaeda renuncia a conquistas territoriales para golpear al enemigo remoto, lo que incluye a países que apoyan a los Gobiernos apóstatas; mientras que Daesh se centra en la conquista de una base territorial sólida, en los enemigos próximos. Además, estas organizaciones tienen un comportamiento diferenciado con la comunidad chií.
5. La financiación y el acceso a los recursos económicos de estos grupos violentos no pueden escapar del conocimiento del analista, pues constituyen el «oxígeno» que permite su existencia. Entre las actividades que estas organizaciones emplean para financiarse se encuentran, entre otras muchas, los saqueos a los bancos, la extorsión, el control de recursos petrolíferos y su fraudulenta comercialización, las donaciones o el contrabando de toda naturaleza.
6. La legitimidad, incluyendo la capacidad para aunar intereses y sentimientos colectivos, y también para proporcionar servicios. Para un determinado ANEV, se debe estudiar sus vínculos con la población que está bajo su control o influencia, en general por la fuerza; además de la relación con el Gobierno legalmente constituido. Respecto a la población, el grupo no estatal frecuentemente detenta la capacidad de ejercer una función pública que implica poder, así como reconocimiento o acatamiento social. En cuanto al Gobierno, la legitimidad es un factor de suma constante: cuanto más tenga el Estado, menor espacio para la legitimidad del ANEV. Así, se pueden dar diferentes

<http://www.cfr.org/terrorist-organizations-and-networks/open-letter-hizballah-program/p30967>. Fecha de consulta: 15/11/2016.

²¹ Manifiesto de Hezbollah. Hezbollah. 1/11/2009. Disponible en:

<http://www.lebanonrenaissance.org/assets/Uploads/15-The-New-Hezbollah-Manifesto-Nov09.pdf> Fecha de consulta 15/11/2016.

²² Cambio estratégico de Daesh: «queremos París», desde la lucha contra el enemigo cercano a la lucha contra el enemigo lejano. *Francesco Saverio Angiò*/IEEE. 04/2016. Disponible en:

http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2016/DIEEO04-2016_CambioEstrategico_Daesh_Saverio_Angio.pdf.

Fecha de consulta: 15/11/2016

relaciones: (1) enfrentamiento abierto entre ambos, (2) un Estado pasivo frente a la acción del ANEV, que puede llegar a emplear las propias instituciones estatales en la consecución de sus objetivos, o (3) un reconocimiento explícito del Estado hacia el grupo en cuestión.

7. El área de actuación, que comprende el control del territorio, las aspiraciones geográficas y los santuarios. Con carácter general, aunque discutible, se considera el control del territorio como el parámetro que mide el éxito o el fracaso de un ANEV. Este último puede aceptar los límites del Estado de origen con el objetivo de controlarlo o modificarlo, o puede tratar de destruirlo con la pretensión de crear uno enteramente nuevo. Hezbollah es un claro exponente del primer caso, pues actualmente en el Líbano se difuminan los límites entre el actor estatal y el no estatal, y además opera aprovechando las estructuras del Estado. En el extremo opuesto se encuentra el Daesh, ya que planea derribar las estructuras estatales para crear una suerte de «espacio estatal» y considera que el concepto de umma²³ trasciende el concepto de frontera: un invento occidental contrario a la unidad de los creyentes musulmanes.
8. El liderazgo y la autoridad de los líderes. Los ANEV tienen una evidente dependencia de sus líderes, quienes comunican la visión, motivan a sus componentes, proporcionan identidad grupal y actúan libres de restricciones. El conocimiento de sus biografías, de las relaciones entre ellos y de los comunicados que emiten son parte del conocimiento básico del analista. A la hora de estudiar la autoridad que ejercen, debemos considerar que si bien la autoridad en una organización se aplica exclusivamente a sus miembros²⁴, esto no es del todo cierto cuando se habla de los ANEV. Por el contrario, estos ejercen su autoridad, control e influencia sobre toda la población que se encuentra en el territorio que controlan, pues su propósito final es suplantar a cualquier poder estatal.
9. La capacidad militar y de reclutamiento, que engloba las tácticas y los procedimientos que emplean los ANEV, el armamento y equipo de que disponen o pueden conseguir, así como su capacidad de operación y mantenimiento. Para subrayar la importancia

²³ Comunidad de creyentes del islam, que comprende a todos aquellos que profesan la religión islámica, independientemente de su nacionalidad, origen, sexo o condición social.

²⁴ Armed Non-State Actors: Current Trends & Future Challenges. HORIZON 2015 WORKING PAPER N.º 5, p. 12. Democratic Control of Armed Forces. Disponible en: <http://www.dcaf.ch/Publications/Armed-Non-State-Actors-Current-Trends-Future-Challenges>. Fecha de consulta: 16/11/2016.

del reclutamiento y sus repercusiones globales, baste con asomarse —entre otros muchos ejemplos— al blog de Jake Bilardi, un australiano de 18 años que murió al autoexplosionar un vehículo bomba en marzo de 2015, y leer una de sus últimas proclamas: «Con mi martirio acercándose quiero contarte mi historia, cómo pasé de ser un ateo estudiante en una escuela en el próspero Melbourne a un soldado del Khilafah²⁵ que se prepara para sacrificar su vida por el Islam en Ramadi, Irak. En Australia muchas personas probablemente piensan que conocen la historia, pero la verdad es que esto es algo que permanece hasta ahora entre yo y Allah (...)»²⁶.

10. La estructura. En su obra ya mencionada, el general Mc Chrystal recuerda que en su lucha contra Al Qaeda en Irak (AQI), «en lugar de mapas comenzaron a aparecer pizarras marca Vileda, en el Cuartel General (...) No dibujamos figuras estáticas; dibujamos relaciones cambiantes – las conexiones entre las cosas, más que las cosas en sí mismas (...) Empezamos a considerar la posibilidad de que aquellos patrones (organigramas) que buscábamos no existieran ya, que AQI y esta guerra fueran básicamente diferentes de todo lo que habíamos visto en el pasado»²⁷. Esas relaciones cambiantes, junto con la capacidad de resiliencia de estas organizaciones, apunta al estudio de la estructura de los ANEV como uno de los desafíos más complejos de nuestra investigación, donde el analista debe abandonar obsoletos clichés y ser creativo en su estudio para llegar a conclusiones certeras.
11. La relación con otros actores es otro de los extremos a considerar al estudiar un ANEV, ya que resulta extraño, por no decir imposible, que un grupo de esta naturaleza no tenga vínculos con otros actores, bien sean de carácter estatal o no estatal. El ANEV puede ser el actor intermedio en una guerra por delegación; puede tener vínculos con otros actores de ideología similar; o puede darse el caso que teniendo ideologías diferenciadas compartan enemigos o intereses. En cualquiera de estos escenarios, es muy posible que se produzcan trasvase de recursos y apoyos que podrán modificar las capacidades o los objetivos de los respectivos ANEV.

²⁵ Califato. Para más información se aconseja visitar: <http://www.khilafah.com/what-is-the-khilafah-caliphate/>. Fecha de consulta: 15/11/2016.

²⁶ An integrated approach to Islamic State recruitment. The Australian Strategic Policy Institute. Abril 2016. Disponible en: https://www.aspi.org.au/publications/an-integrated-approach-to-islamic-state-recruitment/SR88_IS-recruitment.pdf. Fecha de consulta: 15/11/2016.

²⁷ Mc Chrystal. *op. cit.* p. 25.

12. El empleo de la comunicación y de las nuevas tecnologías. «La interconexión y la posibilidad de transmitir información instantáneamente —señala Mc Chrystal— ha proporcionado a los pequeños grupos una influencia sin precedentes (...)»²⁸. Por su parte, la analista Isabel Ramos señala acertadamente que «el ciberespacio presenta una serie de características intrínsecas como pueden ser la ausencia de tiempo y espacio, la deslocalización, la transnacionalidad, la neutralidad y la descentralización, factores estos que es fundamental tener en cuenta a la hora de llevar a cabo el análisis de las conductas desviadas (...)»²⁹. Con todo, hoy es inimaginable una campaña sin una estrategia de comunicación eficiente. Bajo esta premisa, la propia OTAN reconoce que el extremismo yihadista ha demostrado su eficacia en el empleo de las redes sociales y las nuevas tecnologías para atraer nuevos componentes, mantener vivos sus mensajes propagandísticos y fomentar la radicalización³⁰.
13. La utilización de diferentes identidades. Los ANEV pueden presentar diferentes identidades en función de la audiencia objetivo; y estas varían, cambian o se solapan para adaptarse a las circunstancias o al momento. Hezbollah es un claro ejemplo de ello, pues presenta cuatro identidades diferentes, a saber: un partido político, una milicia de resistencia, una organización terrorista y una organización social³¹. Entender estas distintas identidades, así como los beneficios que obtienen de cada una de ellas, es un elemento imprescindible para profundizar en el conocimiento de cualquier ANEV.

Agrupando variables

A partir de ahora, y como siguiente paso de nuestro proceso de análisis, debemos establecer un método para gestionar los distintos parámetros establecidos. Sin duda, no resulta sencillo comunicar o sintetizar una ecuación que, en nuestro caso, tiene 13 componentes. Sin embargo, si fuésemos capaces de reunirlos en dos o tres grupos, y

²⁸ *Ibid.*, p. 27.

²⁹ Terrorismo yihadista y nuevas tecnologías. Isabel Ramos Alonso. Crimipedia. Fecha de publicación: 04/07/2016. Disponible en: <http://crimina.es/crimipedia/topics/terrorismo-yihadista-nuevas-tecnologias/>. Fecha de consulta: 15/11/2016.

³⁰ DAESH INFORMATION CAMPAIGN AND ITS INFLUENCE. NATO StratCom COE January 2016. Disponible en: <http://www.stratcomcoe.org/daesh-information-campaign-and-its-influence>. Fecha de consulta: 15/11/2016.

³¹ BLANCO, J.M. HEZBOLLAH, EL PARTIDO DE DIOS, IEEE 01/2015 Disponible en: http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_investig/2015/DIEEEINV01-2015_Hezbollahx_EL_partido_de_Dios_JMBlanco.pdf. Fecha de consulta: 15/11/2016.

sobre todo que estos reflejen la esencia de dicha ecuación, la situación sería muy diferente. Esta idea nos aconseja observar desde la distancia el trabajo realizado, analizar la agrupación más lógica en las que podemos incluir a las variables componentes de los ANEV y concluir —en nuestro caso de estudio— con dos agrupaciones que son, al mismo tiempo, claramente definitorias:

- Aquellas relacionadas con la capacidad de permanencia del ANEV.
- Aquellas racionadas con la capacidad de influencia del ANEV.

Como paso previo, es fundamental reflexionar sobre el fundamento en el que se basa este agrupamiento. En nuestro caso, el primero se refiere a la capacidad que tiene un determinado ANEV de permanecer en el tiempo, de ser un actor duradero en un espacio geográfico. Por tanto, determinar si es capaz de mantener o variar ligeramente su esencia o, por el contrario, tiene un tiempo limitado y se le puede augurar un futuro efímero.

Por su parte, el segundo se refiere a la capacidad intrínseca de ese ANEV para modificar el espacio en el que actúa o para alterar los equilibrios existentes. Es decir, si se le puede considerar un actor relevante y con repercusión, o si estamos ante una figura insignificante en su entorno.

Al final, el conjunto de ambas —la capacidad de permanecer y la capacidad de influir— determina la trascendencia que tiene el ANEV objeto de estudio: su posible alcance o la amenaza que representa para el ese espacio geográfico donde actúa y desde donde se expande.

Pero la inclusión de una variable bajo un determinado encabezamiento, lejos de ser evidente, puede suscitar cierto debate en el seno del equipo. Para ser relevante, esta inclusión debe responder a dos exigencias: ser un compromiso del equipo de analistas y mantenerla en el tiempo. Así, una vez determinadas qué variables conforman cada grupo, los conceptos de permanencia y de influencia quedarán definidos únicamente por dichas variables. De esta manera, solo tendrán un único significado para el equipo, aunque permanencia o influencia puedan tener otro diferente en el lenguaje coloquial o en otro ámbito. Con ello los encabezamientos quedan definidos de forma diáfana para el posterior trabajo del equipo. La persistencia en el tiempo de una variable en uno de los grupos permitirá comparar con exactitud dos análisis realizados sobre el mismo ANEV en dos momentos distantes en el tiempo, y así evaluar con precisión su evolución.

En nuestro caso de estudio, nuestra propuesta de clasificación y agrupamiento es:

- Capacidad de permanencia:
 - El centro de gravedad.
 - Los objetivos.
 - La ideología.
 - La financiación.
 - La legitimidad.
 - La relación con otros actores.
- Capacidad de influencia:
 - El enemigo.
 - El área de actuación.
 - El liderazgo y la autoridad de los líderes.
 - La capacidad militar y de reclutamiento.
 - La estructura.
 - El empleo de la comunicación y de las nuevas tecnologías.
 - La utilización de diferentes identidades.

Como ya hemos referido, los dos encabezamientos recogen la esencia de un determinado ANEV: permanencia e influencia. Y el estudio de estas capacidades está sustentado en un análisis estructurado de sus variables componentes, lo que nos proporciona el conocimiento profundo del grupo violento objeto de estudio. Cualquier estudio posterior entrará en el ámbito de alguna de las variables que componen cada agrupación. Profundizar en el estudio del ANEV es siempre posible y aconsejable, pero la base sólida de conocimiento ya está fundamentada, y así pasa a formar parte de la sabiduría compartida del equipo.

Descompuesto el problema en variables componentes y estudiadas todas ellas en profundidad, debemos disponer la información de la manera más adecuada para hacer evidente el conocimiento de que disponemos, o su carencia. Una tabla o matriz es siempre una posible solución, como muestra el anexo I.

El siguiente paso es la externalización, entendida en el sentido de llevar a un gráfico o a una escala numérica las conclusiones obtenidas. Así, estas conclusiones se harán más patentes, nos recordarán las variables estudiadas y todos los debates pretéritos que hemos afrontado en nuestro estudio. En resumen, un gráfico que ofrezca todo el fundamento del estudio realizado. Y son los analistas los responsables de concretar lo

que es etéreo y difuso; pues son ellos los que tienen el conocimiento más profundo, los que han invertido más tiempo en la búsqueda y análisis de la información, los que más han debatido...

En consecuencia, los analistas deben idear una escala, numérica o de colores, que permita plasmar las diferentes intensidades de los componentes de un determinado ANEV. Imagine el lector que le transmiten la siguiente información de un determinado grupo: *tiene una capacidad de permanencia de 8/10 y una de influencia de 6/10*. Con este esfuerzo de síntesis, le están ofreciendo una información concreta y útil, que el equipo de analistas podrá explicar con más detalle si así se requiere.

Conclusiones: el valor de un buen análisis

Como hemos remarcado en los párrafos precedentes, lejos de ser una investigación sobre los ANEV, este trabajo es únicamente una aproximación al análisis de estos grupos. En él, tiene un mayor peso específico la explicación del proceso de análisis que el propio contenido, y sitúa en un papel protagonista destacado al analista o al equipo de analistas.

Así, hemos llegado al entendimiento de que para proporcionar un conocimiento divulgativo de nuestro espacio geopolítico y las oportunidades que este ofrece a nuestras organizaciones, de la naturaleza que estas sean, debemos estudiar y comprender las amenazas que nos acechan, sus entornos y su posible evolución. De esta manera, con nuestro razonamiento seremos capaces de instruir y asesorar de manera precisa. Para conseguirlo, el análisis es una condición *sine qua non*.

De igual forma, somos conscientes de que un análisis requiere un procedimiento que mitigue los sesgos propios de la naturaleza humana, que evite dejar fuera del razonamiento evidencias relevantes y que permita descubrir aquello que no sabemos del problema que pretendemos analizar. Por todo ello, nuestro análisis necesita de una técnica de análisis.

En nuestro caso hemos definido el problema: los ANEV y la amenaza que suponen. A continuación, los hemos descompuesto en partes, para después estudiarlas de manera individual. Para finalizar, hemos agrupado dichos componentes en encabezamientos significativos y determinados con un criterio fundamentado. En todos estos pasos hemos reflexionado sobre los resultados obtenidos, lo que nos ha permitido sistematizar nuestro estudio.

Si el analista trabaja en solitario, la aplicación de una técnica siempre será una garantía de calidad y de profundidad en sus reflexiones; pero es indudable que el binomio que conforman un equipo de analistas y la técnica utilizada es quien garantiza mejores resultados. El equipo constituye la unidad mínima elemental para desarrollar análisis con criterio: mientras que, por su parte, la técnica aporta un procedimiento ordenado para alcanzar conclusiones coherentes. Excluir alguno de estos dos componentes —analista y equipo— se traducirá en la minoración de la calidad de nuestro estudio.

Por último, y volviendo al general Mc Chrystal, para que un analista o equipo pueda improvisar en situaciones complejas e inciertas, además de confianza mutua, todos sus componentes deben entender el contexto global. Sobre la base de esta certera reflexión, las técnicas aportadas en este artículo proporcionan a todo el equipo de analistas una estructura mental del problema estudiado, un marco referencial que nos hará entender cualquier nuevo acontecimiento y constituyen una base idónea para el asesoramiento o, si ese es el propósito, para la divulgación. Al final, un contexto global que nos permitirá analizar y evaluar con precisión cualquier nueva evidencia, que siempre es el primer paso para afrontar su resolución.

Anexo I: Un ejemplo orientativo

La mejor manera de entender las ideas expuestas hasta ahora es, sin duda, su materialización con un ejemplo que oriente al lector sobre las posibilidades de este tipo de análisis. Para ello, hemos seleccionado dos ANEV cuyas variables diferenciadoras contienen valores alejados entre sí en el espectro de lo posible: Hezbollah y Daesh.

Debemos resaltar el hecho de que la información contenida en la tabla proviene de dos únicos y profundos trabajos publicados por el IEEE: *Hezbollah, el partido de dios*³² cuyo autor es José María Blanco Navarro, y *El Daesh*³³ de Javier Jordán. Como supondrá el lector, y con razón, una única fuente para el estudio de un ANEV es una incompleta base de partida de conocimiento: la consulta a fuentes de diferente ideología o posicionamiento intelectual, que ofrecen valoraciones opuestas a las del analista, o incluso a las que ofrecen los comunicados oficiales de los grupos estudiados, es una obligación ineludible por parte del equipo. Con ello, se logrará que esa base sea cada

³² BLANCO, J.M. *Op. cit.*

³³ JORDÁN, Javier, *Capítulo III El Daesh*. Cuaderno de Estrategia 173. *La internacional Yihadista*. 06/10/2015. Disponible en: http://www.ieee.es/publicaciones-new/cuadernos-de-estrategia/2015/Cuaderno_173.html.

vez más amplia y sólida. Reconociendo esta ineludible obligación, debemos insistir que este trabajo se centra más en el procedimiento de cómo realizar un análisis que en el contenido del mismo. Por este motivo la consulta a única fuente nos sirve de ejemplo orientativo para el objetivo de este trabajo.

Cualquier estudio, como el que nos ocupa, exige el acceso a un sinfín de trabajos de los que se extraerán ideas, párrafos o, en ocasiones, documentos completos. Toda esta información se debe presentar de manera sencilla y accesible; y disponer, de manera tal, que con un simple vistazo el analista recuerde la idea fundamental o le permita un acceso fácil a las fuentes. Para ello, la opción más adecuada es recogerla en una tabla o matriz. Las celdas contendrán las ideas, las referencias a documentos o incluso enlaces a los mismos.

En las filas de la tabla situaremos las variables diferenciadoras, y en sus columnas los ANEV objeto de estudio. Así, en una celda de intersección entre fila y columna, obtendremos el valor o intensidad de esa variable para el ANEV estudiado en esa columna. Si queremos analizar la identidad única y diferenciadora de una ANEV, lo que de manera coloquial podemos expresar como su carnet de identidad, debemos prestar atención a la columna completa correspondiente. Si, por último, optamos por analizar las diferencias de estos grupos en referencia a una variable, debemos fijar la atención en la fila adecuada.

Las celdas vacías o incompletas resaltan la carencia de información acerca de un grupo en relación a una determinada variable y dificultan la imagen completa del ANEV. Estas celdas, lejos de desalentar al analista, deben considerarse un estímulo en su investigación para completar el «puzle» del conocimiento. De cualquier modo, el hecho de que estos vacíos intelectuales nos hagan conscientes de una carencia es ya un paso en la dirección correcta, pues nos hacen evolucionar de los *unknown unknowns* a los *known unknowns*³⁴. De lo que no sabemos que no sabemos, a lo que sabemos que no sabemos, es decir, nos ponen en el camino de completar el conocimiento.

³⁴ Ramsfeld, D. *Op.cit*

	HEZBOLLAH	DAESH
Capacidad de Permanencia		
El centro de gravedad		La ideología
Los objetivos	Final: La destrucción del Estado de Israel y la expulsión de los americanos.	La instauración del Califato y la desaparición de las fronteras.
La ideología	Ideología chií. El grupo juró lealtad al Ayatollah Ruhollah Jomeini e instó al establecimiento de un régimen islámico. Apartado Ideología del Documento Fuente	Ideología suní.
La financiación	Irán como fuente principal narcotráfico, diamantes, falsificación, entre otros. Apartado de Financiación del Documento Fuente	Comercialización de crudo de manera fraudulenta, extorsión, botín de guerra, impuestos, donaciones, entre otros. Apartado Factor Económico del Documento Fuente
La legitimidad	Apoyo del 87 %. Población en un enfrentamiento con ISR. Legitimidad política: participa en elecciones nacionales y municipales. En 2009 obtuvo 10 escaños y dos ministerios. Legitimidad Social: Red de escuelas, clínicas, programas de salud, social y de educación.	
La relación con otros actores	Se estudia la relación, entre otros, con Hamas, Al Qaeda, Irán, Siria, con el propio Gobierno de Líbano.	Se estudia su actuación, entre otros, en Siria, Líbano, Yemen, Irak. Se estudia la relación, entre otros, con Arabia Saudita, con Qatar y con las tribus locales.

	HEZBOLLAH	DAESH
Capacidad de Influencia		
El enemigo	Israel, sus ciudadanos y sus intereses. Además Estados Unidos. Nuevos enemigos: Al Nusra y el Daesh.	Jordania, y por extensión los regímenes de países árabes considerados falsos musulmanes. Además la comunidad internacional y los chiíes.
El área de actuación	Zonas de mayoría chií del Líbano, lo que incluye parte de Beirut, el sur del país y el valle del Bekaa. Motivado por los conflictos tiene presencia en Siria e Irak.	Zonas de Siria e Irak. Mapa de Indicador de ambiciones y franquicias en Egipto, Libia, Nigeria Yemen, Pakistán/Afganistán.
El liderazgo y la autoridad de los líderes	Hassan Nasrallah.	Abu Musab Al Zarqawi Abu Bakr Al Bagdadi Biografías e Historia en el apartado Génesis y evolución del Daesh en Irak de Documento Fuente
La capacidad militar y de reclutamiento	Mantiene importantes capacidades (demostrado en el [2006]). Dispone de armamento pesado y cuenta con un verdadero ejército. Apartado de Armamento del Documento Fuente Apartado Modus Operandi del Documento Fuente	Los factores de eficacia, información sobre su armamento, reclutamiento, estimación de fuerzas y el empleo de retiradas flexibles en el siguiente enlace: Apartado Factor Paramilitar de Documento Fuente Interesante las vulnerabilidades potenciales.
La estructura	Apartado de Estructura del Documento Fuente 1 Secretario General, Consejo de la Shura, 5 asambleas.	
El uso de la comunicación y nuevas tecnologías	Dispone la cadena Al-Manar TV. http://spanish.almanar.com.lb/	Mensajes con moral de victoria, su prestigio como reclamo, de extrema brutalidad y culto a la muerte. Apartado Factor Paramilitar del Documento Fuente

		Apartado Proyección Exterior del Documento Fuente
La utilización de diferentes identidades	Partido Político Milicia de Resistencia Organización Terrorista Organización Social	

*Ignacio Gabaldón García
Teniente coronel de Infantería
Diplomado Superior Inteligencia de las Fuerzas Armadas.*

02/2017

6 de enero de 2017

*Borja Llandres Cuesta**

La creciente influencia de Japón en
Myanmar

La creciente influencia de Japón en Myanmar

Resumen:

La política exterior japonesa ha sufrido una serie de cambios desde la llegada de Shinzo Abe al poder. El factor que ha provocado este cambio ha sido el auge de la República Popular China, que amenaza con proyectar su hegemonía sobre el continente. Este hecho, ha forzado a Japón a adoptar una política más proactiva en Asia y, especialmente, en el sudeste asiático. Uno de los países en los que la presencia japonesa se está notando más es en Myanmar, donde Japón cuenta con una influencia que se remonta a la Segunda Guerra Mundial. La política japonesa tiene como objetivo equilibrar la influencia que China ha adquirido en las últimas décadas.

Abstract:

The Japanese foreign policy has suffered a series of changes since Shinzo Abe is in power, the driver of this change has been the rise of the People's Republic of China that threatens to project its hegemony over the continent. This fact has forced Japan to adopt a more proactive policy in Asia and, especially, in Southeast Asia. One of the countries where the Japanese presence is felt the most is Myanmar where Japan has an influence that goes back to the Second World War. The Japanese policy aims to balance the influence that China has acquired in the last decades.

***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:

Japón, Myanmar¹, Birmania, política exterior, Aung San Suu Kyi, Shinzo Abe.

Keywords:

Japan, Myanmar, Burma, Foreign policy, Aung San Suu Kyi, Shinzo Abe.

¹ Nota respecto al nombre del país: denominado como la Unión de la República de Myanmar desde 1989, a efectos de este artículo se utilizará el nombre que tuviera el país según el momento histórico que esté siendo analizado.

Introducción

Desde la llegada al poder de Shinzo Abe, la política exterior japonesa ha sufrido una serie de cambios. Cambios económicos, legislativos, militares y políticos necesarios para hacer frente a una República Popular China cuya sombra se está haciendo cada vez más alargada sobre toda Asia. Japón ya no puede contentarse con seguir bajo el manto de la protección estadounidense sino que su política interior y exterior tiene que enfocarse en el fortalecimiento de sus capacidades.

Shinzo Abe ha iniciado una serie de movimientos diplomáticos en India, Australia, Vietnam, Filipinas o Rusia posicionándose dentro de Asia como uno de los actores más activos a la hora de crear una red diplomática capaz de hacer frente a la consolidación de China como potencia hegemónica dentro del continente asiático.

Uno de los lugares donde Japón ha estado más activo y al que no se le ha prestado la suficiente atención a pesar de la importancia del mismo es la Unión de la República de Myanmar. Los lazos históricos que existen entre Japón y Myanmar pueden convertirse en un elemento importante dentro de la estrategia japonesa hacia el sudeste asiático y más en particular hacia la región del Mekong.

En este artículo se analizarán las diferentes fases de las relaciones entre Japón y Myanmar desde la Segunda Guerra Mundial, pasando por la posguerra y el levantamiento de 1988 en Myanmar, para finalizar explicando la importancia de las acciones japonesas en Myanmar dentro del esquema de la política exterior japonesa actual.

Japón y los movimientos nacionalistas asiáticos

1905 fue una de las fechas clave para los nacionalistas asiáticos. Por primera vez un Estado europeo era vencido por un Estado asiático en la era moderna. La guerra ruso-japonesa fue un éxito militar, político y diplomático para el Imperio japonés que alteró de forma contundente el equilibrio de fuerzas en el este de Asia poniendo a Tokyo en un nivel parejo al de cualquier otro Estado occidental.

La victoria japonesa supuso una inyección de prestigio que motivó la creación de movimientos panasiáticos. De hecho, el Ejército de la Independencia Birmano se despidió de uno de sus creadores, el coronel Keiji Suzuki, dedicándole unas palabras de agradecimiento en las que indicaban que «únicamente los japoneses elevaron la moral y el espíritu de los pueblos de Asia con su previa victoria hace 37 años sobre los

poderosamente armados rusos cuando, por primera vez, los rayos de la libertad brillaron sobre el continente asiático»². Durante las décadas siguientes se iniciarán movimientos nacionalistas asiáticos apoyados activamente por Japón con el fin de lograr una esfera de influencia en el Este asiático similar a la que Estados Unidos poseían en América. Tokyo se convirtió en un centro de apoyo a los exiliados políticos y revolucionarios de Asia. Existieron centrales del movimiento Hsing Chung Hui en varias ciudades japonesas acogiendo a numerosos estudiantes chinos³. Personajes importantes como Sun Yat-sen o Chiang Kai-shek se establecieron en Japón llevando a cabo actividades políticas o en el caso de Chiang Kai-shek recibiendo instrucción militar y sirviendo en el ejército imperial japonés. Otro líder nacionalista que residió en Japón e incluso consiguió la ciudadanía será el indio Rash Behari Bose que creará junto con Subas Chandra Bose el ejército nacional indio. También U Ottama, un monje birmano que residirá en Japón donde enseñará Pali y Sánscrito en la universidad iniciará, a su regreso, sus actividades anticoloniales contra las autoridades británicas.

Aunque el núcleo central de la política exterior japonesa era evidentemente el noreste asiático, pronto se hizo evidente que el sudeste de Asia era una zona necesaria para las necesidades militares del Imperio japonés ante una eventual confrontación con EE.UU. De hecho, en 1936 el Ministerio de Asuntos Exteriores japonés elaboró los principios fundamentales de la política nacional en el que el sur de Asia tenía una importancia considerable.

En el informe se señalaba la importancia que la región sur tenía «en nuestras relaciones comerciales globales y como un área indispensable para la industria y la defensa nacional del imperio, así como un campo natural para nuestro desarrollo racial. Pero nuestro avance tiene que ser ejecutado pacífica y gradualmente, ejerciendo los mayores esfuerzos para evitar provocaciones a otras naciones y para atenuar las reticencias frente al imperio.

En lo que respecta a Filipinas, esperamos su completa independencia y, si somos llamados, debemos estar preparados para garantizar su neutralidad.

² LEBRA C., Joyce. *Japanese trained armies in Southeast Asia*. Singapur, Heinemann Educational Books, 1977, p. 185.

³ CALNEY, Mark. *Sun Yat-sen, Japan and the American Pan-Asian revolution*. 2010. Disponible en: <http://larouchejapan.com/japanese/drupal-6.14/sites/default/files/text/SYS-Japan-PanAsia-Revolution-FINAL.pdf>

Tailandia y otras naciones menos desarrolladas deben ser guiadas y asistidas en base a nuestros principios de coexistencia y coprosperidad»⁴.

Dentro de esta nebulosa estrategia hacia el sudeste asiático, Myanmar tenía una importancia considerable para Japón por 3 motivos.

En primer lugar, Myanmar iba a ser el margen exterior occidental de la esfera de influencia japonesa y debía actuar como un escudo que protegiese el flanco derecho ante un previsible ataque británico.

En segundo lugar, una de las prioridades japonesas era el cierre de la denominada «carretera birmana». Por este trazado que discurría desde Lashio hasta Yenan, fluían los suministros hacia China contra la que Japón estaba librando una guerra desde 1937⁵. Finalmente, Myanmar resultaba un área propicia para la expansión japonesa por haber sido recientemente conquistada por los británicos, por existir un importante movimiento nacionalista y por una serie de contactos previos a la guerra. Además de U Ottama, previamente mencionado, también existían contactos entre el Partido Thakin y exmiembros de la Armada japonesa como Kokubu Shozo que serán vitales para la conformación de un movimiento insurreccional en los primeros compases de la invasión japonesa⁶.

La independencia de Birmania

Como ya he señalado, el movimiento nacionalista en Myanmar ya existía antes de la llegada de los japoneses, no obstante, las maniobras previas a la guerra de entrenamiento y adoctrinamiento de los principales impulsores de la independencia y la posterior invasión japonesa y expulsión de los británicos fue una influencia decisiva en la creación de la revolución nacionalista en el sudeste de Asia y, especialmente, en Myanmar⁷.

⁴ Fundamental Principles of National Policy. 1936. Disponible en: <http://www.ibiblio.org/pha/timeline/144app01.html>

⁵ LLANDRES, Borja. La transición política de Myanmar. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Documento de Opinión 51/2016. 2016. Disponible en: http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2016/DIEEE051-2016_Transicion_Myanmar_BorjaLlandres.pdf

⁶ GOW Ian, HIRAMA Yoichi, CHAPMAN John. *The History of Anglo-Japanese Relations, 1600-2000: Volume III, The Military Dimension, 1800-2000*. Palgrave Macmillan. 2003.

⁷ VILLAMOR, Rubén, Los ejércitos del dragón: voluntarios extranjeros en el ejército japonés (1931-1945), HRM Ediciones, 2015, p. 141.

El movimiento nacionalista estaba organizado en torno a 3 partidos: el Partido Thakin, el Partido Sinyetha y el Partido Myochit, con los cuales los japoneses tuvieron contacto previo. Sin duda, el Partido Thakin fue la vanguardia del movimiento nacionalista en Myanmar ya que el embrión del Ejército Independiente de Birmania fueron los 30 camaradas reclutados por Keiji Suzuki entre los integrantes de este grupo. Entre los activistas reclutados estarán Aung San (el considerado padre de la Nación birmana) o Ne Win (que dirigirá el país del 62 al 88).

La invasión japonesa durante la Segunda Guerra Mundial será decisiva para el futuro político de Myanmar, al igual que lo fue en otros países del sudeste asiático. En el Parlamento japonés Tojo declaró que «el objetivo de avance japonés en Birmania es liberar a todo el pueblo birmano de la explotación y la opresión y apoyar su independencia»⁸.

El punto culminante de la cooperación entre los dos países será el año 1943 en el que Japón declarará nominalmente independiente a Birmania bajo el mando de Ba Maw; se creará el Bama Tatmadaw (Ejército Nacional Birmano) por Aung San (entonces ministro de Defensa) y por Ne Win (entonces comandante en jefe) y, finalmente, Birmania, a través de Ba Maw, participará en la Conferencia de la Gran Asia Oriental junto con otros líderes nacionalistas asiáticos.

A pesar de la reacción final de los líderes nacionalistas contra el Ejército japonés, las operaciones que llevaron a cabo los japoneses en Birmania tuvieron el efecto de militarizar y politizar a las élites de las Birmania de posguerra⁹ además de crear unos lazos entre las clases dirigentes de ambos países iniciando una relación amistosa que se prolongará sin ningún problema hasta 1988.

Las relaciones tras la guerra

La derrota del Imperio japonés en la Segunda Guerra Mundial tendrá un impacto considerable en la política exterior de Japón respecto a sus vecinos asiáticos. Esta derrota y las consecuencias de las acciones del Ejército japonés en los países ocupados¹⁰ van a marcar los primeros compases de la política japonesa de posguerra.

⁸ LEBRA C. *op. cit.*, p. 65.

⁹ LEBRA C. *op. cit.*, p. 74.

¹⁰ YASUNAGA, Mayumi. Las mujeres de confort: un acuerdo histórico. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Documento de Opinión 11/2016. 2016. Disponible en: http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2016/DIEEEO11-

Una de las primeras acciones que tenía que llevar a cabo Japón era lidiar con las reparaciones debidas a los países ocupados con la finalidad de poder retomar las relaciones con sus vecinos e integrarse completamente en la Comunidad internacional. Los países con los cuales Japón tuvo que negociar en la década de los 50 fueron Indonesia, Birmania, Filipinas y Vietnam¹¹. A finales de los 50 Japón ya habrá cerrado la negociación con todos los países.

El primer tratado de reparaciones fue firmado, precisamente, con Birmania en 1954 en una negociación rápida, siendo además el primer país en recibir las reparaciones del Gobierno japonés a partir de abril del año siguiente. Uno de los problemas esenciales del Japón de la posguerra y que se puede deducir de la letra del tratado es la falta de recursos económicos. El artículo 5 del tratado plasmó de manera clara los problemas que Japón estaba teniendo para poder cubrir su obligación de reparar los daños, «se reconoce que los recursos de Japón no son suficientes, si es que quiere mantener una economía viable, para reparar completamente el daño y el sufrimiento de la Unión de Birmania y otros países causado por Japón durante la guerra»¹².

Es por ello que Japón no cubrió sus responsabilidades a través de divisas sino con productos japoneses y con cooperación económica. Concretamente, las reparaciones supusieron el pago de 20 millones de dólares anuales por 10 años y un compromiso de cooperación económica de 5 millones de dólares durante otros 10 años. Estas reparaciones fueron beneficiosas para ambos países, para Birmania por lo necesarias que eran tras haber sido devastada dos veces durante la guerra (primero con la invasión japonesa y después con la reconquista británica) y por la guerra civil que sufría el país desde 1949; para Japón la ayuda también tuvo un efecto doble, por una parte cumplía con su obligación de reparar el daño permitiendo retomar las relaciones diplomáticas y, por otra parte, el hecho de pagar con productos y servicios japoneses implicaba un empuje a la exportación de sus productos y al desarrollo industrial del país.

En el anexo al tratado se establecen las áreas de cooperación económica como la construcción de plantas hidroeléctricas, de puertos, de astilleros, de fábricas de acero, ferrocarriles, industrias químicas, azucareras, etc. Esto permitirá la introducción de capital japonés y el establecimiento de unos lazos económicos entre los dos países.

2016_Mujeres_Confort_MMMayumi.pdf

¹¹ ITAGAKI, Yoichi. «Reparations to Southeast Asia». *Japan Quarterly* 6.4. 1959. p. 410.

¹² Tratado de paz entre Birmania y Japón. 1954. Disponible en: <https://www2.gwu.edu/~memory/data/treaties/Burma.pdf>

La prioridad que Japón otorgó a Birmania en su política exterior se puso de manifiesto por ser Rangún el primer viaje que Nobusuke Kishi realizó en su gira por el sudeste de Asia¹³. Las relaciones entre Japón y Birmania se acrecentaron tras el golpe de Estado del general Ne Win en 1962. El sistema económico impuesto al país conocido como la «Vía birmana al Socialismo» sometió al país a un aislamiento creciente que provocó desajustes así como la dislocación completa del sistema a finales de los años 80. El aislamiento del país no solo afectó al ámbito económico ya que Ne Win también evitó caer en la esfera de influencia de alguna de las superpotencias o de su vecino chino. La composición étnica y el conflicto civil en el que estaba sumergido el país provocaron que los Estados vecinos se inmiscuyeran en los asuntos internos de Birmania; ya fuera China a través del Partido Comunista Birmano, de Tailandia a través de la Unión Nacional Karen (KNU); de India o Pakistán a través de las etnias chin y naga o la población musulmana respectivamente; o de EE.UU., a través de los remanentes de Kuomintang que atravesaron la frontera. El Tatmadaw siempre desconfió de la injerencia externa y promovió la integridad del Estado como un principio básico.

Ante esta situación de aislamiento, una potencia se perfilaba como un sostén más fiable: Japón. Los lazos existentes entre la estructura militar birmana y Japón permitieron el desarrollo de una relación entre ambos países. Al fin y al cabo, Ne Win fue entrenado por los japoneses así como muchos de los integrantes del Tatmadaw que se formaron durante el periodo de ocupación japonesa de Birmania durante la Segunda Guerra Mundial. Se podría decir, pues, que existía tanto un «lobby japonés» en Birmania como un «lobby birmano» en Japón. Dentro de este último estuvieron Nobusuke Kishi (primer ministro), Shintaro Abe (ministro de Asuntos Exteriores) o Michio Watanabe.

Durante la década de los 70, al comenzar a fallar las políticas económicas del régimen, se estableció en Tokyo el denominado Grupo de Ayuda a Birmania. Este grupo estaba formando por un conjunto de actores estatales (Japón, la República Federal Alemana, Gran Bretaña o EE.UU., entre otros) y de organismos internacionales (Banco Mundial y el Banco Asiático de Desarrollo). Dentro de este grupo Japón jugó un papel fundamental y lo cierto es que la Ayuda Oficial al Desarrollo que Japón dio a Birmania ayudó al

¹³ HEENAN, Patrick. *The Japan Handbook (Regional Handbooks of Economic Development)*. Routledge. 1998.

régimen a evitar la quiebra hasta el decisivo año de 1988, año de las protestas democráticas.

Con el levantamiento popular de 1988, Japón se vio entre la espada y la pared. Por una parte, la ayuda brindada a Birmania que llegó a ser de 2.000 millones de dólares entre 1960 y 1988, tenía por objetivo mantener una relación beneficiosa con Birmania. No solo ayudaba a ganar influencia en el terreno económico a los distintos grupos industriales japoneses sino que también tenía como función mantener a Birmania dentro de la esfera de influencia japonesa evitando que China ocupase una posición preferente. Por otra parte, el escenario internacional comenzaba a cambiar con el final de la Guerra Fría y se mostraba un mayor énfasis en la ayuda al desarrollo a cambio de mejoras en la gobernanza democrática y en el respeto de los derechos humanos. Así, Japón se vio obligado a recortar temporalmente su ayuda y sus lazos con el régimen birmano por las masivas violaciones de los derechos humanos que estaban teniendo lugar en Birmania y la cancelación de los resultados de las elecciones de 1990 que dieron vencedor al partido Nueva Liga para la Democracia de la opositora Aung San Suu Kyi.

No obstante, el periodo de enfriamiento de las relaciones no duraría mucho ya que Japón se desentendió pronto de la posición que adoptaron los Estados occidentales y retomó la ayuda en infraestructuras y préstamos. Desde 1988 Japón cambiará su política hacia Myanmar, si antes de las revueltas la cooperación de Japón no tenía ningún tipo de condicionamiento, tras la revuelta de 1988 y la aprobación de la Carta de la Ayuda Oficial al Desarrollo, la política japonesa será la de condicionar la misma conforme se iban sucediendo los acontecimientos, siendo congelada cuando había involuciones políticas o encarcelamiento de opositores y reiniciándolas al tomar el Consejo Estatal para la Restauración del Orden y la Ley medidas positivas de diálogo con la oposición o liberación de opositores.

A pesar de que Japón siguió teniendo unas importantes relaciones con Myanmar, las sanciones impuestas por los EE.UU., y otros países occidentales provocaron, precisamente, algo que Japón quiso siempre evitar: que Myanmar cayese en la esfera de influencia china.

La creciente apertura de Myanmar desde el inicio de la hoja de ruta de 7 pasos ha permitido a Japón relanzar sus relaciones con Myanmar de forma plena y normalizada como se verá en el siguiente apartado, este relanzamiento implica el interés japonés de

retomar su posición predominante algo que le va a llevar a una competición con su vecino asiático: la República Popular de China.

Japón y la carrera por Myanmar

Como se mencionó al inicio, Japón ha comenzado a replantear su política exterior como consecuencia del cambiante entorno estratégico en la región de Asia-Pacífico. El sudeste asiático es para la política exterior japonesa una zona importante, no solo como un mercado en alza¹⁴ para sus productos o como una zona de extracción de recursos naturales sino también como una zona en la que se debe implicar para evitar que China ejerza su influencia de forma hegemónica. Precisamente, a crear un contrapeso a la influencia china se dirige la creación del Programa de Partenariado Japón-Mekong y la «nueva estrategia de Tokyo 2015 para la cooperación entre Japón y el Mekong»¹⁵.

El sudeste de Asia es ya una frontera estratégica y Myanmar tiene tanto para China como para Japón un interés creciente. Hay que tener en cuenta que las posibilidades que le ofrece a China el territorio de Myanmar son esenciales. Myanmar representa la posibilidad de que China evite un posible bloqueo de los recursos naturales que necesita en el estrecho de Malaca. Las infraestructuras que China está desarrollando tienen como objetivo ser la alternativa a un posible corte en el suministro de materias primas que atraviesan por mar el sudeste asiático. Desde la costa de Myanmar los productos básicos para la economía china podrían, entonces, circular por el país hasta alcanzar la provincia china de Yenan.

Japón ha iniciado, por ello, un conjunto de acciones en todos los ámbitos con el fin de restablecer su papel protagonista en Myanmar. A su favor cuenta, no solo con las relaciones que ya se han analizado a lo largo del artículo, sino también con la lentitud de los EE.UU., o de la Unión Europea en retomar las relaciones con Myanmar. Ambos elementos van a permitir a Japón establecerse como la alternativa a la influencia china. Una de las primeras acciones que llevó a cabo el Gobierno japonés fue la condonación de la deuda de Myanmar. Concretamente, Japón condonó más de 3.000 millones de dólares, con la posibilidad de realizar más cancelaciones si se profundiza en la apertura

¹⁴ LLANDRES, Borja. La visión 2025 de la ASEAN. 2016. Disponible en: <http://www.comunidadinternacional.org/vision-2025-asean/>

¹⁵ Ministry of Foreign Affairs of Japan. New Tokyo Strategy 2015 for Mekong-Japan Cooperation (MJC2015). 2015. Disponible en: http://www.mofa.go.jp/s_sa/sea1/page1e_000044.html

democrática del país, además, según las estadísticas del Ministerio de Hacienda japonés las exportaciones tuvieron un repunte del 455% en 2012¹⁶. En 2013, Japón extendió un préstamo a Myanmar para que este pudiese pagar las deudas que tenía tanto con el Banco Mundial como con el Banco Asiático de Desarrollo¹⁷ (del que Japón es el mayor accionista). La visita de Shinzo Abe a Myanmar en 2013 fue un hito al convertirse en el primer ministro japonés en visitar Myanmar desde 1977¹⁸ y fue precedida por la del ministro de Finanzas, Taro Aso¹⁹.



Inauguración de Thilawa. (Fuente: Myanmar-Japan Thilawa Development LTD).

Dentro del esquema de inversión pública y privada, uno de los mejores ejemplos de cooperación económica entre Japón y Myanmar ha sido la creación de la Zona Económica Especial de Thilawa. El Gobierno de Myanmar ha iniciado una serie de proyectos en torno a tres Zonas Económicas Especiales (Kyaukpyu, Dawei y Thilawa) con el fin de fomentar el crecimiento económico y aumentar las inversiones extranjeras a través de un esquema de ventajas fiscales y aduaneras.

Mientras que la Zona Económica Especial de Kyaukpyu es esencialmente un proyecto chino, las otras dos ZEE han visto un creciente protagonismo japonés. En un primer momento, la ZEE de Dawei iba a ser un proyecto entre Myanmar y Tailandia, no obstante,

¹⁶ Financial Times. Japan waives most of its Myanmar debt. 2013. Disponible en: <https://www.ft.com/content/d1fa46c4-8ace-11e1-b855-00144feab49a>

¹⁷ TEN KATE, Daniel; THU Kyaw. Myanmar Clears ADB, World Bank Overdue Debt With Japan Help. 27 enero 2013. Bloomberg. Disponible en: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2013-01-27/myanmar-clears-adb-world-bank-overdue-debt-with-japan-s-help>

¹⁸ TEN KATE, Daniel. Abe Goes to Myanmar as Japan Inc. Eyes Asia's Cheapest Wages. 24 mayo 2013. Bloomberg. Disponible en: <http://www.bloomberg.com/news/articles/2013-05-24/abe-heads-to-myanmar-as-japan-inc-eyes-cheapest-wages-in-asia>

¹⁹ SLODKOWSKI, Antoni. Japan's finance minister in Myanmar with development pledges. 3 enero 2013. Reuters. Disponible en: <http://www.reuters.com/article/us-myanmar-japan-idUSBRE90206620130103>

una serie de problemas han retrasado la construcción del puerto de Dawei que se supone será un competidor para Singapur. Finalmente, la entrada de capital japonés ha conseguido revivir el proyecto.

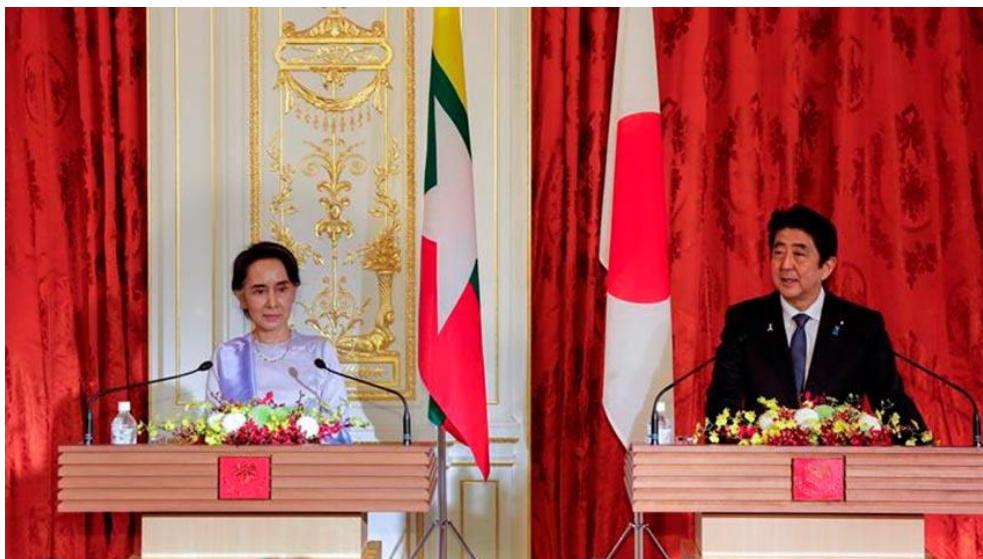
La ZEE de Thilawa cerca de Yangón (la antigua capital de Birmania, conocida anteriormente como Rangún) es un proyecto mayoritariamente japonés tanto por las empresas que han sido aprobadas para asentarse en la Zona como por la propiedad de la compañía que gestiona la ZEE de Thilawa: Myanmar Thilawa Development Limited. Esta compañía está participada por dos consorcios, uno de Myanmar (que posee el 51% de las acciones) y otro de Japón (que posee el 49%). Dentro del consorcio japonés un 10% de las acciones las posee la JICA (Japan International Cooperation Agency) y un 39% la MMS Thilawa Development Limited (participada por Mitsubishi, Marubeni y Sumitomo).

Las empresas japonesas han llevado a cabo un desembarco masivo en estos últimos años. Mitsubishi va a mantener, reparar y operar el aeropuerto de Mandalay²⁰. La apertura del sistema financiero de Myanmar ha permitido que Daiwa Securities y Japan Exchange Inc. firmen un acuerdo con el gobierno para crear la primera Bolsa en Yangón y además tres bancos japoneses (Bank of Tokyo-Mitsubishi UFJ, Mizuho Bank y Sumitomo Mitsui Banking Corp.) fueron de los primeros en conseguir la licencia para operar en el país. La inversión japonesa está tocando prácticamente todos los sectores económicos.

Aparte de la cancelación de deuda y de las inversiones privadas que está realizando Japón, también hay que tener en cuenta los esfuerzos que la JICA (Japan International Cooperation Agency) ha estado realizando durante estos últimos años en Myanmar. La Agencia de Cooperación japonesa ha desarrollado un amplio programa de ayuda en Myanmar en materia de educación, salud, tecnologías de la información y la comunicación, agricultura y desarrollo agrícola, protección medioambiental o reducción de la pobreza²¹.

²⁰ Mitsubishi Corporation. JALUX and Mitsubishi Corporation to Operate Mandalay International Airport in Myanmar. 17 noviembre 2014. Disponible en: <http://www.mitsubishicorp.com/jp/en/pr/archive/2014/html/0000026084.html>

²¹ JICA. Activities in Myanmar. Disponible en: <https://www.jica.go.jp/myanmar/english/activities/index.html>



Shinzo Abe y Aung San Suu Kyi. (Fuente: EFE)

Finalmente, este pasado mes de noviembre tuvo lugar la visita de la consejera de Estado Aung San Suu Kyi a Japón. Esta visita estrechó aún más los lazos económicos y políticos entre ambos países, Japón se comprometió a contribuir con 800.000 millones de yenes al desarrollo de proyectos públicos y privados, también prometió más responsabilidad en la ejecución de los proyectos de inversión (una de las críticas más recurrentes de las ONG) y además se firmó un acuerdo para el envío de un Cuerpo de Voluntarios de Cooperación. Las reuniones también se centraron en la posibilidad de cooperación en asuntos regionales de interés para Japón, en especial las disputas en torno al mar de China meridional y el dossier norcoreano.

Japón se ha comprometido fuertemente con el progreso económico y democrático del país. Ambos elementos son claves dentro de la estrategia japonesa en Myanmar. Por una parte, el progreso económico del país supone una situación ventajosa para ambos países y a su vez es una condición necesaria para afianzar al nuevo gobierno civil de la NLD y para facilitar la finalización del conflicto civil que ha sufrido el país desde su independencia; la paz y la consolidación estatal supondría a su vez una mejora en el clima inversor del país.

JIM: la relación triangular entre Japón, India y Myanmar

Como ya se señaló anteriormente, Japón está llevando a cabo una serie de acciones para aumentar su presencia e influencia en la región del Mekong y, en general, en la ASEAN con el fin de contrarrestar las maniobras chinas para afianzarse como la potencia hegemónica en la región. Dentro de este esquema, en los últimos años ha surgido un aliado imprescindible para Japón: la India.

Ambos países tienen numerosos incentivos para acercarse cada vez más para hacer frente a China y fruto de esos incentivos ha sido el «Partenariado global y estratégico especial» entre Japón e India. Esta iniciativa tiene como fundamentos básicos «mantener los principios de soberanía e integridad territorial; la solución pacífica de las controversias, la democracia, los derechos humanos y el Estado de derecho; un régimen comercial global abierto y la libertad de navegación y sobrevuelo»²². Estos fundamentos básicos chocan con los acontecimientos que están teniendo lugar alrededor del mar de China meridional lo que provoca que ambos países se necesiten el uno al otro para hacer un contrapeso efectivo a China en toda la región. Más aun teniendo en cuenta el enlace de las elecciones presidenciales en EE.UU., que han suscitado preocupaciones en Tokyo respecto a la relación que va a haber a partir de ahora entre Japón y EE.UU.

Este partenariado tiene como uno de sus objetivos alcanzar un mayor grado de desarrollo económico y estabilización en la zona de sudeste asiático que es un punto clave para la seguridad nacional de ambos países. En este sentido, Myanmar surge como uno de las áreas en las que ambos países pueden cooperar en sus políticas de desarrollo y estabilización de la región y como uno de los países que pueden liderar la región del sudeste asiático. En los últimos meses se ha dibujado la creación de un bloque informal de cooperación entre Japón, India y Myanmar.

Unas semanas antes de la visita de Aung San Suu Kyi a Tokyo, tuvo lugar una reunión bilateral en Nueva Delhi entre la consejera de Estado de Myanmar y el presidente indio. En esta cumbre al margen de la de los BRICS, India y Myanmar firmaron una serie de acuerdos energéticos, económicos y culturales y expresaron sus intenciones de aumentar su coordinación en asuntos de seguridad, sobre todo, en lo referente a la

²² Ministry of Foreign Affairs. Japan and India Vision 2025 Special Strategic and Global Partnership Working Together for Peace and Prosperity of the Indo-Pacific Region and the World. Disponible en: http://www.mofa.go.jp/s_sa/sw/in/page3e_000432.html

frontera que comparten²³. Mientras Aung San Suu Kyi visitaba Tokyo, el jefe de la Armada india hacía una visita a Myanmar para consolidar las relaciones navales de ambos Estados ya que en febrero de este año ambas Armadas firmaron un pacto para llevar a cabo patrullas coordinadas en el mar de Andamán y en la bahía de Bengala.

A la visita anteriormente analizada de Aung San Suu Kyi a Tokyo le siguió, apenas unos días después, la Cumbre Japón-India que ha sido muy fructífera para las relaciones entre ambos Estados. En efecto, en esta cumbre han tenido lugar avances importantes en materia de cooperación. El elemento crítico es la firma del Acuerdo de cooperación nuclear. Las necesidades energéticas de India y las necesidades económicas de las empresas de energía nuclear japonesas han visto una salida en dicho Acuerdo. Además durante la Cumbre se habló sobre la venta de varios aviones anfibios US-2 en lo que sería la primera venta de armas de Japón desde el levantamiento de la prohibición con Shinzo Abe. Durante la cumbre ambos líderes expresaron la importancia de que Japón e India siguieran cooperando en proyectos de conectividad en la región, en este punto Myanmar juega un papel fundamental al ser una autopista que conecta la India con la región del sudeste asiático.

Conclusión

Los lazos históricos que han unido a ambos países y las acciones que Japón ha llevado a cabo desde el final de la II Guerra Mundial están comenzando a dar sus frutos. Desde la apertura política y económica de Myanmar, Japón ha desencadenado una ofensiva para retomar las relaciones que le han unido históricamente con el país del sudeste asiático y que se habían visto afectadas por la represión de la Junta militar.

Este interés renovado por Myanmar, además, se enmarca dentro de un contexto de cambio geopolítico en Asia marcado por el ascenso chino que ha despertado preocupación en Japón. Tanto los intereses económicos como el deseo de presentarse como un contrapeso efectivo a China han motivado a Japón a prestar un apoyo considerable a Myanmar.

Aunque la influencia de Japón crezca con el paso del tiempo tampoco se puede esperar que Myanmar abandone totalmente sus relaciones con China dado que Myanmar

²³ The Times of India. India, Myanmar sign three agreements. Disponible en: <http://timesofindia.indiatimes.com/business/india-business/India-Myanmar-sign-three-agreements/articleshow/54936201.cms>

necesita cooperar con China en materias de seguridad y economía, ámbitos en los que China todavía puede ejercer una presión muy fuerte.

En esta tarea de contrarrestar la influencia china en el sudeste de Asia, Japón ha encontrado un apoyo en la India con la cual comparte una serie de imperativos estratégicos y de intereses en el sudeste de Asia y más concretamente en Myanmar.

Los cambios que ha sufrido Asia en los últimos años hacen que para Japón sea una necesidad estratégica comenzar a desarrollar un papel más activo en el escenario asiático presentándose como un factor de estabilización y de equilibrio en la zona y poniendo su peso político y económico al servicio de un orden estable en el continente, dejando de lado las actitudes pasivas que pueden poner en grave peligro su posición.

*Borja Llandres Cuesta**
Máster Interuniversitario Diplomacia y RRII
Escuela Diplomática

El esfuerzo por el reconocimiento del refugiado medioambiental: la Iniciativa Nansen

Resumen:

Los informes de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), del Panel Intergubernamental para el Cambio Climático y del *Norwegian Refugee Council* indican una nueva realidad como es la propiciada por los refugiados o desplazados medioambientales; este tipo de desplazamiento es real en cualquier lugar del mundo. Cada año, contamos con nuevos datos sobre la influencia y consecuencias de los desastres naturales provocados por las inundaciones, ciclones y huracanes o de los terremotos (Haití, Chile, Bangladés, Bosnia...) y del cambio climático sobre la población y las comunidades. El actual desplazamiento medioambiental carece de protección legal dentro de la Convención de Ginebra de 1951. La Iniciativa Nansen es una propuesta conjunta de Noruega y Suiza que nace en 2012 y cuyo objetivo es generar un nuevo proceso de debate sobre esta realidad dentro de la sociedad internacional y sus miembros. También, esta iniciativa intenta, a través de acciones regionales, promover iniciativas que permitan en un futuro cercano incorporar la figura del desplazado medioambiental dentro de la protección internacional establecida en el estatus de refugiado de la Convención de Ginebra de 1951.

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

Abstract:

The UNHCR, IPPC and Norwegian refugee council reports indicate a brand new reality such the environmental refugees or displaced persons; this kind of displacement is real everywhere. Every year, we have new data on the influence and consequences of natural disasters as floods, cyclones, hurricanes or earthquakes (Haiti, Chile, Bangladesh, Bosnia ...) and Climate Change about population and communities. The environmental displacement currently lacks legal protection along the 1951 Geneva Convention. The Nansen initiative is a joint proposal of Norway and Switzerland that was born in 2012 and its objective is to generate a new debate process about this reality inside the international society among its members. Also, this initiative tries through regional activities, to promote initiatives that allow in a close future to incorporate the figure of environmental displaced people inside the international protection established in the refugee status of the 1951 Geneva Convention.

Palabras clave:

Iniciativa Nansen, cambio climático, desastres naturales, refugiado, desplazado medioambiental, seguridad.

Keywords:

Nansen Initiative, Climate Change, natural disasters, refugee, environmental displaced people, security.

Como inicio del análisis de la cuestión sobre la figura del refugiado medioambiental, sería conveniente que se observasen con atención las conclusiones que tan bien sabe reflejar todos los años el Foro Económico Mundial en su trabajo *The Global Risks Report 2016*¹. Por una parte, los desplazamientos forzados se han convertido en una cuestión de riesgo de gran importancia, y también, los desafíos derivados de los desastres naturales, cambio climático entre otros, figuran en las primeras posiciones, ¿simple casualidad o más bien, una realidad más acuciante?

The Global Risks Report 2016



Top 10 risks in terms of Likelihood	Top 10 risks in terms of Impact	Categories
1 Large-scale involuntary migration 2 Extreme weather events 3 Failure of climate-change mitigation and adaptation 4 Interstate conflict 5 Natural catastrophes 6 Failure of national governance 7 Unemployment or underemployment 8 Data fraud or theft 9 Water crises 10 Illicit trade	1 Failure of climate-change mitigation and adaptation 2 Weapons of mass destruction 3 Water crises 4 Large-scale involuntary migration 5 Energy price shock 6 Biodiversity loss and ecosystem collapse 7 Fiscal crises 8 Spread of infectious diseases 9 Asset bubble 10 Profound social instability	- Economic - Environmental - Geopolitical - Societal - Technological

Read more: wef.ch/risks2016 #risks2016

Cuadro 1. Principales riesgos 2016

La realidad de los refugiados o desplazados en el mundo constata un aumento por quinto año consecutivo hasta los 65 millones de personas, según el informe anual del alto comisionado de la ONU para los refugiados «Tendencias Globales»². La población global sometida a desplazamientos forzados se ha incrementado de manera sustancial durante los últimos dos decenios, cuando entre 1999 a 2011 las cifras de desplazados fluctuaba de forma estable. Esta realidad esconde en muchas ocasiones a comunidades y seres humanos que huyen de conflictos como es el caso de Siria, o de situaciones terribles como es Eritrea o Sudán del Sur, sin olvidar el constante flujo de ciudadanos afganos quienes a finales de 2015 representaban cerca de 2,7 millones de personas frente a los

¹ The Global Risks Report 2016 <http://www3.weforum.org/docs/Media/TheGlobalRisksReport2016.pdf>. Consultado el 13 de octubre de 2016.

² ACNUR, «Tendencias primer trimestre de 2015». http://acnur.es/portada/slider_destacados/img/PDF_181215150331.pdf Consultado el 20 de septiembre de 2016.

2,6 millones de 2004. También, los flujos migratorios que vienen produciéndose en América, con especial atención a las peligrosas rutas de América Central y México donde se contabilizan por miles los desplazados desaparecidos. Por tanto, esta terrible realidad responde al relato del desplazado o refugiado sujeto a los parámetros establecidos en la Convención de Ginebra sobre Refugiados de 1951; sin embargo, en 2013 se produce la primera petición o solicitud de asilo por razones climáticas por parte de Ioane Teitiota, ciudadano de Kiribati³. Formulada a Nueva Zelanda, dicha solicitud fue rechazada ya que el requisito internacional para obtener la condición de refugiado no integraba el motivo medioambiental como causa de asilo (según las autoridades neozelandesas, el cambio climático no se incluye como definición de «daño grave» en virtud de la Convención sobre el Refugiado).

Tal y como se subraya en el informe ejecutivo del Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (que en adelante será denominado por las siglas IPCC) 2014⁴: «El calentamiento en el sistema climático es inequívoco y, desde la década de 1950, muchos cambios observados no han tenido precedentes en los últimos decenios o milenios, la atmósfera y el océano se han calentado, los volúmenes de nieve y hielo han disminuido, el nivel del mar se ha elevado y las concentraciones de gas invernadero ha aumentado». En dicho documento se aportan algunas realidades que pueden resultar de interés para entender mejor las consecuencias del cambio climático, de las que cabe destacar:

- El hemisferio norte ha sufrido entre 1983-2012 su periodo más cálido del último milenio.
- Desde 1950 se han observado cambios en numerosos fenómenos meteorológicos y climáticos extremos, es probable que las olas de calor hayan aumentado en zonas como Europa, Asia (olas de calor en Irán y Pakistán de 2015) así como Oceanía.
- Es seguro que la troposfera se ha calentado desde mediados del pasado siglo xx.
- Desde principios de la década de los setenta, la combinación de la pérdida de la masa de los glaciares y la expansión térmica oceánica provocada por el calentamiento, dan razón del 75% en la elevación observada del nivel medio global del mar. La variación

³ Carlos González Isla. N. Zelanda expulsa a «refugiado climático». <http://www.latercera.com/noticia/tendencias/2015/09/659-648532-9-nueva-zelanda-expulsa-a-refugiado-climatico.shtml>. Consultado el 24 de septiembre de 2016.

⁴ Panel Intergubernamental para el Cambio Climático. «Cambio Climático 2014, impactos, adaptación y vulnerabilidad». https://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/wg2/ar5_wgII_spm_es.pdf. Consultado el 20 de septiembre de 2016.

en 2 grados es esencial para comprender este fenómeno y los cambios en los parámetros de análisis en los estudios climáticos de Groenlandia, Antártida, entre otros...

La lista de «pequeñas luces rojas» es cada vez más intensa y frecuente, y sobre todo, afecta globalmente al conjunto del planeta. En efecto estamos ante el mayor desafío de la humanidad. No olvidemos que en la esfera de la seguridad internacional, el cambio climático ya está incluido en las agendas de seguridad de numerosos Estados, caso de GBR, Francia o España que en su ESN-2013 contempla el cambio climático como «el gran desafío ambiental y socioeconómico del siglo XXI que plantea retos de gran transcendencia para la seguridad..., estos cambios ambientales también pueden exacerbar las presiones migratorias...»⁵. También, la OTAN en su Resolución 427 «*El cambio climático y la Seguridad Internacional*, insta a los Gobiernos miembros de la Alianza a reconocer plenamente, en su política exterior y de seguridad, que los riesgos asociados al cambio climático son importantes multiplicadores de las amenazas»⁶. En su caso EEUU., en un informe hecho público en 2003, establecía el vínculo entre la seguridad y el cambio climático⁷. Finalmente, la UE reconoce que el cambio climático es un factor que contribuye a la inmigración resultante de la escasez de recursos, inseguridad y fragilidad del Estado⁸. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados reconoce la existencia de desplazados ambientales e indica que la migración y el desplazamiento serán probablemente las principales consecuencias del cambio climático, debido a los cambios en los patrones de clima extremo y eventos climáticos, que podrán ser graduales o repentinos.

Cambio climático y medio ambiente, una realidad cada vez más aguda

La Organización de Naciones Unidas a través del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) reconoce la existencia de desplazados ambientales y, que la migración y el desplazamiento probablemente serán las principales consecuencias del

⁵ ESN-2013.

http://www.lamoncloa.gob.es/documents/seguridad_1406connavegacionfinalaccesiblebpdf.pdf. Consultado el 25 de agosto de 2016.

⁶ María del Mar Hidalgo y Juan A. Mora. «La incidencia del cambio climático en las migraciones y la seguridad» http://www.ieee.es/Galerias/fichero/OtrasPublicaciones/Nacional/2016/MMHG-JAMT_TiempoPaz_Cumbre_Paris_120Prim2016.pdf. Consultado el 21 de septiembre de 2016.

⁷ *Ibid.*

⁸ *Ibid.*

cambio climático, debido a los cambios en los patrones de clima extremo y eventos climáticos, que podrán ser graduales o repentinos. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) prevé entre 200 y 250 millones de refugiados ambientales para 2050⁹. Así que para mediados de 2020, unos 135 millones de personas abandonarán sus tierras debido a la continua desertificación, de ellas 60 millones en África Subsahariana (hay que recordar el ejemplo sirio de desplazamiento de población a las ciudades previo al inicio de la guerra en 2011). Pero no solo contamos con estos datos ciertamente preocupantes, pues en el informe *Global Estimates 2015* del *Norwegian Refugee Council*¹⁰ se establece entre otros aspectos: «An average of 22 5 million people have been displaced each year by climate or weather-related disasters in the last seven years - equivalent to 62,000 people every day», añadiendo, «climate change, in tandem with people's increasing exposure and vulnerability, is expected to magnify this trend, as extreme weather events become more frequent and intense in the coming decades».

El IPCC establecía que en 2007 los impactos del cambio climático estaban provocando efectos en los países más pobres, con menos capacidades para la adaptación y la resiliencia. La ONU estimó en 1998 que el 96% de las muertes causadas por desastres afectan al 66% de la población de los países más frágiles. Al menos unos 36 millones de personas fueron desplazadas por desastres naturales repentinos en el 2008, incluyendo cerca de veinte millones de personas trasladadas por razones medioambientales de acuerdo con los informes de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios y el *Internal Displacement Monitoring Centre* de Ginebra¹¹.

Los desastres naturales relacionados con el cambio climático están aumentando sus frecuencias e intensidades: las tormentas, inundaciones, sequías, olas de calor resultan más frecuentes. Los datos analizados expresaban una realidad cada vez menos incontestable y es que nueve de cada diez desastres naturales tienen una vinculación directa con el clima, un ejemplo de ello fue el año 2015 donde se produjo un record de huracanes junto con una mayor actividad de los ciclones tropicales en el Atlántico Norte.

⁹ Oriol Solà Pardo. «Desplazados mediambientales». <http://www.deusto-publicaciones.es/deusto/pdfs/cuadernosdcho/cuadernosdcho66.pdf>. Consultado el 2 de octubre de 2016.

¹⁰ Norwegian Refugee Council «Global Estimates 2015». <http://www.internal-displacement.org/>. Consultado el 1 de octubre de 2016.

¹¹ IDMC. Global Report on Internal Displacement. <http://www.internal-displacement.org/globalreport2016/>. Consultado el 1 de octubre de 2016.

A su vez, las sequías resultan más frecuentes y suponen un verdadero riesgo para más de 3.000 millones de personas, quienes puedan verse afectadas por una auténtica escasez y acceso al agua. De hecho, la productividad de los cultivos podría reducirse en algunos países africanos hasta un 50% y el acceso a los alimentos quedaría comprometido, afectando negativamente a la seguridad alimentaria. El cuarto informe del IPCC¹² indicaba que hasta el año 2020 cerca de 2.860 millones de seres humanos estarían expuestos a un mayor estrés hídrico por efecto del cambio climático, con especial referencia al continente africano. Un ejemplo a destacar es el de Kenia, un país con un 80% de su territorio con paisajes áridos o semiáridos con pocas precipitaciones y una propensión fuerte a sufrir riesgos climáticos. Entre 1982 y 2008, fallecieron 2.500 personas por inundaciones y durante el mismo periodo 4 millones de personas fueron afectadas por las sequías, con los problemas de malnutrición derivados de ello. La consecuencia lógica es la concentración de campos de refugiados en Dadaab (Kenya). La población, en diciembre de 2008, era de 235.455 refugiados en los campos y 160.00 residentes en la ciudad de Dadaab y en dicho año se producía, de media, la llegada de 5.000 nuevos refugiados a pesar de que los campos de refugiados estaban inicialmente previstos para dar acogida a 90.000 personas¹³.

En el caso asiático, los patrones temporales y la intensidad de las lluvias resultan más erráticos e interestacionales. Un ejemplo es el aumento en un grado Celsius de la temperatura en la superficie del agua en la bahía de Bengala que podría ayudar al incremento de la fuerza de los ciclones en un 10%. En el caso de Bangladesh, es uno de los claros ejemplos de mayor riesgo: las inundaciones, la intensidad de los ciclones tropicales y el aumento del nivel del mar generan unas perspectivas poco halagüeñas para la población. La inundación de 1998 supuso que dos terceras partes del país quedaran bajo el agua, con una pérdida del 10% de la cosecha de arroz, entre otras consecuencias, recordar de nuevo que estamos ante uno de los países menos desarrollados del mundo. En el caso vietnamita, su vulnerabilidad al aumento del nivel del mar, la intrusión del agua salada y las transformaciones que vienen realizándose en el delta del Mekong son catapultadores de futuras migraciones medioambientales. Por último, en el área del arco mediterráneo, se señala un descenso de la humedad y una

¹² 4º Informe IPCC. «Cambio Climático 2007». https://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/syr/ar4_syr_sp.pdf. Consultado el 2 de octubre de 2016.

¹³ Oriol Solà Paredel, *op. cit.*

clara reducción de las precipitaciones entre el 2% y el 5% por década, sin olvidar el aumento del nivel del mar que se situaría, según los últimos datos, entre el 10 y 80 centímetros.

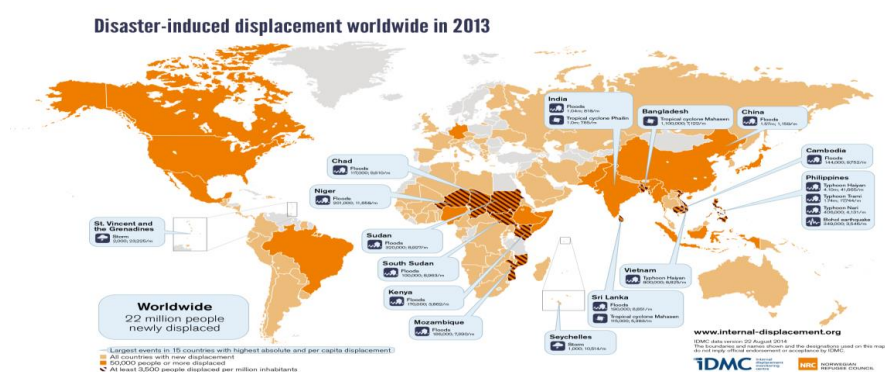
La cuestión de los desplazados medioambientales

La primera cuestión es la dimensión definitoria del desplazado o refugiado medioambiental: la idea del reconocimiento del estatus de refugiado ambiental ayudaría a planificar y priorizar los recursos necesarios para afrontar esta problemática. También significaría que los Estados deberían comprometerse formalmente a ayudar a estos colectivos, de la misma manera que lo hacen con otros refugiados. La extensión de la condición de refugiado a estas personas no resulta fácil: ¿por qué es un problema asignar la etiqueta de refugiados por el cambio climático? ¿Deben ser tratados de manera distinta a como lo son los refugiados por causas políticas o económicas? ¿Cuáles son sus derechos? ¿Quién es responsable de su bienestar y nueva ubicación? Desde mediados de los años 70 esta idea se ha ido enriqueciendo, y, el concepto sobre refugiado medioambiental es introducido en el Informe del Programa de las Naciones Unidas (PNUMA) elaborado por Essam El-Hinnawi¹⁴ donde se señala que este tipo de refugiados son los refugiados ambientales y se definen como «aquellos individuos que se han visto forzados a dejar su hábitat tradicional, de forma temporal o permanente, debido a un marcado trastorno ambiental, ya sea a causa de peligros naturales y/o provocado por la actividad humana, como accidentes industriales o que han provocado su desplazamiento permanente por grandes proyectos económicos de desarrollo, o que se han visto obligados a emigrar por el mal procesamiento y depósito de residuos tóxicos, poniendo en peligro su existencia y/o afectando seriamente su calidad de vida»¹⁵. Esta nueva realidad fue popularizada por miembros del Gobierno norteamericano del presidente Bill Clinton, así como del secretario general de la ONU Boutros-Ghali. La casuística sobre el concepto definitorio es muy variada, estableciéndose en muchos casos diferencias entre los desplazados medioambientales frente a la figura del «refugiado medioambiental». En el término de desplazado medioambiental se intenta

¹⁴ Carmen Egea Jiménez y Javier Iván Soledad Suescún. Los desplazados ambientales, más allá del cambio climático. Un debate abierto. <http://revistaseug.ugr.es/index.php/cuadgeo/article/viewFile/571/659>. Consultado el 25 de julio de 2016.

¹⁵ EL-HINNAWI, E., *Environmental Refugees*, United Nations Environment Program, Nairobi, Kenya, 1985.

incorporar tanto a personas que han sido desplazados dentro de sus propias naciones o que han cruzado las fronteras internacionales. Por tanto, una de las mayores dificultades es la existencia de una gran cantidad de definiciones y tipologías. Todo ello afecta al debate y por tanto a una posible redefinición del concepto de refugiado¹⁶ establecido en la Convención del Refugiado de 1951 que permita incluir a los desplazados medioambientales.



Cuadro 2. Mapa de desplazamientos 2013¹⁷

La figura del refugiado por motivos medioambientales es excepcional y no atiende a los factores políticos recogidos en la definición del Convenio de 1951. El propio alto comisionado ONU para los Refugiados es de la opinión de que la alteración terminológica del concepto de refugiado podría menoscabar el régimen legal internacional de protección de los refugiados¹⁸. Otro elemento es que la mayoría de los desplazamientos en el ámbito medioambiental se realizan dentro de las fronteras estatales y no olvidemos que los desplazados internos están excluidos de protección. En este debate cabe destacar ciertos avances en el progresivo reconocimiento de la realidad del refugiado

¹⁶ Definición de refugiado : «A los efectos de la presente Convención, el término “refugiado” se aplicará a toda persona ... que ... debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él (...).» Artículo 1(A)2 de la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados. <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/183>. Consultado el 24 de julio de 2016.

¹⁷ Norwegian Refugee Council. «Global Estimates 2014» <http://www.internal-displacement.org/assets/publications/2014/201409-global-estimates2.pdf>.

¹⁸ Oriol Solà Paredel, *op. cit.*

medioambiental: ACNUR sí reconoce la existencia de ciertos grupos de emigrantes que hoy se sitúan fuera del alcance de la protección internacional y que están necesitados de asistencia humanitaria o de otros tipos de asistencia (un ejemplo de ello es Sudán y la situación de Darfur, donde se confunden el conflicto con la cuestión medioambiental). Sin olvidar, la demanda en este caso ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en 2005 donde se denunciaba que el calentamiento global constituía una violación de los derechos humanos para el pueblo Inuit, acusando a EE.UU., de ser el responsable de ello. También, el reconocimiento a un medioambiente saludable es también uno de los fundamentos de la Convención de Aarhus sobre el acceso a la información, participación pública en la toma de decisiones y acceso a la justicia en temas medioambientales de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa. Destacan los trabajos del Consejo Económico y Social de la ONU respecto a los efectos nocivos para el goce de los derechos humanos y el medio ambiente. O, en su caso, la Resolución 47/37, de la Asamblea General de ONU de 1993, relativa a la protección del medio ambiente en tiempos de conflicto armado. Pero resultan interesantes en esta cuestión, la Resolución sobre Cambio Climático y Derechos Humanos ONU de 2008, propuesta por el Gobierno de las islas Maldivas, y en la que se pedía reflexionar respecto al cambio climático y su afección en los derechos humanos. También, la Resolución 7/23, del Consejo de Derechos Humanos de ONU de 2009, donde se solicitaba a la oficina del alto comisionado de los Derechos Humanos proponer un estudio sobre cambio climático y derechos humanos y que llevó a establecer si la personas tienen necesidad de la protección internacional y sobre qué premisas dicha necesidad se convierte en la titularidad de un derecho positivo.

La Iniciativa Nansen

Como se ha señalado al inicio de este documento, Nueva Zelanda rechazó en 2013 la petición de asilo al ciudadano de Kiribati, Ioane Teitiota, ya que el motivo de reconocimiento de la circunstancia de asilado por «cambio climático» no está reconocido en el ámbito jurídico de la Convención de Ginebra de 1951. Una realidad urgente de la que hace dos décadas no se esgrimía ni el propio concepto de «refugiado o desplazado medioambiental», hoy es un término muy común ya que se refiere a las personas, pueblos que se han visto obligados a trasladar desde su tierra natal, debido a problemas derivados con el ambiente, como desastres naturales, huracanes o tsunamis, y también

por otras razones de devastación como son la deforestación, desertificación, inundaciones, o sequías, con la consecuente falta de agua, alimentos y energía, y riesgo de enfermedades..., entre otros.

La falta de reconocimiento dentro del ámbito de la Convención de Ginebra de 1951 de este nuevo tipo de refugiado provocó que, tras la Conferencia Nansen sobre «Cambio Climático y Desplazamiento en el siglo XXI» que tuvo lugar en Oslo en junio de 2011, Noruega y Suiza lanzaran la Iniciativa Nansen. Esta fue concebida como un proceso de consulta internacional que pudiese generar un consenso generalizado entre Estados interesados en abordar la cuestión de los desplazamientos por razones medioambientales y del cambio climático, iniciativa que se realiza desde los «exteriores» del sistema de las Naciones Unidas. Esta iniciativa busca generar una agenda operativa cuya finalidad última es establecer un consenso entre los Estados para la protección de los desplazados medioambientales en el contexto de los desastres naturales y los efectos del cambio climático. Estos pilares son: la cooperación y solidaridad internacional, la generación de estándares para la gestión de la población afectada y por último, establecer respuestas operacionales.

Dicho proceso se estructuró en un conjunto de reuniones regionales o subregionales junto a la sociedad civil, investigadores, organizaciones internacionales y comunidades afectadas. La finalidad de esta iniciativa se centró en la protección de las personas que afectadas por el cambio climático y por los desastres naturales carecen en estos momentos de protección jurídica en el derecho internacional, con un alcance más amplio al abordar cuestiones de cooperación y solidaridad internacional, acceso a los derechos básicos, respuestas operativas como son los mecanismos de financiación y la responsabilidad de los actores humanitarios y del desarrollo. Aunque la iniciativa se centra en las necesidades de las personas desplazadas entre fronteras, también destaca vínculos recíprocos con los desplazamientos internos.

Entre las consultas realizadas destacan:

- Consulta regional del Pacífico llevada a cabo en mayo de 2013, Islas Cook, a través de la iniciativa *Human Mobility, Natural Disasters and Climate Change in the Pacific*.¹⁹

¹⁹ Consulta regional del Pacífico, <https://www.nanseninitiative.org/pacific-consultations-intergovernmental/>. Consultado, el 21 de agosto de 2016.

- Consulta regional en América Central llevada a cabo en diciembre de 2013, Costa Rica, a través de la iniciativa *Disasters and Cross-Border Displacement in Central America: Emerging Needs, New Responses*.
- Consulta regional en África llevada a cabo en mayo de 2014, Kenia, a través de la iniciativa *Natural Hazards, Climate Change and Cross-Border Displacement: Protecting People on the Move*²⁰.
- Consulta regional en el sudeste de Asia, llevada a cabo en octubre de 2014, Filipinas, a través de la iniciativa *Human Mobility in the context of disasters and climate change in Southeast Asia*, junto a la reunión de Bangkok de junio de 2014 de la sociedad civil²¹.
- Consulta regional en el sur de Asia, llevada a cabo en abril de 2015, Bangladesh, a través de la iniciativa *Climate Change, Disasters and Human Mobility in South Asia and Indian Ocean*²².

Junto a esta intensa actividad, cabe señalar que la Iniciativa Nansen ha logrado la inclusión del desplazamiento en el contexto de un desastre medioambiental dentro del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030²³. La iniciativa también contribuyó a las negociaciones preliminares de la Cumbre del Cambio Climático de París 2015, y ha estado presente en el proceso de consulta de la Cumbre Humanitaria 2016²⁴ celebrada en Estambul. También sus resultados han sido adaptados por los Estados en la Declaración de Brasilia de la reunión Cartagena+30²⁵ en 2014, y en su Plan de Acción; a su vez, en el borrador Estrategia para un desarrollo resiliente al Clima y desastres en el Pacífico así como en la Conferencia Regional sobre Migraciones 2015. Por último ACNUR, dentro de la consulta mundial sobre la Iniciativa Nansen celebrada en octubre de 2015 ha respaldado la Agenda para la Protección de los Desplazados Transfronterizos en el contexto de los desastres naturales y el cambio climático²⁶. En

²⁰ Consulta regional de América Central, <https://www.nanseninitiative.org/central-america-consultations-intergovernmental/>. Consultado, el 21 de agosto de 2016.

²¹ Consulta regional Sudeste Asiático, <https://www.nanseninitiative.org/south-east-asia-consultation-intergovernmental/>. Consultado, el 21 de agosto de 2016.

²² Consulta regional del Sur de Asia, <https://www.nanseninitiative.org/south-asia-consultations-intergovernmental/>. Consultado, el 21 de agosto de 2016.

²³ Marco Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030. <http://gndr.org/es/programas/incidencia/post-2015/sfdr.html>. Consultado el 20 de agosto de 2016.

²⁴ Cumbre Humanitaria 2016. <http://www.un.org/es/conf/whs/>. Consultado el 25 de julio de 2016.

²⁵ La Declaración de Brasilia de la reunión Cartagena+30 en 2014. <http://www.acnur.org/cartagena30/>. Consultado el 21 de agosto de 2016.

²⁶ Dicha información viene recogida en <http://www.acnur.org/noticias/noticia/el-acnur-se-compromete-con->

consecuencia, el debate se sitúa en la ampliación del concepto de refugiado o, en su caso, en la no aceptación de una nueva reformulación.

A través de la actuación y trabajo de la Iniciativa Nansen se implanta todo un decálogo de acciones futuras para una mejor comprensión y análisis de los movimientos y desplazamientos causados por razones medioambientales.

En primer lugar generar un buen conocimiento a través de datos sobre las respectivas dinámicas regionales junto a las aportaciones académicas, así como las agencias que están presentes en el terreno. Por tanto, una determinación metodológica que identifique los focos de riesgo, la importancia del género, los contextos de desplazamientos, las sinergias que pueden establecerse entre los diferentes actores y los grados de responsabilidad. Así como contrastar los datos e informaciones en la interrelación entre desastres naturales y cambio climático.

En segundo lugar, el análisis de las posibles medidas de protección para los desplazados medioambientales que atraviesan las fronteras y no permanecen en sus propios países. Sin lugar a dudas las diferentes experiencias que ya se están generando en el caso de EE.UU., Suecia, Brasil, Australia entre otros²⁷, pueden ayudar al establecimiento de ciertas praxis que consigan facilitar una cooperación regional, asistencia, y por tanto en último término, acertar soluciones que mejoren la calidad de vida de los desplazados medioambientales: armonizar legislaciones, mejorar los mecanismos que faciliten el regreso a sus países..., determinar los roles y responsabilidades que sin lugar a dudas tienen otros actores no estatales.

Un tercer aspecto, es la gestión de los desplazados, sobre todo la inclusión de la movilidad humana dentro del análisis y comprensión en la reducción de los riesgos naturales así como en la adopción de medidas ante las consecuencias del cambio climático. Facilitar una migración con dignidad como un aspecto positivo que conlleve a

[la-iniciativa-nansen-sobre-cambio-climatico-y-desastres-naturales-y-lanza-un-nuevo-informe-sobre-su-trabajo-en-esta-area/](#). Consultado el 21 de agosto de 2016.

²⁷ En el caso norteamericano, cabe la posibilidad por parte del Gobierno de aplicar el denominado estatus de protección temporal que permite a los nacionales de países extranjeros afectados por desastres medioambientales la permanencia en suelo norteamericano si queda reconocido la incapacidad del países de procedencia y a su vez él mismo ha solicitado dicha situación (USA, *Immigration and Nationality Act*, 2002. Section 244). En el caso sueco, a través del *Sweden Alien Act*, Chap 4, S. 2.3. se reconoce el principio de protección a cualquier persona que no es capaz de retornar a su país cuando la causa sea un desastre medioambiental. Brasil, tras el terremoto de 2010 en Haití permitió a los haitianos el acceso a territorio brasileño, evitando el uso de rutas ilegales migratorias, y con la garantía de más de 26.000 visas concedidas.

una mejor comprensión de los efectos de los desastres naturales así como del cambio climático, por tanto la revisión de los acuerdos sobre movilidad regional-bilateral de personas, la adaptación de las legislaciones nacionales, relanzar estrategias de información y comunicación que permitan una mejor comprensión de esta movilidad humana. El análisis y a la adopción de medidas sobre la recolocación de grupos de personas dentro de un profundo proceso de planificación que adopte principios de prevención y responsabilidad por todos los actores implicados.

Conclusiones

La Iniciativa Nansen busca generar un necesario debate en la comunidad internacional para una progresiva transformación del concepto de desplazado o refugiado medioambiental, interaccionar con otros sujetos del sistema internacional que adopten una posición robusta y decisiva respecto a esta realidad emergente de desplazamientos forzados. Todo ello con la puesta en marcha de una agenda operativa cuya finalidad última conlleve el establecimiento de un consenso básico entre los Estados para la progresiva protección de los desplazados medioambientales en el contexto de los desastres naturales y los efectos del cambio climático; la vulnerabilidad de las personas, grupos y comunidades depende de su capacidad para encarar situaciones adversas y del compromiso de los Gobiernos y de la misma comunidad internacional para proporcionar todos los mecanismos que permitan preceder y facilitar mediante recursos y activos la adaptación en situación de riesgo.

Es un primer paso en el camino adecuado para la transformación de una realidad que ya no es el fiel reflejo de finales de la Segunda Guerra Mundial sino más bien la constatación de los profundos cambios conceptuales que se vienen produciendo desde la desaparición de la Guerra Fría y que debe llevarnos sin miedo a la reformulación de nuevas preguntas. No hace mucho escuché la siguiente frase: «...cuando ya sabíamos las respuestas, de pronto nos cambiaron las preguntas». Es posible que estemos en esta tesitura, y en ella hay que encajar la Iniciativa Nansen, una propuesta integrada dentro del ámbito de reflexión que expresa la propuesta de la seguridad humana cuyo núcleo es el ser humano y los riesgos que lo amenazan. Si bien es verdad que poco a poco las agendas públicas y de manera, en muchos casos testimonial, intentan adaptarse a esta nueva realidad, se hace necesario que la comunidad internacional reconozca el estatus de refugiado como consecuencia del cambio climático y de los desastres naturales,

incluyéndose este tipo de migración forzada dentro de los programas de actuación diseñados para otros refugiados. Pero las preguntas siguen estando ahí sobre esta cuestión: ¿es necesaria una clara constatación de esta nueva realidad?, ¿las últimas cumbres sobre cambio climático de París 2015 y Marrakech 2016 van en la dirección de reconocer esta movilidad forzada por causas medioambientales?, ¿qué impacto tienen las medidas de carácter temporal adoptadas por algunos Estados para una mejor comprensión de esta realidad?, ¿se hace necesaria una nueva relectura de la definición de refugiado? La polémica acerca de cómo definir y con qué término identificar a las personas que se desplazan por motivos medioambientales no está exenta de transcendencia, ya que de una buena parte de esta polémica y de lo que finalmente se consensue por la comunidad internacional dependerá quién se responsabiliza de las personas desplazadas y quién debe proporcionarles ayuda y protección.

Quisiera finalizar con las palabras de Oriol Solà Pardell: «...una aproximación a los desplazamientos de población provocados por el cambio climático basada en los derechos humanos proporciona el marco con el cual empezar a dialogar e identificar las soluciones basadas en derechos. Cabe también, explorar y desarrollar las conexiones entre los actuales marcos normativos del cambio climático y el corpus jurídico de los derechos humanos, con el objetivo de contribuir a una clara definición del concepto de los desplazados medioambientales...».

*Fernando Martín Cubel**
Analista investigador SIP
Cátedra Paz, Seguridad y Defensa, Univ. Zaragoza

Lecciones aprendidas de la lucha contra el yihadismo en Internet

Resumen:

Este trabajo analiza algunas de las principales lecciones aprendidas a lo largo de veinte años de lucha contra la presencia yihadista en Internet: 1) El activismo *online* puede ser una forma sustitutiva y temporal de compromiso con la yihad armada; 2) Con el paso del tiempo, este activismo produce insatisfacción; 3) Los terroristas actúan como «usuarios tempranos» de las nuevas tecnologías, para poder disfrutar de espacios de impunidad; 4) La investigación de las actividades terroristas en Internet se hace cada vez más difícil, como resultado de la creciente adopción de medidas de autoprotección; 5) El mensaje terrorista en Internet tiene la capacidad de trascender a las intenciones de sus creadores.

Abstract:

This work analyzes some of the key lessons learned from the use of the Internet by jihadist groups over the last twenty years: 1) Online activism can be a substitute for commitment to armed jihad. 3) Terrorists are "early adopters" of new technologies, to enjoy spaces of impunity. 4) The investigation of terrorist activities on the Internet becomes increasingly difficult as a result of the adoption of measures of self-protection 5). The terrorist message on the Internet has the capacity to transcend the intentions of its creators.

***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:

Terrorismo, contraterrorismo, Internet, yihadismo, propaganda, radicalización.

Keywords:

Terrorism, Counter-terrorism, Internet, Jihadism, Propaganda, Radicalization.

El terrorismo yihadista cuenta con un amplio historial en su relación con las nuevas tecnologías de la información. La popularización de Internet se ha producido en paralelo a la expansión de los contenidos radicales en el ciberespacio. A la altura de 1996, cuando el acceso a la red aún se encontraba restringido a unas pocas instituciones gubernamentales y educativas, ya existían web yihadistas que se dedicaba a propagar su particular versión del conflicto en la antigua Yugoslavia y Chechenia¹. A lo largo de estos veinte años, los diferentes actores del yihadismo se han ido adaptando al despliegue de las nuevas funcionalidades que aportaba esta tecnología, pero también a un entorno crecientemente hostil que ha tratado de dificultar que los radicales disfruten de todas las potencialidades del escenario digital.

El transcurso de dos décadas de lucha contra el terrorismo en Internet nos proporciona la suficiente perspectiva para extraer una serie de enseñanzas que resulten de utilidad para encarar la contención de este fenómeno. A continuación me centraré en aquellos cinco puntos que considero tienen una mayor relevancia para entender las dinámicas de funcionamiento del activismo yihadista en Internet, y sus implicaciones para los servicios de inteligencia y las agencias de seguridad.

Internet también es un activismo de sustitución

Internet ocupa un lugar central en el proceso de adopción de las creencias y valores que facilitan la radicalización violenta. En algunos casos, es la única influencia que conduce a un individuo a la militancia terrorista, también puede ser el desencadenante inicial de una radicalización que se verá alimentada por otro tipo de interacciones, y en otros casos, actuará como reforzador y acelerador de una radicalización que ha tenido lugar en un entorno *offline*².

Pero Internet también puede ser contemplado como un ámbito de actuación sustitutivo, donde los radicales despliegan un activismo que les permite alimentar su identidad como musulmanes comprometidos. Se trata por tanto, de una elección secundaria ante la imposibilidad de participar en otras actividades más «atractivas», las cuales les están

¹ TORRES Manuel R. *El eco del terror. Ideología y propaganda en el terrorismo yihadista*, Madrid, Plaza & Valdés, 2009.

² DUCOL Benjamin et al. *Assessment of the state of knowledge: Connections between research on the social psychology of the Internet and violent extremism*, TSAS Working Paper No. 16-05, Mayo de 2016, disponible en: http://tsas.ca/wp-content/uploads/2016/05/TSASWP16-05_DucolEtAl.pdf. Fecha de la consulta 21.11.2016.

vetadas por dificultades logísticas, limitaciones personales o la ausencia de los contactos adecuados.

El yihadismo es ante todo un relato de llamamiento a la violencia. En su discurso hay una glorificación de las virtudes del guerrero, la camaradería militar, así como de las recompensas ultraterrenas que esperan a aquellos que combaten a los enemigos de Alá. Esto hace que el estatus del soldado, encuadrado en unidades militares numerosas y combatiendo en frentes abiertos contra un enemigo armado, ocupe un lugar prioritario dentro de las expectativas de aquellos que asumen esta narrativa. No obstante, esta preferencia no siempre es alcanzable, y otras alternativas violentas, como la participación en atentados terroristas contra la población civil, despierten más reticencias entre los potenciales candidatos, debido a que resultan más difíciles de racionalizar, que el enfrentamiento contra un enemigo armado.

El activismo *online* es una alternativa satisfactoria para aquellos individuos que no han podido realizar sus planes de viajar a un «frente de batalla», o formar parte de la militancia de una organización formal. Internet permite a estos combatientes frustrados contribuir de manera relevante a una causa, a la que (por el momento) no han podido apoyar empuñando las armas. A través del ciberespacio, estos activistas pueden potenciar la acción propagandística de estas organizaciones, contribuir al reclutamiento y movilización de nuevos combatientes, o reforzar su músculo financiero.

Para evitar que el activismo virtual sea percibido como un compromiso de segundo nivel, estas organizaciones se han volcado en los últimos años en dignificar la labor de aquellos muyahidines que combaten la yihad «empuñando el teclado», enfatizando que su contribución es tan digna y valiosa como la de aquellos que portan las armas³. El pujante prestigio del activismo *online* se ha visto reforzado con las ventajas específicas de este medio, cuya facilidad de acceso y potencial anonimato, lo convierten en un destino natural para aquellos radicales que deciden relegar temporalmente su determinación de emplear la violencia.

Un caso paradigmático es el de Mohammed Mahmoud, un joven austriaco de origen egipcio, que experimentó una precoz radicalización que le llevaría a desplazarse a Irak

³ MILLER Greg, y MEKHENNET Souad, «Inside the surreal world of the Islamic State's propaganda machine», *The Washington Post*, (20.11.2015), disponible en: https://www.washingtonpost.com/world/national-security/inside-the-islamic-states-propaganda-machine/2015/11/20/051e997a-8ce6-11e5-acff-673ae92ddd2b_story.html. Fecha de consulta 21.11.16.

en 2003 para unirse a los muyahidines, un proyecto que se vería truncado tras ser detenido en territorio iraní y deportado a su país de origen. Allí decidiría volcarse en el activismo virtual como una forma de proyectar su compromiso con la yihad, convirtiéndose en uno de los pilares de la estructura en Occidente de una influyente plataforma propagandística llamada *Global Islamic Media Front*⁴. Estas actividades le llevarían a ser detenido en 2007 y condenado a cuatro años de prisión. Una vez en libertad, retomó su plan original de viajar a un «frente de batalla» islámico. Tras un periplo que le llevó por varios países de mayoría musulmana, reaparecería de forma pública en un vídeo elaborado por Estado Islámico desde Siria, donde se le podía contemplar disparando por la espalda a un rehén maniatado⁵. Se trataba de una imagen que distaba mucho de la percepción que tenían de él los servicios de inteligencia de su país, los cuales siempre le percibieron como un «bocazas», que no dudaba en presentarse como una curtido muyahidín⁶, a pesar de carecer de la experiencia y el carácter necesarios. Entender cómo el activismo *online* puede ser una forma sustitutiva y temporal de compromiso con la yihad armada, nos ayuda a valorar de manera más adecuada la verdadera peligrosidad de algunos de estos individuos, los cuales albergan la voluntad y el radicalismo suficiente para participar en los crímenes más brutales.

El activismo *online* termina produciendo insatisfacción

El paso del tiempo acaba causando insatisfacción en los individuos que proyectan su compromiso a través de Internet. Entre sus tareas más frecuentes, se encuentra la edición, traducción y difusión de propaganda, lo que produce en ellos una exposición a estos contenidos muy superior a la media. El discurso, cuya difusión tratan de potenciar, persigue crear un malestar movilizador entre la población musulmana, a la cual se le acusa de permanecer impasible en la comodidad de sus hogares, frente a los sufrimientos de sus hermanos, los cuales son masacrados a lo largo y ancho del planeta. Esta apelación, se ve reforzada con una glorificación del «martirio», el cual se presenta

⁴ TORRES Manuel R., «Between the Pen and the Sword: The Global Islamic Media Front in the West», *Terrorism & Political Violence*, vol. 24, n.º 5, noviembre 2012, 769-786.

⁵ WEISS Amit, «ISIS Calls On Austrian And German Muslims To "Slaughter Every Infidel"», *Vocativ*, (5.8.2015), disponible en <http://www.vocativ.com/218485/isis-calls-on-austrian-and-german-muslims-to-slaughter-every-infidel/> Fecha de consulta 21.11.16.

⁶ SPIEGEL, «Bouffier will Terrorcamp-Besuchern Einreise verwehren», *Spiegel Online*, (13.09.2007), disponible en <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,505432,00.html> Fecha de consulta 21.11.16.

como el horizonte al que debe aspirar todo buen musulmán. Son mensajes que inevitablemente crean una profunda disonancia entre estos «guerreros» del teclado, los cuales no pueden evitar percibir que su estilo de vida se asemeja escasamente, a lo que ellos mismos promueven para otros musulmanes. A pesar de que la propaganda yihadista ha tratado de reducir este efecto desmotivador, no ha conseguido evitar que un número significativo de ciberactivistas traten de resolver esta disonancia cognitiva optando por abrazar el activismo violento.

Existen múltiples ejemplos de cómo una intensa militancia *online* puede ser la puerta de entrada a la violencia terrorista. Younis Tsouli, considerado como el primer ciberyihadista de la historia, también padeció este efecto. Este estudiante de informática afincado en Reino Unido, apodado *Irhabi 007* (terrorista 007), se convertiría en una celebridad dentro de la subcultura yihadista en Internet debido a sus habilidades técnicas. El joven marroquí se convertiría en un eslabón fundamental de la cadena de distribución de propaganda de algunas de las principales organizaciones yihadistas del momento. A pesar de ser alabado públicamente por Al Qaeda en Irak⁷, su exitoso activismo en el ciberespacio no fue capaz de colmar su compromiso, y empezó a barajar la posibilidad de involucrarse directamente en la realización de atentados terroristas. Un día antes de que un grupo de yihadistas llevaran a cabo los atentados del 7 de julio de 2005 en la capital británica, Younis escribió a sus compañeros: «La única cosa que me podría evitar que me uniese a los hermanos, es atacar a los bastardos aquí en Londres. Cuanto antes mejor»⁸. Sería detenido poco tiempo después.

La resolución de este desencanto a través de una escalada violenta se ha producido de manera reiterada a lo largo de las dos últimas décadas. Los afectados, no han sido solamente aquellos ciberactivistas relegados a desempeñar un papel marginal, y por tanto se sentían menos gratificados por esta experiencia, sino también aquellos que gozaban de estatus y reconocimiento por parte de su comunidad de referencia, lo que teóricamente les debería haber hecho menos susceptibles a la frustración⁹.

Esta es una dinámica que se aprecia de manera muy destacada en la constelación de grupos asentados en Europa denominados *Sharia4*, un movimiento fundamentalista con

⁷ TORRES *op. cit.* nota 2.

⁸ O'Neill, Sean: «Terrorist 007 "was internet propagandist for al-Qaeda"», *The Times*, (April 26, 2007). En <http://www.thetimes.co.uk/tto/law/article2209570.ece>

⁹ TORRES Manuel R., "The Hidden Face of Jihadist Internet Forum Management: The case of Ansar Al Mujahideen", *Terrorism and Political Violence*, vol. 28, n.º 4, 2016, 735-749.

escasa estructura, pero un gran activismo político y mediático, dedicados a la «dawa» o predicación pública de su interpretación literal y militante del islam. Este tipo de grupos (especialmente sus facciones belga y británica) tuvieron un enorme activismo propagandístico, bordeando siempre el límite entre la libertad de expresión y la apología del terrorismo. Sus miembros, a pesar de ser contemplados inicialmente por las agencias de seguridad como meros «charlatanes» terminarían integrándose de manera masiva en los contingentes de combatientes que emprendieron el viaje desde Europa hasta Siria o Irak para unirse a algunas de las múltiples organizaciones yihadistas que combatían al régimen del Bashar al-Assad¹⁰.

Ser un «usuario temprano» tiene ventajas

En el ámbito de los negocios se utiliza la expresión *early adopters* para designar a aquellos consumidores que están dispuestos a adquirir, o a utilizar la versión inicial de un producto tecnológico que acaba de salir al mercado. Normalmente estos primeros lanzamientos son más caros que sus versiones posteriores, y suelen padecer problemas de diseño o usabilidad que han pasado inadvertidos, y que no serán subsanados hasta que el producto sea testado por usuarios reales. A pesar de estos inconvenientes existen consumidores que, por identificación con la marca, o por encontrar una satisfacción muy superior a la media, están dispuestos a asumir el coste de ser los pioneros. Para las empresas, la existencia de este pequeño grupo de entusiastas resulta clave, no solo porque pueden nutrirse de su experiencia y perfeccionar sus productos, sino también para que esos usuarios tempranos sean la base que permite una difusión amplia de sus lanzamientos, y en última instancia el éxito comercial.

Persiguiendo un objetivo diferente, los terroristas también se han convertido en *early adopters* de las innovaciones de Internet. Algunas de ellas contribuyen a potenciar los usos tradicionales de Internet por parte de los terroristas, sin embargo, existe otra razón más importante: la impunidad temporal que disfrutaban en estos nuevos espacios.

Los creadores de contenidos terroristas en Internet participan en un inacabable juego del ratón y el gato, consistente en evadir la presión de las distintas agencias de seguridad, reorientando sus actividades hacia aquellos espacios y servicios que, debido a su

¹⁰ VIDINO Lorenzo, «Sharia4: From Confrontational Activism to Militancy», Perspectives on Terrorism, vol. 9, n.º 2, abril 2015, 2-16, disponible en <http://www.terrorismanalysts.com/pt/index.php/pot/article/view/415/825>. Fecha de consulta 21.11.16.

carácter novedoso, aún no han sido incorporados a las rutinas de trabajo y estrategias de actuación de sus perseguidores. Las agencias contraterroristas, al igual que el resto de extensiones del entramado estatal, son organismos burocratizados que se adaptan al cambio de manera más lenta que otras organizaciones menos formalizadas¹¹. Las inercias institucionales provocan, que la asignación de recursos humanos y materiales a los nuevos ámbitos de actuación no se produzca de manera ágil, y que el proceso consuma una considerable cantidad de tiempo; el cual contrasta con el frenético ritmo de aparición, desarrollo y extinción de los nuevos servicios y aplicaciones de Internet. Esta disfunción genera temporalmente espacios de impunidad donde los radicales operan con una mayor seguridad y eficacia, que la que experimentan en aquellos otros espacios que forman parte de las rutinas de investigación de las agencias contraterroristas.

Un ejemplo de esta predilección por los nuevos usos de Internet, puede detectarse en los atentados que tuvieron lugar el 14 y 15 de febrero de 2015 en Copenhague (Dinamarca). Su autor, Omar Abdel Hamid El-Hussein, disparó contra los asistentes de una muestra sobre la libertad de expresión (en la que participaba uno de los dibujantes envueltos en la polémica sobre las viñetas de Mahoma), así como contra los fieles de una sinagoga. Antes de emprender su plan terrorista, Omar había introducido una modificación en su perfil de Facebook, cambiando su «estado» a *Remembering*, una opción que la compañía americana había introducido tan solo dos días antes, para permitir que los familiares y amigos de los usuarios fallecidos pudiesen mantener abiertas sus cuentas a modo de tributo virtual a sus seres queridos. Para este joven, modificar su estado marcaba un punto de retorno en su determinación de morir matando (como efectivamente sucedió). A pesar de que se encontraba bajo el radar de los servicios de seguridad por el radicalismo que había mostrado en los últimos años, estas agencias difícilmente tuvieron la capacidad de introducir en sus indicadores de alerta, el hecho significativo de que hubiese anunciado de manera táctica que pensaba morir.

Otro uso temprano de un nuevo servicio tecnológico, es el que efectuó el terrorista Larossi Abballa el 13 de junio de 2016. Tras asesinar a cuchilladas a un matrimonio de policías dentro de su domicilio en las afueras de París, empezó a retransmitir en directo a través de Internet un mensaje en vídeo a través de una nueva aplicación llamada *Facebook Live*, la cual había sido activada por esta red social tan solo dos meses atrás.

¹¹ SHAPIRO Jacob, *The Terrorist's Dilemma: Managing Violent Covert Organizations*, Princeton, Princeton University Press, 2013.

El aparato propagandístico de Estado Islámico también ha sabido identificar rápidamente nuevas oportunidades, como cuando, por ejemplo, creó sus perfiles oficiales en la red de mensajería *Telegram*. El 22 de septiembre de 2015, esta plataforma anunció una nueva funcionalidad llamada «canales»: listas de distribución de contenido, que fueron catalogadas por algunos observadores como un «Twitter con esteroides»¹², ya que a las funcionalidades clásicas de esta red de *microblogging*, se añadía la ausencia de límites en la extensión del texto, el formato y el peso de los archivos publicados. Unas pocas horas después de la puesta en marcha de esta nueva funcionalidad, el grupo terrorista había creado hasta doce canales distintos en múltiples idiomas.

Las ventajas de esta «colonización temprana» han provocado que sea posible rastrear contenido terrorista en productos y servicios que se encuentra en una fase de maduración, o que tienen una difusión marginal, es el caso, por ejemplo, de páginas web alojadas en redes *peer to peer*, aplicaciones de mensajería en teléfonos móviles que utilizan el patrón de comunicación de un *walkie-talkie*, o servicios de correo electrónico que encriptan sus mensajes por defecto.

Si bien es cierto que la dinámica de innovación en Internet ofrece continuamente a los terroristas nuevas ventanas de oportunidad, estas se cierran cada vez más rápido. El yihadismo también es víctima de su propia agresividad, la cual ha acelerado la cooperación entre agencias contraterroristas, empresas y sociedad civil. El caso de *Telegram* también es ilustrativo en este sentido. La rápida irrupción de contenido yihadista en esta aplicación, obligó a sus responsables a contradecir la filosofía libertaria que inspiraba el proyecto, según la cual, el servicio no se hacía cargo del control de las publicaciones de sus usuarios, sino que estas eran responsabilidad de sus creadores, y por tanto, no habría suspensiones de cuentas o borrado de contenidos. Sin embargo, la presencia terrorista se había convertido en un elemento tan tóxico, que comprometía la viabilidad de *Telegram*, lo que originó que poco tiempo después de la aparición de estos canales, los administradores anunciaran una excepción a su política de no intervención,

¹² TORRES, Manuel R. «El yihadismo online encuentra un nuevo refugio en Telegram», *GESI* (17 de noviembre de 2015). Disponible en internet: <http://www.seguridadinternacional.es/?q=es/content/el-yihadismo-online-encuentra-un-nuevo-refugio-en-telegram>

informando que habían suspendido todas las cuentas vinculadas con este grupo terrorista¹³.

Los objetivos virtuales se endurecen

Los terroristas también aprenden de manera vicaria: se inspiran en aquellas experiencias que identifican como exitosas (con independencia de su origen), y tratan de corregir los errores del pasado, a la luz de la información del presente. Esta forma de proceder explica por qué en el ámbito de Internet, los hábitos de seguridad operativa que utilizan los ciberyihadistas son mucho más complejos y elaborados que los de sus predecesores. Los primeros pasos del terrorismo en Internet estuvieron influenciados por la visión de que este era un territorio salvaje, donde la presencia de los Estados era mínima, y por tanto no era necesario adoptar las alambicadas medidas de autoprotección que empleaban cuando, por ejemplo, usaban un teléfono¹⁴. Como consecuencia de esa percepción errónea, incluso los terroristas más diligentes hicieron un uso despreocupado de esta nueva herramienta, dejando tras de sí un abundante rastro digital, cuya investigación terminaría formando parte de las rutinas de trabajo de las agencias de seguridad. Los radicales se vieron forzados a interiorizar toda una serie de prácticas de ciberseguridad, en cuya popularización jugarían un papel vital las web y foros yihadistas, los cuales dedicaron cada vez más atención a la difusión de tutoriales, herramientas y consejos destinados a potenciar el anonimato de sus seguidores.

En paralelo se ha producido otro fenómeno que ha «endurecido» las actividades terroristas en Internet como objeto de investigación policial. Se trata del esfuerzo que estos grupos llevan a cabo para obscurecer las motivaciones y vínculos de los autores de algunos de los atentados que han tenido lugar en Occidente en los últimos años. Así, por ejemplo, en un mensaje difundido en redes sociales por una plataforma pro-Estado Islámico se aconsejaba:

¹³ MACKEY Robert, «Telegram Messaging App Closes Channels Used by ISIS», The New York Times, (18.11.15), disponible en <http://www.nytimes.com/live/paris-attacks-live-updates/messaging-app-telegram-closes-isis-channels-after-russian-founders-rant-calling-french-socialists-responsible-for-attacks/> Fecha de consulta 21.11.16.

¹⁴ JORDÁN Javier y TORRES Manuel R., «Internet y actividades terroristas: el caso del 11-M», *El Profesional de la Información*, vol. 16, n.º 2, marzo-abril 2007, 123-130, disponible en <http://www.ugr.es/%7Ejjordan/publicaciones/internet11m.pdf> Fecha de consulta 21.11.16

«A nuestros hermanos en Europa (...) hemos recibido informaciones que dicen que algunos hermanos están siendo detenidos antes de sus operaciones. Os aconsejamos borrar cualquier cosa relacionada con Estado Islámico de vuestros dispositivos, como fotos, videos o aplicaciones. Y os recomendamos que os deis prisa en vuestras operaciones antes de que sea demasiado tarde»¹⁵.

Esta reticencia a la hora de facilitar evidencias digitales podría resultar contraintuitiva, teniendo en cuenta que algunos de sus autores graban un testamento-testimonio previo al ataque, y que desean ardientemente ser percibidos como «soldados» de esos grupos a los que han jurado lealtad. ¿Qué sentido tiene borrar esos datos incriminatorios, cuando sus autores contemplan su propia muerte y no temen, por tanto, ser encarcelados? La razón se halla en el deseo de consumir el máximo ancho de banda de las agencias de seguridad. Cada nuevo atentado, incluso aquellos de una entidad menor, supone una reordenación de prioridades de las agencias policiales y servicios de inteligencia. Sus miembros se ven empujados a investigar con extrema celeridad el perfil del atacante, sus posibles vínculos con organizaciones formales, y las potenciales derivaciones en futuros atentados. Por tanto, cada atentado desvía sobre sí mismo recursos humanos y materiales que con carácter previo estaban siendo dedicados a investigar otros potenciales complots. En este sentido, existen evidencias de cómo Estado Islámico ha «sacrificado» a algunos de sus miembros en atentados de escasa complejidad, para intentar conseguir que sus proyectos terroristas más ambiciosos pasaran desapercibidos ante unos servicios de inteligencia saturados de trabajo¹⁶. Eliminar el rastro digital de sus autores, contribuye a dificultar aún más estas investigaciones de urgencia, las cuales se ven abocadas a consumir más tiempo y recursos de los que hubiesen sido imprescindibles, si sus autores no se hubiesen encargado de obscurecer su estela en el ciberespacio.

Es el caso, por ejemplo, de Ahmad Rahami, el autor de los ataques con artefactos explosivos que tuvieron lugar en New Jersey en septiembre de 2016. Este terrorista se mostró escasamente diligente a la hora de adoptar medidas que dificultasen su

¹⁵ SHILOACH Gilad, «ISIS Calls On Supporters In Europe To Hurry Up And Attack», Vocativ, (4.9.16), disponible en <http://www.vocativ.com/356437/isis-calls-on-supporters-in-europe-to-hurry-up-and-attack/> Fecha de consulta 21.11.16.

¹⁶ Scott BRONSTEIN et al., «ISIS planned for more operatives, targets during Paris attacks», CNN, (5.9.2016), disponible en <http://edition.cnn.com/2016/09/05/politics/isis-suspects-terrorism-europe-documents/> Fecha de consulta 21.11.16.

detención: no ocultó su rostro ante las cámaras de seguridad, las ollas a presión utilizadas como bombas estaban repletas de su ADN, y llegó a utilizar como detonador su propio teléfono móvil¹⁷. A pesar de ello, sí que se tomó la molestia de borrar sus abundantes publicaciones en redes sociales de Internet antes de poner en marcha su plan.

La memoria de Internet

En Internet nada muere. Cualquiera de nuestras interacciones queda registrada a perpetuidad en un ecosistema complejo de almacenamiento datos que escapan de nuestro control. Esto implica que el horizonte temporal de nuestros actos en Internet trasciende a nuestras propias vidas. Eso implica que las acciones destinadas a promover o facilitar la violencia terrorista despliegan una onda expansiva que escapa al control de sus propios autores.

Es el caso, por ejemplo, del influyente predicador estadounidense Anwar al-Awlaki, el cual desarrolló una incesante labor de legitimación y promoción de la violencia terrorista contra Occidente¹⁸. El llamado «Bin Laden de Internet», no solo adaptó a un lenguaje más comprensible y atractivo el discurso yihadista, sino que llegó a interactuar directamente con los autores de algunos atentados terroristas, como en el caso del oficial del Ejército americano Nidal Hasan, autor del tiroteo que acabo con la vida de trece soldados en la base de Fort Hood en mayo de 2009, así como del intento de hacer explotar un avión comercial con destino a Estados Unidos por parte del joven nigeriano Umar Farouk Abdulmutallab, en diciembre de ese mismo año. Awlaki moriría en un ataque con drones en Yemen en septiembre de 2011, pero sus escritos y vídeos han seguido inspirando a nuevas generaciones de radicales (especialmente angloparlantes), siendo una influencia decisiva en el ánimo de los responsables de atentados cometidos años después de su desaparición, como por ejemplo, los ataques contra el Maratón de Boston en 2013, o los atentados en San Bernardino (California), Garland (Texas), y Chattanooga (Tennessee) en 2015.

¹⁷ ASSOCIATED PRESS, «The bungling bomber: Chicken shop worker “left fingerprints and used his OWN cell phone as a detonator on failed device in terror attacks”», Daily Mail, (20.9.2016), disponible en <http://www.dailymail.co.uk/news/article-3797774/Wealth-clues-led-quick-arrest-suspected-bomber.html>
Fecha de consulta 21.11.16.

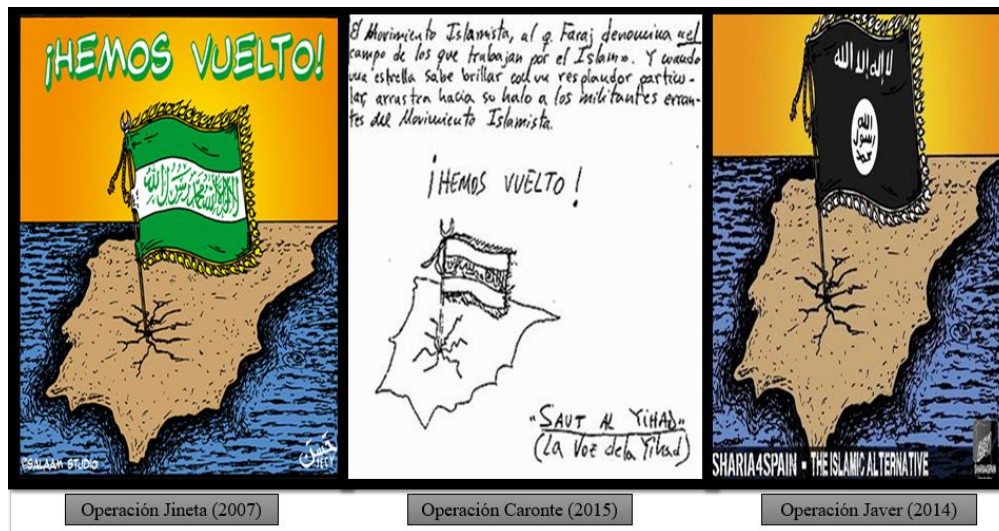
¹⁸ SHANE Scott. *Objective Troy: A Terrorist, a President, and the Rise of the Drone*, New York, Crown, 2016.

La memoria de Internet no solo es persistente, sino que sus recuerdos tienen la capacidad de mutar y alcanzar un nuevo significado. Es el caso, por ejemplo, de las viñetas elaboradas por un español converso, que regentaba una tienda de cómics en Zaragoza, y que se autodefinía como dibujante «activista, político, antirracista e islámico»¹⁹. Su labor de justificación de la violencia yihadista en Internet le llevaría a ser detenido por la Guardia Civil en 2007 en la llamada «Operación Jineta». Una de sus creaciones más reconocibles es un dibujo que bajo la expresión «Hemos vuelto» traza un mapa de la península Ibérica, en cuyo centro se clava una bandera diseñada por él mismo, con lo que consideraban era el color verde del islam y una franja blanca con la profesión de fe islámica (*sahada*). Lejos de caer en el olvido, el poder icónico de una tierra que se fractura ante la acometida de la bandera islámica, sirvió de fuente de inspiración para futuros radicales. Una copia manuscrita de ese dibujo pudo encontrarse en el diario de Alí, apodo con el que se hacía conocer el converso que dirigía una célula yihadista desarticulada por Mossos d'Esquadra en 2015 en la llamada «Operación Caronte». En dicho escritos, este radical dejaba plasmado sus reflexiones sobre la necesidad de acometer la yihad en tierra de Al-Ándalus, unas palabras que consideró oportuno ilustrar con un dibujo que ya llevaba ocho años vagando por Internet. La viñeta del zaragozano también sirvió de inspiración para una célula desarticulada por Policía Nacional y la Guardia Civil en Melilla en 2014. Algunos de los individuos detenidos en la «Operación Javer» protagonizaron una intensa actividad de difusión de contenidos radicales en Internet bajo la marca *Sharia4Spain*. El dibujo de la Península atravesada por la bandera del islam también les resultó poderoso visualmente, pero la creación original tenía una serie de «problemas» desde la óptica «purista» de este grupo, así que decidieron hacer su propia versión. De ese modo, sustituyeron el color verde y blanco del de la viñeta original por el color negro, e incluyeron el «sello del profeta», tomando como referente la bandera utiliza por Estado Islámico. También suprimieron del mástil original un terminado en forma de cuernos, que bajo la visión del «viñetista islámico» le otorgaban fiereza a la bandera, pero que los melillenses debieron interpretar como una idolatría pagana que debía ser borrada.

La capacidad que tiene los mensajes en Internet para trascender las intenciones originales (e incluso la vida) de sus creadores, añade una gravedad adicional a los actos

¹⁹ TORRES Manuel R. *Al Andalus 2.0. La ciber-yihad contra España*, Granada, Biblioteca GESI, 2014.

de apoyo al terrorismo yihadista en Internet. Hasta las contribuciones aparentemente más inocuas, pueden alcanzar una mayor relevancia en un escenario futuro donde interactúan contextos e individuos diferentes.



Manuel R. Torres Soriano*
 Profesor Titular Ciencia Política
 Universidad Pablo de Olavide, Sevilla
 Miembro GESI.

05/2017

16 de enero 2017

*Alberto Priego Moreno**

La reconfiguración de Arabia Saudí. Del «Modelo de los Tres Pactos» a la «Visión 2030»

La reconfiguración de Arabia Saudí. Del «Modelo de los Tres Pactos» a la «Visión 2030»

Resumen:

En los últimos 70 años el Reino de Arabia Saudí se ha erigido sobre tres grandes pilares o pactos. En primer lugar, desde el punto de vista religioso el wahabismo ha sido la doctrina que ha dado las respuestas religiosas a los súbditos del reino. Si bien es cierto que en ocasiones ha podido resultar controvertida —sobre todo fuera— su implantación¹ ha sido incontestada e incontestable en Arabia Saudí. En segundo lugar, el pacto socioeconómico por el que se creaba un modelo de organización social basado en un Estado rentista que ha permitido a los saudíes disfrutar de unos niveles de bienestar muy elevados con unos sacrificios personales muy livianos. En tercer y último lugar estaría el pacto político-internacional (paz por petróleo) que ha permitido al país árabe gozar de una estabilidad impensable habida cuenta que Arabia Saudí se sitúa en el corazón de una región profundamente conflictiva e inestable. Por ello, este pacto ha permitido a Arabia Saudí disfrutar de una estabilidad que, a día de hoy, parece cuanto menos tambalearse. La crisis del «Modelo Saudí de los Tres Pactos» tiene causas tanto exógenas como endógenas aunque no podemos olvidar que la relación entre ellas es muy estrecha y que, en ocasiones, resulta complicado hacer dicha división.

¹ Sobre todo entre la población suní.

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

Abstract:

Over the last 70 years, the Kingdom of Saudi Arabia has been based on the following three pillars. Firstly, from a religious point of view Wahhabism has been the doctrine that has given answers to Saudi people. While is certain that in some occasions Wahhabism could result very controversial, its implementation has been uncontested and incontestable in Saudi Arabia. Secondly, the Kingdom built a Socio-Economic model based on a grants and benefits that became Saudi Arabia in a Rentier State. This policy allowed the Saudis to enjoy of high levels of well-being with few personal efforts and sacrifices. Finally the Kingdom looked for a political-international agreement (peace for oil) that has allowed Arab country to enjoy of an unthinkable stability in a region which is very unstable. This model has remained very stable up to 20th Century. The crisis of the "three covenants model" has been provoked both by exogenous and endogenous causes although it is complicated to make such division.

Palabras clave:

Saudí, «Visión 2030», wahabismo, energía, «El Reino».

Keywords:

Saudi Arabia, Vision 2030, Wahabism, Energy, KSA.

Las bases de Arabia Saudí: el «Modelo de los Tres Pactos»

Desde que en 1932 se creara el Reino de Arabia Saudí, su estabilidad y sobre todo su identidad ha estado centrada en tres pactos que se encuentran enormemente relacionados entre sí. El primer lugar, desde el punto de vista económico y social hemos asistido a un acuerdo entre el Reino de Arabia Saudí y su población por el cual gracias a las rentas obtenidas por la explotación de los hidrocarburos los saudíes han gozado de un nivel de bienestar que conllevaba el no cuestionamiento del sistema político. En segundo lugar, la familia Al Saud y los wahabíes han establecido una relación de interés mutuo por la cual los ulemas predicaban su doctrina de forma casi hegemónica a cambio de legitimar la actuación del reino. En tercer y último lugar debemos destacar la relación entre el Gobierno de Riad y las potencias occidentales. Así, a cambio de garantizar en los mercados internacionales —sobre todo en el seno de la OPEP— unos precios de la energía estables, Arabia Saudí ha podido disfrutar de una paz regional imprescindible para desarrollar su proyecto nacional. Veamos de forma más pormenorizada estos tres pactos y como en los últimos años se han quebrado.

MAPA 1: Arabia Saudí



Fuente: Universidad de Texas.

El «Pacto socioeconómico»

Arabia Saudí desde su nacimiento centró su modelo económico en un reparto de subvenciones y bonificaciones a cambio de lealtades, primero entre las tribus y posteriormente de forma más generalizada entre la población. La base de esa política era una economía no productiva basada casi de forma exclusiva en la explotación de los hidrocarburos. En definitiva, la política de subvenciones y gratificaciones a cambio de lealtades es propia de los Estados denominados como «rentistas» que además de poseer las particularidades ya comentadas, se trata de sistemas políticos no democráticos.

El origen de esta política la encontramos en el año 1962 cuando Arabia Saudí aprobó una iniciativa denominada *Ten Point Programme*² mediante la cual «el Reino» expresaba su compromiso de promover el desarrollo económico y la mejora de las condiciones sociales de los saudíes. Para llevar a cabo este ambicioso programa, se constituyó la empresa petrolera ARAMCO que se situó como el verdadero motor de un «estado de bienestar» que cubría todas las necesidades de los ciudadanos saudíes quienes o bien trabajan para la Administración o, incluso, ni tan siquiera tenían un trabajo.

En los últimos años la volatilidad, y sobre todo el descenso de los precios del petróleo, han provocado el cuestionamiento del modelo. Tras muchos años de bonanza económica «el Reino» presenta un déficit público de 13% (2016³) que ha llevado a algunos analistas a alertar de un riesgo de bancarrota.

El «Pacto político-religioso»

Desde el punto de vista religioso el *wahabismo* es una de las patas sobre las que se asienta «el Reino». En este sentido podríamos hablar de la existencia de un contrato, al menos tácito, entre la familia real Saud y los ulemas wahabíes por el cual los primeros reciben la legitimidad «divina» a cambio de privilegiar esta escuela coránica —el wahabismo— frente a otras opciones más moderadas y también más aceptadas por la *ummah*.

² NIBLOCK Tim and MALIK Monica, *The Political Economy of Saudi Arabia*, London, Routledge, pp. 39-47.

³ KROHLEY, Nicholas and BENCIE, Luke, «Saudi Arabia's economic Road Ahead», *foreign Affairs*, 12.10.2016.

La historia de esta relación interesada, se remonta incluso antes de la creación de la propia Arabia Saudí. Tendríamos que retroceder hasta 1744 para encontrar el origen de la alianza⁴ o hermandad (*ikhwan*) entre un príncipe procedente de la región de Nejd, Mohammed ibn Saud y un controvertido ulema, Mohammed Ibn Abdul Wahhab, que hicieron confluír sus intereses para sellar esta alianza. Mientras que el primero buscaba asegurar el máximo territorio a través de la unión de diferentes tribus, el segundo intentaba extender su doctrina y su predicamento (*dawa*) por los territorios conquistados por los Saud.

Si bien es cierto que durante las décadas de los 60 y 70 del siglo xx el *wahabismo* (oficial) fue una doctrina muy respetada en Arabia Saudí, no es menos cierto que en las últimas décadas su popularidad ha ido cayendo en picado. Las críticas a esta doctrina se han centrado en dos grandes aspectos:

1. *El apoyo del wahabismo a una dinastía que con un menguante apoyo popular y en ese sentido, es habitual que el gran muftí de Arabia Saudí califique de antislámic*as las protestas contra la familia real saudí⁵.
2. *La alianza de Riad con Estados Unidos* que desde hace décadas se convirtió en la base de la seguridad saudí. Esta alianza se hizo aún más fuerte con la Revolución Islámica de Irán y empezó a resquebrajarse cuando se incrementó la presencia de tropas norteamericanas en la península arábiga con la guerra de Irak ya que dicha presencia generaba críticas entre la población que no encontraron eco entre los clérigos wahabíes.

Dentro de estas dos grandes líneas de críticas, podemos identificar al menos cuatro grandes crisis en las que podemos apreciar el descontento de la población con esa interesada relación entre el wahabismo y la familia real:

- *La toma de la Gran Mezquita 1979*: un grupo de críticos con la familia Saud identificados como el Movimiento de los Revolucionarios Musulmanes en la península arábiga tomaron, con el beneplácito de algunos ulemas wahabíes críticos, la gran Mezquita de la Meca. Tras cinco días de sitio, las fuerzas de seguridad saudíes liberaron el templo con un importante coste para el régimen. El wahabismo oficial legitimó la acción militar sin más.

⁴ COMMINS David, *The Wahhabi Mission and Saudi Arabi*, London-New York, I.B.Tauris, 2006, p. 4.

⁵ «Saudi Grand Mufti Stams Popular Protest as Anti-Islamic» *Now*, 28 noviembre 2012.

- *La invasión de Irak en 1991 (Operation Dessert Shield)*: los wahabíes menos tradicionales y por tanto menos leales a los Saud criticaron la decisión del rey de permitir el uso de su territorio para invadir a otro Estado árabe. Por este motivo tras la liberación de Kuwait, la presencia de las tropas norteamericanas se hizo cada vez más impopular⁶.
- *El 11 de septiembre*: tras los atentados de Nueva York y Washington los asuntos internos de Arabia Saudí estuvieron expuestos ante la opinión pública internacional. Muchos wahabíes no vieron con buenos ojos que se cuestionara un principio básico de la política saudí como es la no injerencia en asuntos internos⁷.
- *La (posible) demanda contra Arabia Saudí por el 11S*: Recientemente el Congreso de los Estados Unidos abrió la puerta a que familiares de las víctimas del 11S pudieran pedir compensaciones internacionales «el Reino» por la participación de ciudadanos saudíes en el atentado. A pesar de que el presidente Obama ha vetado la iniciativa, este hecho ha provocado importantes ataques procedentes de aquellos sectores más críticos con la línea oficial de Arabia Saudí, que si bien es cierto comienza a cambiar, todavía mantiene reminiscencias del pasado.

Todos estos acontecimientos ocurridos en los últimos cuarenta años han puesto en cuestión el pacto centenario entre el wahabismo más radical y la familia real Saud. Por ello, parece que se hace necesario que Arabia Saudí busque nuevos socios religiosos para legitimar sus controvertidas políticas.

El «Pacto político-militar»

A nivel internacional Arabia Saudí se ha comportado como una «potencia conservadora» que buscaba por todos los medios el mantenimiento del *status quo*. El origen de esta posición internacional tenemos que buscarlo en el establecimiento del propio reino. Tras décadas de ostracismo —incluso de exilio en Kuwait— la familia Saud retomó el control de la península para crear en 1932 el actual Reino de Arabia Saudí. Para ello la familia real tuvo que aliarse, además de con el wahabismo, con el Reino Unido y posteriormente

⁶ A pesar de que se retiraron más de 60.000 soldados norteamericanos todavía quedan algunas unidades centradas, casi centradas en exclusiva, en el entrenamiento de las fuerzas saudíes. En la actualidad están presentes las siguientes unidades: United States Military Training Mission Saudi Arabia (USMTM), Office of the Program Manager, Saudi Arabian National Guard Modernization Program (OPM-SANG), Office of the Program Manager - Facilities Security Force (OPM-FSF) y la 64th Air Expeditionary Group.

⁷ COMMINS David, *The Wahhabi Mission...op.cit.* p. 157.

con Estados Unidos. En un primer momento la relación se centró esencialmente en cuestiones económicas para pasar posteriormente a aspectos políticos e incluso militares⁸.

Este extraño pacto se basaba en la posición hegemónica de Arabia Saudí dentro de la OPEP, para actuar como un *Swing Producer*⁹ y evitar así que el precio de la energía se desestabilizara, y por tanto, comprometiera el crecimiento económico mundial. A cambio los Estados Unidos se comprometían a mantener estable la región del golfo Pérsico evitando el desequilibrio que pretendían otros Estados de la región como Irán e Irak. El interés en la cooperación era tal, que aspectos tan complicados como el conflicto árabe-israelí no supusieron un obstáculo para que Washington y Riad fueran firmes aliados durante todo el periodo de la Guerra Fría¹⁰.

Frente a esta posición de defensa del *status quo* encontrábamos a un Irán que desde 1979 se convirtió en un actor abiertamente revisionista y que, por tanto, buscaba acabar con la presencia americana en la región y eliminar físicamente a Israel¹¹.

Como hemos comentado anteriormente las fisuras del pacto americano-saudí comenzaron con los atentados del 11S aunque este se rompió definitivamente durante la Administración Obama por la firme voluntad del presidente por tender puentes con el régimen persa. Quizás el acto que sirvió para ejemplificar esa ruptura fue la firma de acuerdo nuclear con Irán y la consecuente ausencia del rey Salman durante la Cumbre Árabe organizada por EE.UU., en Camp Davis en verano de 2015¹².

El modelo (bin) Salman de Arabia Saudí

El modelo del rey Salman —o quizás habría que decir el modelo del príncipe Bin Salman— está suponiendo una verdadera revolución para los cimientos sobre los que se asienta Arabia Saudí. Aunque la transformación es esencialmente de base económica sus consecuencias afectan a todos los aspectos del régimen saudí. Como principal motor del cambio tenemos que fijar el ya mencionado documento «Visión 2030» que sigue la

⁸ MANDAVILLE, Peter, «Global Political Islam», New York-London, Routledge, 2007, p. 155.

⁹ BECK, Martin, «Saudi Arabia's Foreign Policy and the Failure of the Doha oil negotiation» e-IR Information, 21.06.2016.

¹⁰ GAUSE, Gregory F., «The Future of U.S.-Saudi Relations. The Kingdom and the Power» *Foreign Affairs*, July/August 2016, p. 115.

¹¹ KININMONT, Jane, «Saudi Foreign Policy is in a State of Flux», Chatham House, 17.02.2016.

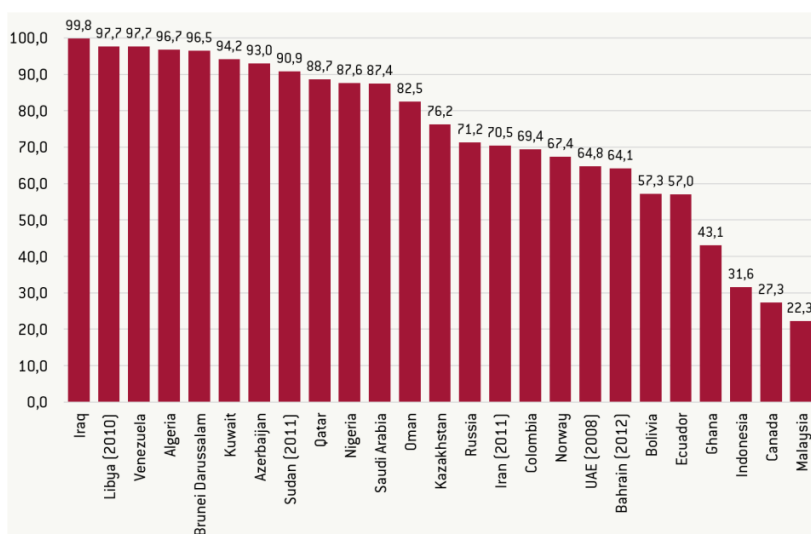
¹² PRIEGO, Alberto, «EEUU y el Golfo: Entre el desinterés y la desconfianza», *El Español*, 25.04.2016. Disponible en http://www.elespanol.com/opinion/20160424/119858015_12.html

línea marcada por otros Estados rentistas como Qatar o Emiratos Árabes Unidos quienes ya aprobaron documentos parecidos años atrás. Así, vamos a analizar los puntos fundamentales sobre los que se asienta este nuevo modelo de Arabia Saudí.

El modelo socioeconómico

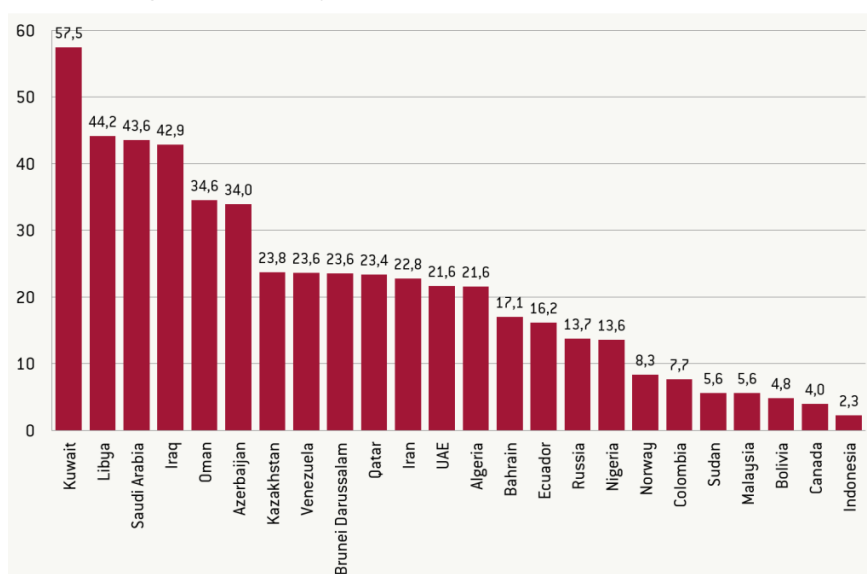
Quizás el aspecto más significativo del modelo saudí sea el nuevo enfoque económico que pretende adoptar el reino. Si bien hasta la llegada del rey Salman el grueso de la economía saudí se centraba casi exclusivamente en el sector de los hidrocarburos, ahora Riad está tratando de diversificar su modelo productivo abriéndose a otros sectores hasta ahora inexplorados como la educación o el turismo (islámico). A día de hoy, Arabia Saudí es una de las economías más dependientes del petróleo de todo el mundo. Así, un 43,6% de su PIB se consigue gracias a la extracción de hidrocarburos lo que, a su vez, representan el 87,4% de sus exportaciones.

Figura 1: Porcentaje de hidrocarburos sobre el total de las exportaciones.



Fuente: FMI en http://www.imf.org/external/np/res/commmod/External_Data.xls

Figura 2: Porcentaje de PIB producido por los hidrocarburos.



Fuente: Banco Mundial (<http://data.worldbank.org/indicator/TX.VAL.FUEL.ZS.UN>)

A pesar de esa necesidad de diversificación económica, Arabia Saudí quiere aprovechar la situación para cambiar también la relación entre su política exterior y su política energética. Si bien es cierto que durante muchas décadas Riad ha sido un claro defensor de la separación de estas dos esferas, cada vez más se ha ido inclinando por un uso político de sus reservas energéticas. Esta opción es lo que se conoce como el paso a la *Swing Producer* a la *Petro-Politics Doctrine*¹³. Este cambio de orientación está condicionado por la utilización que Irán y Rusia están haciendo de la energía al considerarla como herramienta privilegiada de su proyección exterior. Por ello, si bien es cierto que Arabia Saudí no renuncia a obtener una importante cantidad de divisas con la venta de energía, no es menos cierto que Riad quiere evitar que sus ingresos sean la parte fundamental de su presupuesto público.

¹³ OBAID Nawaf «How the Saudi Arabia is tying its oil and foreign policies together», *The Telegraph*, 18.05.2016.

En este sentido, el Reino de Arabia Saudí establece de forma clara y categórica dentro del segundo pilar de su «Visión 2030» su vocación de diversificar los ingresos¹⁴ que obtiene gracias a la energía¹⁵. Si bien es cierto para lograr una economía diversificada la «Visión 2030» plantea explorar otros sectores tales como el turismo, el grueso de la diversificación económica se centraría en la transformación de la compañía ARAMCO. El príncipe Bin Salman quiere convertir a ARAMCO en un conglomerado industrial similar a Exxon Mobile o a Shell, compañías que además de obtener ingresos con la extracción de energía son capaces de abordar otros sectores económicos. Como piedra angular de este cambio estaría el nombramiento nuevo ministro de Energía, Industria y Recursos Minerales, Khalid Al Falih, quien viene a sustituir al mítico Ali Al-Naimi quien llevaba en el cargo desde 1995.

El objetivo final de esta compleja reconfiguración no es otro que lograr competir con las mismas armas que Irán, quien según Riad estaría utilizando su influencia internacional en el mercado de la energía para lograr defender sus intereses en lugares como Yemen, Líbano o Siria.

Dentro de esta búsqueda de diversificación energética habría que mencionar la decidida apuesta de Arabia Saudí por energías no fósiles como la nuclear o las renovables. La construcción de la *King Abdullah City for Atomic and Renewable Energy* es una muestra del deseo de inversión en otros sectores energéticos no centrados en los hidrocarburos. Así, en 2032 se prevé producir 41 gigawatts con energía solar y 17 con energía nuclear¹⁶. Por ello, podemos afirmar que Arabia Saudí estaría buscando ser una economía diversificada, moderna y competitiva para superar su debilidad al tiempo que competir con sus rivales regionales.

El modelo religioso

Uno de los aspectos que más duras críticas le ha valido a la familia Saud han sido sus comportamientos —abiertamente antislámicos—, comportamientos que sorprendentemente han recibido su legitimidad a través del controvertido Consejo de los

¹⁴ «Our nation holds strong investment capabilities, which we will harness to stimulate our economy and diversify our revenues» Kingdom of Saudi Arabia, «Vision 2030», Riad, 2016, p. 8.

¹⁵ En la actualidad el 80 % de su presupuesto de Arabia Saudí se obtiene gracias a la venta de hidrocarburos.

¹⁶ «In 2012, Saudi Arabia said it aimed to build 17 gigawatts (GW) of nuclear power by 2032 as well as around 41 GW of solar capacity» *Reuters*, 19.06.2015.

Ulemas. En este sentido, asuntos como las acusaciones vertidas por el Estado Islámico contra el régimen, la intervención militar en Yemen y el apoyo de Arabia Saudí al golpe de Estado de Al Sisi han minado la ya escasa credibilidad del Islam oficial del «Reino». Si bien es cierto que en ningún momento se puede afirmar que exista una ruptura total entre el wahabismo oficial y el régimen saudí, sí que podemos apreciar que existe un acercamiento de los Salman al popular y reformista movimiento Sahwa. El líder de este grupo, que tiene puntos en común tanto con el wahabismo como con los Hermanos Musulmanes, es Salman al Awda un clérigo que se ha mostrado abiertamente favorable a las Revoluciones Árabes. En este sentido hay que decir que si bien es cierto que su posición con el régimen saudí ha sido muy crítica, la llegada del rey Salman ha supuesto un acercamiento notorio del citado clérigo a las posiciones oficiales de Riad. En este sentido hemos visto como Salman al Awda ha defendido abiertamente cuestiones tan controvertidas como los bombardeos contra el Estado Islámico o la intervención militar en Yemen¹⁷.

Otro de los aspectos que el nuevo régimen quiere reforzar es la lucha contra el chiismo, por entender que, este es una vía de penetración de Irán en Arabia Saudí. La principal motivación para estas acciones, a veces controvertidas, se basa en que la población saudí percibe que el Gobierno no hace lo suficiente para frenar la expansión del chiismo siendo esta la principal causa de reclutamiento de Estado Islámico en «el Reino». Para evitar este proceso, el régimen de los Salman se está apoyando no tanto en justificaciones geopolíticas sino en la doctrina religiosa dictada por destacados miembros del movimiento Sahwa como son Ayid o Awad Al-Qarni. Mientras que el primero ha pedido abiertamente la muerte del Ayatolá Jamenei, el segundo ha calificado a los zayidies de Yemen como *rawafid* o repudiados¹⁸. En este sentido, aprovechándose de su legitimidad entre la población parece que el régimen busca establecer nuevos apoyos fuera del wahabismo oficial.

En vista de lo ocurrido en los últimos meses se puede pensar que la legitimidad recibida por el wahabismo oficial estaría casi agotada y, por ello, el rey Salman y sobre todo el príncipe Bin Salman estarían buscando nuevas fuentes en otros grupos religiosos como

¹⁷ «The popular cleric Salman al-'Awda tweeted his support for the military operation with references to the acute need to shore up growing Iranian regional influence» STENSLIE, Stig «Decisive Storm: Saudi Arabia's attack», NOREF Expert Analysis, May 2015, p. 2.

¹⁸ MATTHIESEN, Toby «The domestic source of Saudi foreign policy: Islamists and the state in the wake of the Araba Uprisings» Brookings —Rethinking Political Islam Series— August 2015, p. 8.

el movimiento Sahwa. La principal cualidad de este movimiento estaría en las altas cuotas de popularidad entre los sectores más jóvenes de la población ya que sus líderes siempre han apostado por reformas políticas al tiempo que censuraban abiertamente las acciones de Bin Laden. En definitiva parece que el nuevo modelo saudí tendría nuevos compañeros de viaje en lo que a la doctrina religiosa se refiere y eso implicará cambios en sus posicionamientos internos y externos.

El modelo de relaciones exteriores y sus bases de seguridad

En tercer y último lugar estaría el nuevo modelo de política exterior y de seguridad adoptado por Arabia Saudí. En líneas generales podemos apreciar un cambio en su posicionamiento exterior dejando de ser una potencia defensora del *status quo* para convertirse en una potencia casi revisionista. La causa de este cambio debemos buscarla en la progresiva desestabilización de su vecindario que con los casos de Irak, Siria y Yemen se ha convertido en una verdadera amenaza para la seguridad saudí.

Uno de los aspectos en los que se aprecia de forma más clara esta nueva visión internacional, es la cuestión de las intervenciones internacionales algo que hasta ahora era casi un tabú en Arabia Saudí. En primer lugar tenemos que destacar la coalición internacional que lidera Arabia Saudí para acabar con el Estado Islámico y en segundo lugar la intervención, también liderada por Riad, que está actuando contra los *houtis* en Yemen. Veamos estas dos acciones de forma detallada:

1. *La Coalición Internacional* es una alianza compuesta por 34 Estados¹⁹ musulmanes suníes entre los que encontramos a Estados árabes, asiáticos y africanos. El objetivo es luchar contra el terrorismo islámico, esencialmente contra el Daesh. Sus acciones comenzaron el 15 de diciembre de 2015 y parecen responder a dos cuestiones:

- Posicionarse frente a Irán que tiene una política mucho más activa en lugares como Siria o Irak.
- Responder ante la amenaza que supone el Estado Islámico y la inacción occidental.

¹⁹ ESPINOSA, Ángeles «Riad anuncia una coalición militar antiterrorista de 34 países islámicos», *El País*, 15.12.2015.

2. *Intervención en Yemen*: en segundo lugar cabe destacar la intervención liderada por Arabia Saudí, que junto a sus socios del Consejo de Cooperación de Estados Árabes del Golfo, pretende estabilizar Yemen. En buena medida la intervención saudí en Yemen responde a un intento por evitar problemas de seguridad en su flanco sur, pero también responde a un deseo de contener la penetración iraní en la península arábiga. En ambos casos hay que señalar que se trata de dos intervenciones donde se aprecia de forma clara la mano del príncipe Bin Salman quien se ha convertido en el líder árabe mejor valorado. En todo caso, lo que sí que podemos destacar es la nueva voluntad de los saudíes de buscar su propia seguridad —*security provider*— frente al modelo anterior en el que no era más que un consumidor de la seguridad —*security consumer*— que le proporcionaba Estados Unidos, siempre, a cambio del mantenimiento de los precios del petróleo.

En esta línea de búsqueda de seguridad, Arabia Saudí está barajando acuerdos internacionales con nuevos socios para sustituir o menos compensar la influencia de Estados Unidos. Así, entre las opciones está, sin lugar a dudas, China con quien en los últimos años Riad ha venido mejorando ostensiblemente sus relaciones. Por este motivo China ha calificado a Arabia Saudí como un *major partner* para el Golfo y Oriente Medio lo que muestra la sintonía entre Beijing y Riad²⁰. Como muestra de esta fluida cooperación el pasado mes de octubre se celebraron en la ciudad china de Chengdu los primeros ejercicios militares entre los dos Estados²¹. Sin lugar a dudas una muestra del deseo de ambas partes de profundizar en su relación.

Por último, hay que hacer una alusión a las relaciones entre Moscú y Riad que si bien no son tan buenas como las mantenidas con China, también han experimentado una significativa mejoría en los últimos años. Quizás el punto en el que la cooperación entre los dos Estados es más fluido es el de la energía. En los últimos meses Riad y Moscú han pactado cuotas de producción de petróleo, y teniendo en cuenta la importancia de este sector para las economías rusa y saudí nos muestra la buena sintonía de las partes y nos hace prever que la relación pueda ir a más en el futuro. Si bien es cierto que este punto es importante no tiene comparación con la cuestión nuclear donde Rusia y Arabia Saudí han establecido una fructífera cooperación que ha supuesto el compromiso para

²⁰ «Calling Saudi Arabia a “major partner” in the Gulf and Middle East» *Asharq-Al-Awat*, 03.07.2016.

²¹ «Saudi, Chinese Special Forces Conclude their Joint Exercise» *Asharq-Al-Awat*, 23.10.2016.

la construcción de un número indeterminado de centrales nucleares con tecnología rusa en los próximos años²².

Concluyendo podemos afirmar que el nuevo modelo huye de una visión en la que Estados Unidos proveía de seguridad a Arabia Saudí para pasar a una aproximación multivectorial donde el reino tendría un rol importante en su propia estabilidad y donde además empezarían a entrar nuevos socios como China y en menor medida Rusia.

Conclusiones

En los últimos 70 años hemos sido testigos de cómo Arabia Saudí desarrollaba un modelo único e irreplicable de organización estatal con unas particularidades propias tanto a nivel interno como internacional. Sin embargo, los cambios acaecidos en la Sociedad Internacional así como el agotamiento de un modelo de organización basado en la abundancia de recursos energéticos han obligado al «Reino» a buscar nuevas identidades y a reformar su organización interna. La emergencia de una figura como el príncipe Bin Salman parece darle un aire nuevo a un Estado cuyos cimientos parecen venirse abajo. Así, el «Modelo de los Tres Pactos» parece dar paso a una nueva Arabia Saudí que tiene por referencia el documento «Visión 2030». Ahora se abren muchas incógnitas cómo si será capaz de diversificar su economía, si encontrará en otros aliados la seguridad que hasta ahora garantizaba EE.UU., o si el régimen aguantará la presión reformista de su población más joven.

*Alberto Priego Moreno**
Universidad Pontificia Comillas
ICAI-ICADE

²² "Saudi Arabia, Russia sign nuclear power cooperation deal" *Reuters*, 19.06.2016.

06/2017

19 de enero 2017

Jesús Abraham Fernández*

Algoritmos, las nuevas armas de
¿construcción? masiva

Algoritmos, las nuevas armas de ¿construcción? masiva

Resumen:

Diversos acontecimientos sociales en el mundo desarrollado están sacudiendo el orden establecido. Todos ellos presentan como factor común el acceso de sus ciudadanos a Internet.

Internet está sirviendo como plataforma masiva para el uso de unas nuevas armas, los algoritmos.

En este trabajo se verá cómo estos se pueden utilizar y se utilizan en el ámbito civil y militar, en lo que llama a convertirse en una nueva revolución, la revolución cognitiva.

Abstract:

Different social events happened at developed societies are shaking established order.

All of them show of internet access among their citizens as a common factor.

Internet is being used as a masive platform for a new weapon: algorithms.

This paperwork pretends to show how they can be used and are being currently used in a civil and military environment, in what is becoming a new revolution, the cognitive revolution.

***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:

Posverdad, Big Data, desinformación, algoritmo, Info Ops, Psy Ops.

Keywords:

Post-truth, Big Data, disinformation, algorithm, Info Ops, Psy Ops.

Introducción

A lo largo del año 2016 diversos sucesos acaecidos de gran magnitud y alcance internacional requieren de un análisis exhaustivo que permita determinar las causas y sus posibles consecuencias, a fin de extraer conclusiones para abordar los futuros riesgos y amenazas de la mejor manera. Estos sucesos son el *Brexit*, la victoria de Donald J. Trump en las elecciones de EE.UU., y el auge de los populismos euroescépticos en el Viejo Continente.

Todos ellos tienen varios elementos en común, pero el de mayor importancia es, sin lugar a dudas, la influencia que ha ejercido Internet en todos ellos.

Que la red de redes no es un espacio libre, democrático e imparcial no es nada nuevo, pero el hecho de que se haya utilizado esta para conseguir objetivos estratégicos mediante operaciones de influencia masiva sobre sociedades libres, democráticas y desarrolladas es un hecho novedoso que merece ser estudiado analíticamente.

Atendiendo a la definición de arma como un «medio que utiliza una persona para conseguir un fin determinado, especialmente el que utiliza para atacar a otras personas o defenderse de ellas»¹, se podría afirmar con certeza que, siendo el algoritmo el medio y la elección de determinada política o gobierno el fin, las sociedades afectadas han sido atacadas masivamente, pues las consecuencias de dichos sucesos afectan a todos los ciudadanos. Utilizando un medio que, a diferencia de la devastación a la que nos acostumbran las armas convencionales, ha servido para construir, en algunas ocasiones, falsas verdades que han sugestionado ciertas emociones. Esto es lo que se conoce como el fenómeno de la posverdad².

Internet y la nueva era de la comunicación y la posverdad

No cabe duda de que Internet ha supuesto una auténtica revolución en la sociedad actual difícil de cuantificar. La llegada de esta revolución ha facilitado el acceso a una cantidad de información y a una interconexión entre personas, grupos u organizaciones, inimaginable hace cuatro décadas.

Esta revolución digital ha generado implícitamente una ingente cantidad de datos personales que, debidamente recolectados, segmentados y analizados, contienen un

¹ <https://es.oxforddictionaries.com/definicion/arma>

² <https://en.oxforddictionaries.com/definition/post-truth>

enorme valor intrínseco. Y las herramientas que permiten llevar a cabo estos procesos son los algoritmos.

Dichos algoritmos tratan, básicamente, de hacer una búsqueda determinada en Internet a partir de ciertos parámetros previamente establecidos para poder establecer patrones en determinados segmentos de la población, y de esta manera realizar análisis y previsiones que permitan programar acciones con un objetivo determinado. Los algoritmos pueden buscar automáticamente en la red y autoaprender para mejorar sus análisis. Aplicando técnicas de aprendizaje, los programadores desarrollan modelos computacionales que pueden identificar automáticamente patrones en los datos. Para conseguir esto, estos modelos necesitan entrenarse en grandes cantidades de datos. Cuantos más datos sean utilizados en los modelos, más exactas serán las predicciones. Es lo que se conoce como el análisis del *Big Data*, que sirve no solo para crear campañas promocionales de ciertas marcas o saber los gustos de ciertos consumidores, sino también para encontrar tendencias ideológicas en diversos estratos de la sociedad y preparar campañas de información con el objetivo de sugestionar a ciertos individuos. Los analistas de *Big Data* estudian los parámetros que la gente a favor y en contra de ciertas ideas utiliza en mayor medida. Estos parámetros se convierten en algoritmos y estos a su vez en noticias. Es un círculo vicioso.

Estamos viviendo una transición de la sociedad de los hechos a la sociedad de los datos. Con nuestros teléfonos, nuestras tarjetas, nuestras redes sociales; transmitimos y almacenamos tal cantidad de datos que necesitamos recurrir a medidores automatizados para poder interpretarlos. Y no resulta nada fácil. El *Big Data* puede facilitarnos la vida, pero también entraña algunos peligros. Semejante caos de interpretación ahonda en la sensación de que las evidencias actuales son de una extrema fragilidad; ya que falta de un sistema de medición fiable, encontraremos diversos datos, todos dependen de quién los financie.

Los *me gusta* en Facebook de un usuario cualquiera pueden delatarle como socialmente conservador y votante de un partido determinado. Facebook le muestra contenido acorde a sus ideas, que procede a compartir o marcar con otro *me gusta*. La red social identifica que la publicación ha sido de su agrado y vuelve a mostrarle contenido similar, que recibe otra vez positivamente. Facebook confirma la tendencia y establece un patrón para el

futuro, que marcas y partidos políticos aprovechan para colocar sus mensajes en públicos específicos y perfectamente localizados³.

En Facebook, una noticia de un medio poco fiable ocupa el mismo espacio que una noticia de un medio tradicional. No solo eso, sino que una noticia falsa tiene más posibilidades de difundirse. Cuando una mentira se comparte cientos de miles de veces y logra colarse en el ciclo informativo, se crea una burbuja.

Muchos críticos de Facebook subrayan que la peor influencia de las redes es que refuerzan nuestras opiniones. Esto, que ya puede ser negativo de por sí, es aún peor en el caso de que este refuerzo provenga de noticias falsas. Es lo que Eli Pariser llama *burbuja de filtros*⁴. El algoritmo de Facebook aspira a mostrarnos solo lo que nos gusta. La *burbuja de filtros* no es exclusiva de Facebook. La vemos en otras redes y servicios que cuentan con un algoritmo para ordenar los resultados de acuerdo con nuestras preferencias, como Instagram, Netflix y Google. En Twitter no hay algoritmo (salvo el que muestra un puñado de tuits al abrir la aplicación), pero sí hay polarización y también tenemos tendencia a seguir a gente que piensa como nosotros. No se trata de que Facebook deba controlar o censurar las publicaciones, pero sí tiene parte de responsabilidad. Los filtros que tiene para las noticias falsas no funcionan, por lo que hay que mejorarlos o aplicar otros controles que no se queden solo en los algoritmos.

Tu *burbuja de filtros* es el universo personal de la información on-line en el que vives, único y construido a medida para ti por un conjunto de algoritmos específicos que gobiernan la red. Los *bots* pueden crear noticias en base a algoritmos que filtran millones de datos personales, bien para reforzar o para alterar tus ideas. Un *malware* con un algoritmo podría estar recabando millones de datos durante años para segmentar a un grupo determinado de gente y poder ejercer una efectiva influencia subversiva.

El reino del algoritmo, de los automatismos y de la falta de periodismo abren el camino a la dictadura de la posverdad, un neologismo elegido por el diccionario Oxford como palabra de 2016⁵, el del auge del populismo.

The Economist definía el fenómeno con sencillez: «Los sentimientos, y no los hechos, son lo que importa en este tipo de campañas. La incredulidad del rival solo refuerza la

³ <http://www.elindependiente.com/politica/elecciones-eeuu/2016/11/12/la-posverdad-y-la-america-de-facebook/>

⁴ Pariser, Eli. *The Filter Bubble: What The Internet Is Hiding From You*, Londres: Viking, 2011.

⁵ <https://en.oxforddictionaries.com/word-of-the-year/word-of-the-year-2016>

mentalidad del “ellos contra nosotros” con la que los candidatos prosperan»⁶. La fragmentación de las fuentes de información ha creado un mundo atomizado en el que las mentiras, rumores y cotilleos se diseminan con una velocidad alarmante.

Los elementos de la política de la posverdad son actualmente: unos políticos que apelan constantemente a los sentimientos; la situación de gran debilidad de los medios de comunicación, necesitados de clics para su supervivencia; y el hecho de que una parte cada vez mayor de los públicos se informa a partir de contenidos seleccionados por algoritmos. Aunque no desaparecen, las instituciones que hacían posible una verdad compartida en una sociedad (la escuela, los científicos y expertos, el sistema legal y los medios de comunicación) están a la baja en detrimento de las redes sociales y los motores de búsqueda.

En España, sin ir más lejos, el barómetro del CIS publicado en julio de 2016⁷ ofrece un dato revelador en este sentido: entre la población de 18 a 24 años hay tanta gente que se informó de la campaña electoral del 26-J a través de redes sociales (36,6%), como gente que lo hizo a través de las páginas web de los medios de comunicación (mismo porcentaje). La cifra desciende según avanzan los tramos de edad hasta el 10,9% de los mayores de 65 años, pero ofrece una clara visión de futuro.

⁶ <http://www.economist.com/news/leaders/21706525-politicians-have-always-lied-does-it-matter-if-they-leave-truth-behind-entirely-art>

⁷ http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Marginales/3140_3159/3145/cru3145edad.html

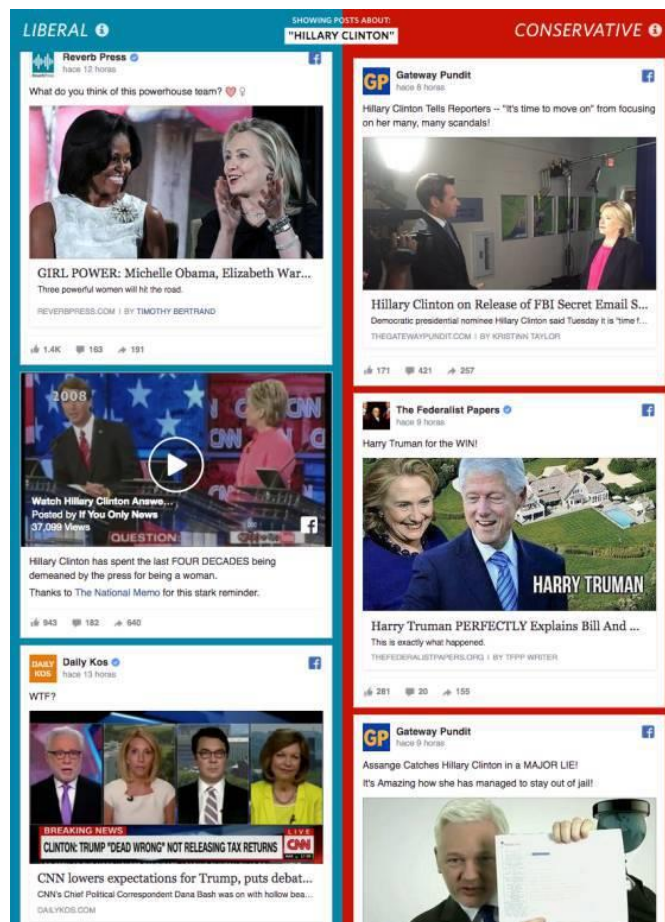


Figura 1: Blue feed, Red feed (Wall Street Journal)⁸

El periodismo de calidad se ha resentido en los últimos años debido a la gran competitividad que presenta al periodismo de baja calidad en internet. A los medios tradicionales les resulta poco rentable contar con periodistas de prestigio reconocido que realicen investigaciones y análisis objetivos y de calidad cuando los rumores venden igual o más a unos costes muy inferiores. La perenne crisis del papel ha obligado a los medios a volcarse en un modelo de negocio basado en internet. La venta de nuevos espacios y formatos audiovisuales está supeditada al número de clicks que logren sus artículos, vídeos, etc., son por tanto «rehenes de la viralidad». A diferencia de los periódicos, las plataformas de distribución de contenidos digitales no pueden escoger: tienen en su ADN ofrecer unas recomendaciones cada vez más personalizadas. Es la

⁸ <http://graphics.wsj.com/blue-feed-red-feed/#/hillary>

tiranía del algoritmo, que no tiene en cuenta ni la veracidad de las informaciones ni fomenta que las opiniones sean variadas y equilibradas.

El orden mundial en manos de los algoritmos

Que el uso de los algoritmos en el estudio del *Big Data* es una realidad es algo cotidiano y múltiples empresas se sirven de estas herramientas para establecer sus planes de marketing. Al fin y al cabo, información es poder.

Que los partidos políticos también se sirven de estas herramientas para saber las inquietudes de sus electores tampoco es nada nuevo. Si bien antes utilizaban las encuestas, estas han demostrado ser poco efectivas y eficientes en la nueva *era de la información*.

Pero lo que sí nos ha sobrecogido es el enorme poder que pueden llegar a tener estos algoritmos en el establecimiento del nuevo orden mundial.

Para nadie ha pasado desapercibido el gran peso que han tenido las redes sociales y los motores de búsqueda en los tres fenómenos políticos más importantes de 2016. Plataformas digitales que han sido utilizadas para reforzar esmeradamente ciertas ideologías en algunas sociedades y en determinados momentos con un fin claramente estratégico y donde presuntamente aparecen grupos de *hacktivistas* vinculados a Moscú.

Brexit

No es ningún secreto que Rusia tiene como objetivo el debilitamiento de la Unión Europea, y que entre sus actividades se encuentra el apoyo y financiación de ciertos partidos y grupos nacionalistas y euroescépticos⁹.

Tampoco es una coincidencia que en las semanas previas al referéndum aparecieran múltiples noticias en diversas plataformas digitales que reforzasen la idea de que la inmigración era una consecuencia de la pertenencia a la UE, y que esta solo traía consigo terrorismo y pobreza. O que la salida de la UE mejoraría el sistema sanitario del Reino Unido porque este podría invertir los fondos que destina al funcionamiento de la UE para paliar las carencias de la sanidad británica¹⁰.

⁹ <http://foreignpolicy.com/2016/02/23/why-europe-is-right-to-fear-putins-useful-idiot/>

¹⁰ http://www.abc.es/internacional/abci-farage-admite-campana-leave-mintio-sobre-dinero-pagan-union-europea-201606241339_noticia.html

No se trataba de información contratada —de hecho el candidato por el *leave*, Nigel Farage, desmintió que la salida de la UE pudiera financiar una mejora del sistema sanitario— pero su difusión masiva en la red propició un debate en todos los medios de comunicación que claramente benefició al *leave* contra todo pronóstico. Así pues la posverdad, es decir, la fuerza de los sentimientos empujados por el miedo, ganó a la verdad de los hechos objetivos.

Hoy en día los políticos están abocados a persuadir a sus electores a través de la emoción. Y es que, como recoge una afirmación realizada por Arron Banks —el mayor donante de la campaña por el *leave*— poco después del referéndum: «La campaña del *Remain* presentaba hechos, hechos, hechos. Sencillamente no funciona. Tienes que conectar con la gente emocionalmente, es el éxito de Trump»¹¹, se evidencia, sin tapujos, que los hechos han pasado a ocupar un segundo plano en el ámbito de la política.

Y estos sentimientos se pueden observar, medir y modificar mediante algoritmos en la red. Buscando, segmentando y analizando datos, y creando cientos de noticias falsas mediante *bots* que utilizan bases algorítmicas para crear y posicionar estas en los primeros puestos de las plataformas digitales, reforzando o modificando sentimientos según el destinatario.

Elecciones EE.UU. 2016

¿Quién puede criticar a 62 millones de norteamericanos por haber votado a Donald J. Trump, si el Papa pidió a los católicos que lo hicieran para que «América sea fuerte y libre»¹²; si durante la campaña se supo que Bill Clinton abusó de una menor de 13 años¹³, y sobre todo si el auge de su mujer, Hillary, venía misteriosamente acompañado de varias muertes, entre ellas las de un agente del FBI que investigaba a la candidata y un empleado del partido demócrata que iba a testificar contra ella ante un juez?¹⁴.

Obviamente no eran noticias ciertas, con hechos contrastados, pero aparecieron durante las últimas semanas de la campaña electoral en la que se disputaban la presidencia Donald J. Trump y Hillary Clinton en medio de una ajustada intención de voto.

¹¹ http://protestantedigital.com/sociedad/41079/2016_ano_de_la_posverdad

¹² <https://web.archive.org/web/20161115024211/http://wtoe5news.com/us-election/pope-francis-shocks-world-endorses-donald-trump-for-president-releases-statement/>

¹³ <http://www.thepoliticalinsider.com/anonymous-video-bill-clinton-raping-13-year-old-child-will-end-hillarys-campaign/>

¹⁴ <http://www.thepoliticalinsider.com/vince-foster-massive-news-fbi-clinton-murder-investigation/>

Además de ser mentira, los tres artículos tienen en común que fueron escritos desde sitios web ubicados en la modestísima localidad de Veles (Macedonia) y administrados por un grupo de adolescentes que se dio cuenta de que era muy fácil extender bulos en Facebook, generar clics a través de ellos y hacer dinero gracias a la publicidad de Google¹⁵.

Por otra parte, la *National Security Agency (NSA)*, el FBI está investigando la participación de grupos de *hacktivistas* vinculados a Moscú en las elecciones presidenciales¹⁶. Estos han accedido a diversos servidores del comité demócrata, han extraído datos, y posteriormente los han difundido en internet a través de páginas web que conseguían posicionar sus noticias en los primeros puestos de los motores de búsqueda y entre las más visitadas de las redes sociales. ¿Cómo lo han conseguido? Evidentemente haciendo uso de los algoritmos que utilizan las diferentes plataformas digitales para posicionar los cientos de noticias creadas a través de *bots* en las pantallas de ordenador de los destinatarios, reforzando o modificando los sentimientos. Posverdad y algoritmos se unen de nuevo en este desenlace.

En los primeros momentos de estupor tras la victoria de Trump el 8 de noviembre de 2016, muchos dedos apuntaron a Facebook, donde la jerarquía informativa no la dicta un editor, con estudios y trayectoria periodística, sino un algoritmo que ante todo premia la interacción del lector. Y como ha quedado claro en estas elecciones, a muchos lectores les da igual que una información sea verdadera o falsa para leerla, valorarla y, sobre todo, compartirla, convirtiéndola en un fenómeno viral. Tres meses antes, la empresa había despedido a un equipo de 18 editores que seleccionaba noticias que luego se destacaban en un espacio de tendencias informativas¹⁷. Medios conservadores como el *Wall Street Journal (WSJ)*¹⁸ habían acusado a ese pequeño equipo, de promocionar noticias con un claro sesgo izquierdista y los responsables de Facebook, siempre preocupados por ser neutrales, actuaron con rapidez: dejaron esa selección a los algoritmos. En pocos días, la mayoría de noticias en ese espacio destacado eran vídeos virales de animales domésticos o falsedades. Días después Zuckerberg, CEO de

¹⁵ https://www.washingtonpost.com/news/the-fix/wp/2016/11/07/this-is-a-real-news-story-about-fake-news-stories/?utm_term=.a5ff9c02db6b

¹⁶ https://www.washingtonpost.com/world/national-security/us-intelligence-officials-say-russian-hacks-prioritized-democrats/2016/12/12/0fba4da-c09b-11e6-b527-949c5893595e_story.html?utm_term=.4cad7feaa7e4

¹⁷ <https://www.theguardian.com/technology/2016/nov/10/facebook-fake-news-election-conspiracy-theories>

¹⁸ <http://www.wsj.com/articles/how-facebook-is-dominating-the-2016-election-1475429365>

Facebook, se unió a Google en impedir el acceso a la publicidad a páginas web con noticias falsas.

China

Que el actual crecimiento de China basado en un patrón capitalista pone en peligro la supervivencia del modelo político chino es una realidad. Pero que este país pretenda utilizar los algoritmos para segmentar a sus ciudadanos como «fiables» o no para mantener el control sobre su población es algo novedoso.

Y es que según recoge el artículo del WSJ, *China's new tool for Social Control: A Credit Rating for Everything*¹⁹, China pretende realizar una evaluación masiva de sus ciudadanos mediante un modelo algorítmico basado en la recopilación de datos personales de forma masiva de todos sus ciudadanos para crear un sistema de «Crédito Social». Datos que contienen información no solo de la situación y comportamiento económico y comercial de sus ciudadanos, datos que actualmente muchas empresas utilizan para realizar agresivas campañas de marketing comercial, sino también de comportamiento social y de patrones e identidades digitales. Una versión *orwelliana* del nuevo sistema de monitorización masiva de la sociedad, que atenta directamente contra los derechos fundamentales y la privacidad.

¹⁹ <http://www.wsj.com/articles/chinas-new-tool-for-social-control-a-credit-rating-for-everything-1480351590>

China Watching

Beijing wants to create a nationwide 'social-credit' system that compiles digital records of citizens' social and financial behavior to calculate a personal rating that will determine what services they are entitled to — and what blacklists they go on. Here's a look at how the system might work.

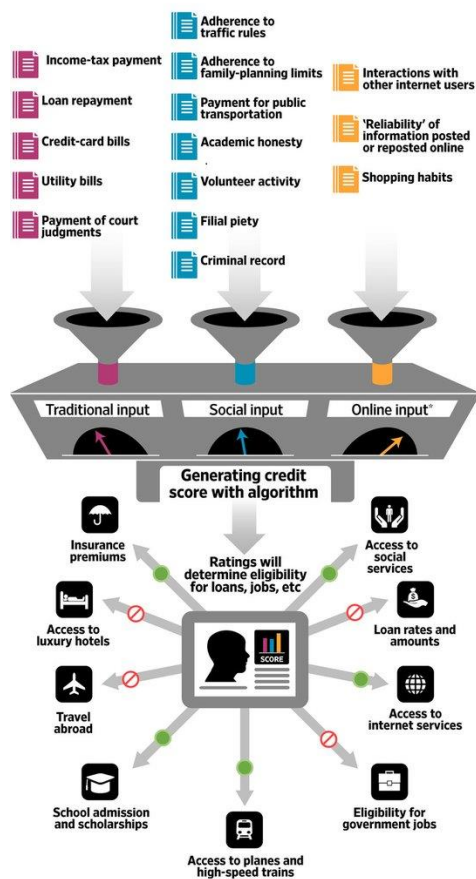


Figura: 2. China watching (Wall Street Journal)

Una apuesta que no se antoja complicada en un país en el que el Estado tiene el control absoluto del contenido de las redes digitales, monitorizadas continuamente por el «Gran Firewall» chino, también basado en un modelo algorítmico que busca e identifica cualquier dirección IP, URL o contenido en internet que pueda suponer un peligro para el Partido Comunista Chino (PCCh).

Una herramienta que deja en manos de un conjunto de algoritmos el devenir de cientos de millones de ciudadanos chinos, quienes podrán tener restringido el acceso, total o parcialmente, a servicios tales como créditos bancarios, vivienda, sanidad, educación, salida al exterior, internet, búsqueda de trabajo, etc.

Al fin y al cabo, el control del futuro de la sociedad china quedaría en manos de un conjunto de algoritmos que carecen de la capacidad de razonamiento condicionado a estímulos y factores endógenos y exógenos que caracterizan el comportamiento humano, y que sesga la igualdad de condiciones.

Casos de uso en el sector militar

Como arma, los algoritmos también pueden tener su aplicación belicista.

Estos fueron la base de un proyecto sobre predicción automática de conflictos desarrollado a principios de los años 90 del siglo pasado por la *Defense Advance Research Projects Agency (DARPA)*, la agencia dedicada a la investigación y desarrollo de nuevas herramientas, sistema y armas militares del Pentágono de los EE. UU. La DARPA trataba de desarrollar un modelo matemático que anticipase que gobiernos podrían colapsar en el futuro. Un proyecto participado por la CIA, cuyos jefes de sección de cada región del mundo presentaban pronósticos que el software de DARPA trataba de mejorar y anticipar.

El proyecto fue un éxito, y pronto el software basado en algoritmos de DARPA se pasó a denominar ICEWS²⁰ (*Integrated Conflict Early Warning System*), permitiendo al Departamento de Estado de EE.UU., predecir cambios políticos en el contexto internacional.

Los algoritmos también pueden identificar personas vulnerables a la radicalización o radicalizadas para ponerlo en conocimiento de las autoridades o/y tratar de ejercer un reaprendizaje cognitivo del individuo. Una herramienta de gran utilidad para la lucha contra el *yihadismo* en la red, que permitiría reducir drásticamente el reclutamiento y la radicalización en internet.

Estos modelos matemáticos digitales también pueden ser utilizados para, mediante técnicas de segmentación, estudiar las conductas y emociones de los ejércitos amigos y enemigos extrayendo diferente información de vital interés como pueda ser sus vulnerabilidades emocionales, su nivel de disciplina, etc. Información relevante a la hora de diseñar el planeamiento de una operación militar.

En un futuro, serán la base de la Inteligencia Artificial (IA) que guíe la conducta de los combatientes en el campo de batalla. En este sentido, actualmente ya se encuentran en

²⁰ <http://www.theverge.com/2014/2/12/5404750/can-a-database-predict-a-revolution>

fase avanzada diversos proyectos que permiten a vehículos autónomos proceder a la neutralización de posibles enemigos²¹.

Dicha IA está permitiendo al Ejército de EE.UU., desarrollar la *unmanned netted lethality*, una nueva táctica militar basada en plataformas autónomas que basan sus decisiones tácticas en modelos algorítmicos con la que EE.UU., pretende eliminar la amenaza A2/AD (*Anti-access/Area denial*) de China en la región de Asia-Pacífico.

Y como ha quedado patente, los algoritmos también pueden utilizarse como una eficaz y eficiente arma de construcción masiva de información falsa, o destrucción de la verdad, según se interprete, con la que diferentes actores estatales y no estatales pueden ejercer una férrea influencia sobre la población de los estados democráticos, condicionando su voto mediante una combinación de técnicas *Psy-ops* e *Info-ops* con un claro objetivo estratégico.

Conclusiones

Cuando tu pasado dicta inequívocamente tu futuro, el desarrollo personal a través de la espontaneidad, la amplitud de miras y la propia experimentación personal resulta más difícil. En este sentido, la noción del determinismo algorítmico refleja lo que en cierto momento expresó Winston Churchill: «Nosotros definimos nuestros algoritmos: por lo tanto, ellos nos definen a nosotros»²².

Las democracias fuertes se caracterizan por la calidad de sus medios, entendida esta como la persecución constante del hecho irrefutable. Esperemos, por el bien de todos, que los *Trump* venideros no terminen por robarnos también esta verdad.

Como afirma Francisco Andrés Pérez, en su artículo *La regulación de los algoritmos*: «El uso masivo de datos y su analítica a partir de modelos matemáticos anuncian la llegada de la próxima revolución cognitiva de la humanidad. (...) En un futuro no muy lejano la interpretación de nuestra realidad se basará también en predicciones realizadas en base a algoritmos matemáticos. (...) Pasaremos del paradigma de la causalidad al de la correlación»²³.

El auge de la desinformación y la posverdad, que refuerzan el potencial de los algoritmos como armas de construcción masiva de información adulterada y sentimientos

²¹ TUCKER, P. (16 de diciembre de 2016). The US Navy's autonomous swarm Boats can now decide what to attack. Defense One.

²² <https://www.weforum.org/agenda/2016/11/would-you-let-an-algorithm-choose-the-next-us-president/>

²³ <http://www.blog.rielcano.org/la-regulacion-los-algoritmos/>

condicionados, tienen sus caldo de cultivo en sociedades carentes de reflexión que son incapaces de cuestionarse las causas y consecuencias de los efectos y decisiones de los representantes.

No se trata únicamente de sociedades subdesarrolladas con bajos índices educativos, sino también de aquellas sociedades desarrolladas cuyos programas educativos no potencian la autorreflexión de sus estudiantes, y que presentan programas culturales con un alto porcentaje de contenido sensacionalista.

La adquisición de una buena base educativa, histórica y reflexiva es la mejor aliada en esta nueva revolución cognitiva. Todos y cada uno de los ciudadanos tienen derecho y el deber de lograrla a fin de poder decidir coherentemente sobre su futuro. La alternativa es poco halagüeña.

Mantener los actuales índices de seguridad, libertad y democracia requieren un esfuerzo compartido y permanente. Un esfuerzo político y de la sociedad en su conjunto.

*Jesús Abraham Fernández**
Teniente de navío.

07/2017

20 de enero de 2017

Antonio Esteban López*

«Der Islamische Lebensraum»

«Der Islamische Lebensraum»

Resumen:

Según el comunicado de prensa de la Comisión Europea (29 de julio de 2016) en relación con el último eurobarómetro (primavera 2016): «Los europeos consideran que la inmigración y el terrorismo son los principales retos a los que se enfrenta la UE en la actualidad».

El Estado Islámico viene reivindicando la expansión del Califato hasta ocupar todos los territorios que en algún momento estuvieron bajo dominio musulmán. Esta agresiva política tiene ciertas analogías con la teoría del espacio vital (*Lebensraum*) que el Tercer Reich aprovechó para justificar la ocupación de territorios y la guerra. Este artículo pretende efectuar un somero análisis de los puntos comunes de tan radicales ideologías (Nacional Socialismo e Islamismo Radical), las amenazas y riesgos para Europa y las posibles soluciones para hacer frente al problema.

Abstract:

According to the European Commission press release (29 July 2016) regarding last Eurobarometer (Spring 2016): «Europeans see immigration and terrorism as the major challenges facing the EU at the moment».

The Islamic State is claiming the expansion of the Kalifate in order to occupy all the territories that once upon a time were under Muslim domination. This aggressive policy shows certain analogies with the theory of the living space ("Lebensraum") that the Third

***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.

Reich used to justify the occupation of territories and the war. This article intends to make a brief analysis about the common points of such radical ideologies (National Socialism / Radical Islamism), the threats and risks for Europe and possible solutions to face the problem.

Palabras clave:

Europa, *Lebensraum*, inmigración, terrorismo, espacio vital, nacional socialismo, islamismo radical, Estado Islámico, expansión, demografía, población, yihad, peligro, riesgo, amenaza.

Keywords:

Europe, Lebensraum, immigration, terrorism, living space, national socialism, radical Islamism, Islamic State, expansion, demography, population, jihad, danger, risk, threat.

Introducción

*Lebensraum*¹ es un término alemán que puede traducirse como hábitat o espacio vital. La palabra es muy conocida en su versión original ya que se hizo tristemente célebre por el uso que del concepto hicieron los dirigentes de la Alemania nazi en los prolegómenos y durante de la Segunda Guerra Mundial. Friederich Ratzel² es el autor de la teoría del *Lebensraum* cuyos fundamentos quedaron formulados en sus obras *Geografía Política* (1897) y *Etnología* (1901). Ratzel estuvo muy influenciado por el naturalismo de la escuela darwinista que postulaba el cambio evolutivo a través de un proceso de selección natural (supervivencia del fuerte y desaparición del débil). Esta influencia se vio trasladada a sus teorías sobre geografía política que aparecen cargadas de referencias organicistas y analogías biológicas. Las sociedades y civilizaciones se conciben como organismos vivos que nacen, se desarrollan, se expanden, compiten, luchan y, en determinados casos y momentos, mueren.

El *Lebensraum* [espacio vital] de Ratzel parece directamente inspirado en el *Lebensgebiet* [territorio vital] de Moritz Wagner³. Según la teoría wagneriana, en un ecosistema la continuidad de una especie depende del dominio de un territorio. Ratzel observó y defendió, con matizaciones, la existencia de ciertos paralelismos entre la lucha por la supervivencia que se produce en el mundo animal y la que se produce en las sociedades humanas. En este marco los pilares de un Estado que quiera perdurar deben ser un pueblo fuerte y un territorio suficiente. Este punto de partida nos lleva inevitablemente a plantear un sencillo silogismo: un pueblo fuerte tiende a crecer (incremento demográfico), en consecuencia el territorio original resultará insuficiente (falta de espacio vital) y por tanto el Estado tendrá el «derecho» y «deber» de ocupar nuevos territorios aun a costa de otros pueblos (expansión territorial y conflicto). Karl Haushofer⁴ importó las teorías de Ratzel incluyéndolas en la ideología nazi que, sobre esta base, intentó justificar la expansión de Alemania a través de la ocupación de territorios, ocupación que finalmente desencadenó la II Guerra Mundial. El Estado Islámico (EI), también conocido como Daesh, viene reivindicado la expansión del

¹ Término compuesto que surge de la unión de dos palabras *leben* (vida) y *raum* (espacio).

² Geógrafo alemán (Karlsruhe 1844, Ammerland 1904) considerado el padre de la geografía moderna (antropogeografía / geografía política).

³ Naturalista y explorador alemán (Bayreuth, 1813 – Múnich, 1887), destacado exponente de la corriente denominada *Naturphilosophie*.

⁴ Político, militar y geógrafo alemán (Múnich 1869 – Pähl 1946), miembro fundador del Partido Nacional Socialista Alemán de los Trabajadores (más conocido como Partido Nazi).

Califato. El primer paso sería la recuperación de todos los territorios que en algún momento estuvieron bajo dominio musulmán (Califato Omeya-Imperio otomano). Una vez conseguido este objetivo, la meta final no sería otra que expandir e implantar su particular y radical interpretación del Islam de una manera global. En esta agresiva política expansiva del Daesh, podemos apreciar ciertas analogías con la teoría del espacio vital y el nefasto uso que de ella hizo la Alemania nazi.

El resurgir del Islam se plantea desde una doble perspectiva, la yihad y la expansión demográfica. La yihad, a través de la guerra, tendría por objetivo hacerse con el poder en aquellos países habitados mayoritariamente por población musulmana para instaurar regímenes integristas que se incorporarían al Califato. La expansión demográfica sería un complemento que, a largo plazo, permitiría la incorporación de territorios pacífica y democráticamente.

Estas aspiraciones e intenciones que combinan conquista y demografía quedaron expuestas con meridiana claridad en un discurso que se atribuye a Huari Bumedian (antiguo presidente de Argelia). La alocución habría tenido lugar en una intervención ante la Asamblea General de Naciones Unidas en 1974:

«Un día, millones de hombres abandonarán el hemisferio sur para irrumpir en el hemisferio norte. Y no lo harán precisamente como amigos. Porque irrumpirán para conquistarlo. Y lo conquistarán poblándolo con sus hijos. Será el vientre de nuestras mujeres el que nos dé la victoria»⁵.

Existen discrepancias sobre las circunstancias y el contenido real de la intervención (al parecer no existen registros ni referencias totalmente fidedignas). No obstante, independientemente de quién fuese su autor o los términos exactos de su discurso, lo realmente importante es el calado de la idea. Lo cierto es que, en el momento presente, numerosos líderes y organizaciones islamistas asumen la combinación demografía y yihad (incremento de población y ocupación de territorios) como eficaz herramienta de conquista y expansión.

«El regreso del *Lebensraum* como concepto supone el fin de los mundos arcoíris, donde había para todos, más o menos, para volver a la vieja dialéctica de quién puede vivir y

⁵ LookLex Encyclopaedia. Houari Boumedienne. Consultado (24 de noviembre de 2016) en: <http://i-cias.com/e.o/boumedie.htm>

quién no. Las sociedades capaces de defender y mantener su territorio, podrán sobrevivir, y el resto tendrá que desaparecer [...]

El *Lebensraum*, más que un concepto económico, se ha mostrado casi siempre como un concepto militar, y esta vez no va a ser la excepción»⁶.

El presente documento tiene como objetivo analizar los ingredientes comunes y la análoga peligrosidad de dos cócteles ideológicos altamente explosivos: el Nacional Socialismo (NS)⁷ y el Islamismo Radical (IR)⁸. Así, en primer lugar enunciaremos algunos paralelismos que pueden establecerse entre ambas ideologías, seguiremos analizando como la expansión del islamismo radical está afectando a Europa, a continuación haremos algunas reflexiones que servirán de base para finalmente exponer nuestras conclusiones tratando de proponer alguna posible —que no fácil— solución.

Paralelismos peligrosos

Comparando ideologías podemos identificar algunos elementos comunes, entre otros podemos destacar los siguientes:

- Dogmatismo categórico.
- Nostalgia histórica.
- Polvorín socio-político.
- Propaganda maquiavélica.
- Fanatismo excluyente.

Pero, antes de seguir adelante y por si alguien piensa que no puede establecerse relación alguna entre ambas ideologías veamos el siguiente ejemplo de admiración y sintonía. *Mein Kampf* [mi lucha] es el famoso libro que Hitler comenzó a escribir en 1924 durante su estancia en la prisión de Landsberg y cuya primera edición se publicó en el verano de 1925. En este libro Hitler expone con exaltada vehemencia los fundamentos de la ideología nazi (racismo, totalitarismo, conquista, guerra...). En la web www.radioislam.org (web nacida como portal de Internet de la emisora Radio Islam fundada en Suecia en 1987 por Ahmed Rami⁹) se ofrece gratuitamente una edición

⁶ Pérez, Javier (2013, 2 de abril). «Lebensraum: el regreso de un concepto siniestro». Consultado (2016, 10 de agosto) en: <http://crashoil.blogspot.com.es/2013/04/sobre-la-escasez-de-recursos-y.html>

⁷ En el documento utilizaremos este acrónimo – NS – en lugar de Nacional Socialismo.

⁸ En el documento utilizaremos este acrónimo – IR – en lugar de Islamismo Radical.

⁹ Ahmed Rami es un antiguo oficial marroquí acusado de participar en el golpe de Skhirat (julio de 1971) que pretendía acabar con la monarquía en Marruecos instaurando una república islámica. Condenado a muerte, logró huir exiliándose en Suecia donde aprovechando una mayor permisividad intensificó su acción

electrónica de *Mein Kampf* con una introducción firmada por «el traductor» (entendemos que el misterioso traductor prefiere permanecer en el anonimato para evitar problemas legales). En dicha introducción puede leerse:

«MI LUCHA (“Mein Kampf”), de Adolfo Hitler, es un libro de palpitante actualidad y sin duda una de las obras de política más sensacionales que se conoce en la posguerra [...] Quien juzgue sin ofuscamientos doctrinarios la obra renovadora del Tercer Reich, habrá de convenir en que Hitler fue dueño de la verdad de su causa al impulsar un vigoroso movimiento de exaltación nacional [...] Hitler, que nació en [una] esfera modesta y forjó su personalidad en la experiencia de una vida de lucha y de privaciones, sabe que dentro de la estructura de un pueblo y de su economía no caben preferencias odiosas, sino un espíritu de mutua comprensión y de justa valoración del rol de cada uno y de su esfuerzo en el conjunto de la nacionalidad. La ideología hitleriana, en este orden, es [de] una elevada ética [...] La ideología del nacionalsocialismo alemán —puestamente a lo que propagan sus detractores— es constructiva y, por tanto, pacifista, pero no pacifista en el sentido de aceptar la imposición de violencias internacionales contrarias a la dignidad y al honor de un pueblo soberano»¹⁰.

Dogmatismo categórico

Los principios y postulados de ambas corrientes se plantean con un carácter infalible, inalterable y vinculante. En el caso del NS el dogmatismo absoluto proviene de la autoridad incondicional y casi mística del líder (*führer*) cuyas ideas y directrices deben ser aceptadas sin discusión (los disidentes son reeducados o eliminados). En el IR el dogma tiene, si cabe, un carácter aún más fuerte ya que proviene directamente de una revelación divina. La autoridad islámica (califa) tiene un carácter religioso y político; el califa se considera el representante terrenal de una divinidad todopoderosa y omnipresente (*Allah*) cuyos dictados han de seguirse con devoción y fe (hacer lo contrario supondría vivir en pecado y, además de un riguroso castigo en la tierra, la eterna condena en el más allá).

islamista de carácter radical (no obstante sus actividades han sido objeto de especial vigilancia y han dado lugar a numerosas demandas y alguna condena).

¹⁰ Introducción a «Mein Kampf» [Mi lucha]. Edición electrónica del «sitio web anti-sionista Radio Islam». Pp. 1-2. Consultado (28 de noviembre de 2016) en: <https://www.radioislam.org/historia/hitler/mkampf/pdf/spa.pdf>

En ambos casos existen textos o tradiciones que sacralizan los dogmas. En lo que respecta al NS, los principios dogmáticos se encuentran en *Mein Kampf* que a su vez recoge los 25 puntos del «inalterable» programa político del Partido Nazi (NSDAP)¹¹.

«En la magna asamblea que tuvo lugar el 25 de febrero de 1920 en la *Hofbräuhausfestsaal* de Munich, el Partido Nacional Socialista Alemán de los Trabajadores proclamó su Programa a la faz del mundo.

En la Sección 2a. de la Constitución de nuestro Partido, se declara que este Programa es inalterable»¹².

El inmutable programa ya contemplaba en su tercer punto la cuestión del *Lebensraum*: «Exigimos espacio y territorio para la alimentación de nuestro pueblo y para establecer a nuestro exceso de población»¹³.

Por su parte el IR propugna el imperio universal de la *Shariah* [Ley Islámica] que deviene directamente de las revelaciones y enseñanzas del profeta Mahoma. La *Shariah* se sustenta sobre dos pilares: *Quran* [Corán] y *Sunnah* [Sunna]. Por una parte tenemos el Corán: libro donde Mahoma dejó escritas las revelaciones de Alá, constituye la base de la doctrina islámica. Por otro lado tenemos la Sunna: dichos, hechos y enseñanzas del profeta que a través de diversos medios quedaron recogidos en una especie de tradición consuetudinaria de carácter obligatorio especialmente importante para los musulmanes sunnís (de ahí deriva el nombre de esta corriente). Así el IR proclama que todos los aspectos de la vida han de regirse por la *Shariah* en una indisoluble fusión de sociedad y religión. La organización *Revolution Muslim*¹⁴ [Revolución Musulmana] con sede en Nueva York publicó en el año 2010 un extenso y elaborado documento titulado *Diseñando una Política Islámica: metodología para una ciencia social islámica*. En las conclusiones de este trabajo, de aparente carácter científico en su estructura y metodología, podemos leer la siguiente declaración de intenciones:

«La *Shariah* está llamada a ser la base para conformar un orden social absoluto; dentro del cuerpo legal formado por el Corán y la Sunna encontraremos el conjunto de principios y objetivos así como una serie de mandatos generales. Estos principios delimitan

¹¹ NSDAP (National Sozialistische Deutsche Arbeiter Partei), acrónimo en alemán del Partido Nazi.

¹² Hitler, Adolf (1925) «Mein Kampf». Edición Electrónica Jusego-Chile (2003). P. 409. (subrayado/ negrita efectuado por el autor).

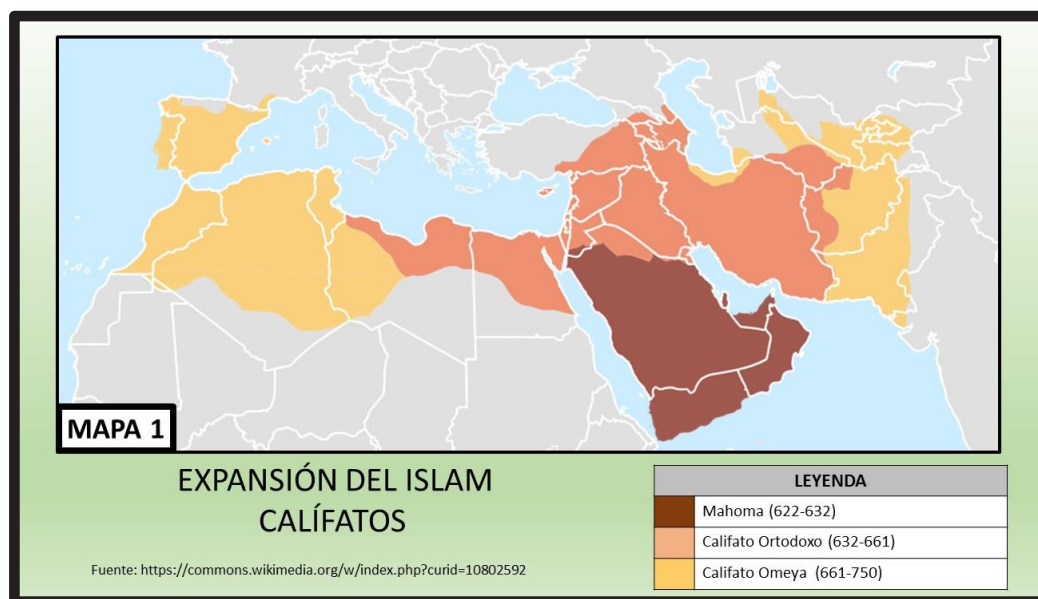
¹³ *Ibid.* P. 409.

¹⁴ Esta organización cuyos miembros se enfrentaban a numerosos problemas legales y cargos penales, cambió su nombre en 2013 a *Islam Policy*.

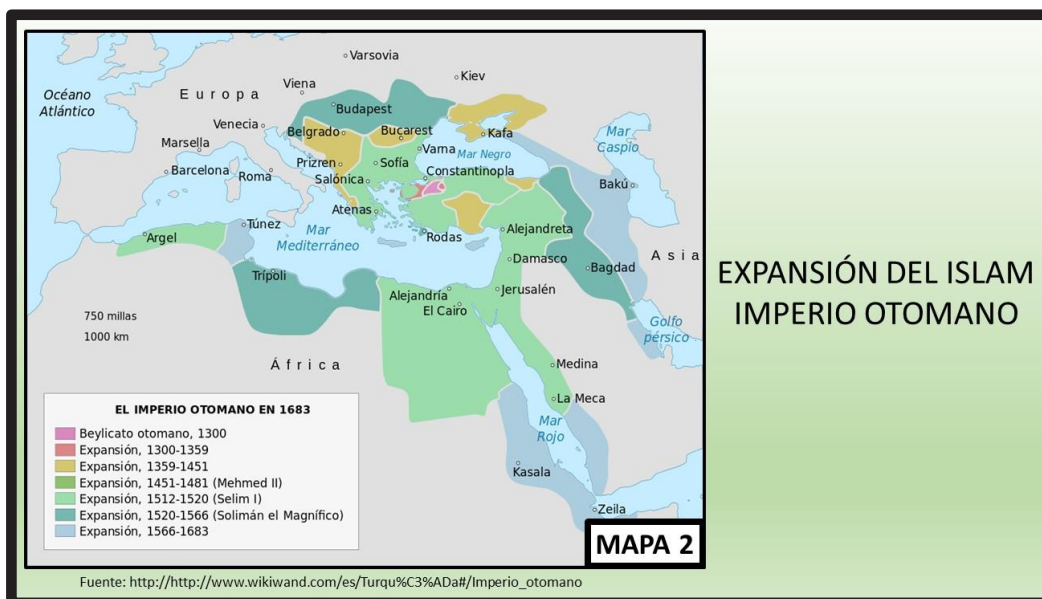
estrictamente el marco social, político, económico e intelectual y representan axiomas universales que no solo han de ser descubiertos por el ser humano a título personal sino que deben constituir la base para la elaboración de normas específicas, costumbres y leyes [...] Solo entonces, insiste el modelo islámico, la humanidad tendrá paz»¹⁵.

Nostalgia histórica

Ambas ideologías añoran el esplendor y gloria de épocas pretéritas. El 30 de enero de 1933 Hitler llegó al poder autoproclamándose líder del Tercer Reich [Imperio] inspirándose en anteriores periodos de apogeo: Primer Reich (960-1806, Sacro Imperio Romano Germánico) y Segundo Reich (1872-1918; Imperio de Bismarck y Guillermo II). El IR también siente nostalgia de un épico pasado y no oculta sus anhelos de repetir las gestas de los primeros Califatos (622-750) y del Imperio otomano (1300 -1923), cuando la guerra santa llevó al Islam a dominar Oriente Medio, Norte de África y parte de Europa (ver mapa 1 y mapa 2).



¹⁵ Younus Abdullah, Muhammad. «On crafting Islamic Policy: the Methodology of Islamic Social Science». P. 20. (traducción del autor). Consultado (24 de noviembre de 2016) en: <https://azelin.files.wordpress.com/2010/11/younus-abdullah-muhammad-on-crafting-islamic-policy-the-methodology-of-islamic-social-science.pdf>



En este megalómano marco, el pasado siglo el *fürher* exhortaba a los alemanes a emprender la «nueva cruzada del germanismo»¹⁶ mientras que hoy, el califa exige, en nombre de Alá, que todo buen musulmán tome parte activa en una nueva yihad de carácter global que, superando los logros de anteriores califatos, debería concluir con la universal implantación del Islam. Así, el 29 de junio de 2014, Abu Bakr al-Baghdadi¹⁷ —líder del EI— anunció la creación de un califato supranacional, autoproclamándose imán y califa de todos los musulmanes con el nombre de Abu Bakr I.

El régimen de la Alemania nazi mantenía que existía un derecho histórico que permitía incorporar aquellos territorios donde en el pasado se hubiesen instalado comunidades germanas (pangermanismo) para construir la *Großdeutschland*¹⁸ [Gran Alemania]. Allá donde habitase un alemán debía extenderse el Reich.

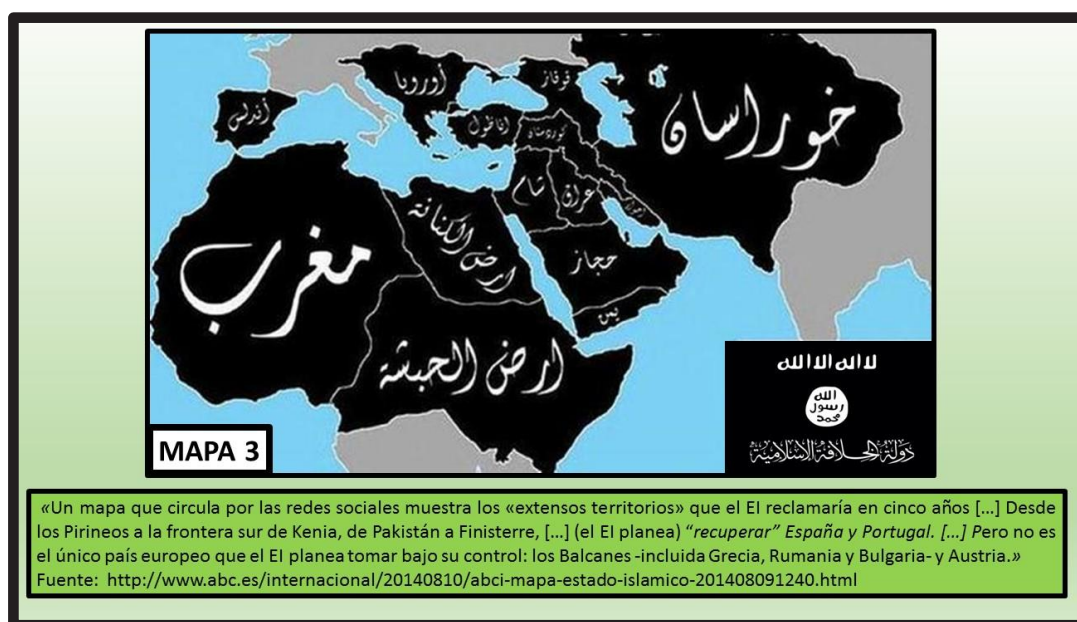
En este mismo sentido el Daesh viene dejando manifiesta constancia de su intención de instaurar un califato que abarque —como mínimo— todos aquellos territorios que en algún momento estuvieron bajo dominio musulmán (panarabismo). *Dabiq* es una

¹⁶ Hitler, Adolf (1925) «Mein Kampf». Edición Electrónica Jusego-Chile (2003). P. 87.

¹⁷ Abu Bakr al-Baghdadi (nombre real Ibrahim Awwad Ibrahim Ali al-Badri al-Samarrai). En 2015 circularon rumores sobre su posible muerte y sucesión. El nuevo califa sería Abu Alaa Afri (nombre real Abdulrahman Mustafa al-Qaduli) del que muy poco se sabe.

¹⁸ *Großdeutschland* se puede traducir como «la gran tierra de los alemanes». El concepto, desarrollado en el siglo XIX, postula la creación de una Estado-Nación que abarque todos los territorios donde habitan alemanes.

publicación que puede ser considerada revista oficial del Estado Islámico. Para su lanzamiento (el número 1 de la revista fue publicado el 5 de julio de 2014) se eligió una portada sencilla pero muy significativa que simplemente anunciaba *The return of Khilafah* [El retorno del califato]. Ya en páginas interiores se ampliaba la información con un artículo titulado *Khilafat declared / Glad Tidings for the Muslim Umma*¹⁹ [Proclamación del Califato / Felices nuevas para la *Umma*²⁰ Musulmana] que prometía devolver a los musulmanes «la dignidad, el poder, los derechos y el liderazgo»²¹. Este califato superaría con creces la extensión territorial de todos los califatos anteriores y el Imperio otomano juntos.



Polvorín socioeconómico

Las sociedades inestables y desiguales y las economías precarias constituyen el caldo de cultivo idóneo para el desarrollo de ideologías extremistas capaces de calar en

¹⁹ DABIQ Issue 1., pp. 6-7. Consultado (20 de noviembre de 2016) en: <http://jihadology.net/category/dabiq-magazine/>

²⁰ La *Umma* representa un panarabismo de amplio espectro con alcance político y religioso. Todos los creyentes, seguidores de Mahoma, forman parte de esta comunidad espiritual islámica, independientemente de su nacionalidad u origen y como buenos musulmanes deben trabajar y luchar por ella.

²¹ DABIQ Issue 1, p. 7. Consultado (20 de noviembre de 2016) en: <http://jihadology.net/category/dabiq-magazine/>

amplios sectores de una población sumida en la pobreza y desencantada con sus dirigentes.

Tras la Primera Guerra Mundial la economía comenzó un declive global que llevó al crack del año 29 y la gran depresión. Alemania fue el país más castigado pues al negativo contexto internacional había que añadir las condiciones impuestas por el Tratado de Versalles (reparaciones de guerra, pérdida de territorios, reestructuración de la industria...). En 1921 comenzó una hiperinflación nunca vista (en 1923 llegaron a imprimirse billetes de 100 billones de marcos) que empobreció a una clase media que apenas podía subsistir. En este ambiente el NSDAP comenzó a ganarse muchas simpatías denunciando las duras imposiciones del Tratado de Versalles y prometiendo el resurgimiento de una Alemania fuerte y próspera.

La situación social y económica en la mayoría de los países musulmanes es bastante delicada. Tan solo se salvan —con reservas— algunos que gracias a sus ingresos petrolíferos pueden permitirse unas finanzas saneadas; decimos con reservas por qué estos países tampoco están exentos de tensiones sociales y desigualdades (muy en particular en lo referente a cuestiones de género). El caso es que si atendemos al Índice de Desarrollo Humano (IDH)²² podremos comprobar que los últimos puestos en el ranking son ocupados mayoritariamente por naciones donde la población es mayoritariamente musulmana. En el informe del IDH 2015 se incluyó un estudio por zonas²³ que confirma esta aseveración (ver cuadro 1).

CUADRO 1	
ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO POR ZONAS	
REGIÓN	IDH
Europa y Asia Central	0,748
América Latina y Caribe	0,748
Asia Oriental y Pacífico	0,710
Estados Árabes	0,686
Asia Meridional	0,607
África Subsahariana	0,518

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del informe IDH 2015.

²² El Índice de Desarrollo Humano es un indicador creado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo con el fin de determinar el desarrollo de los países del mundo.

²³ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. «Informe sobre Desarrollo Humano 2015». ISBN: 978-92-1-326063-0. P. 213.

Los tres últimos grupos constituyen precisamente el grueso de los territorios del autoproclamado califato —sin incluir las aspiraciones sobre suelo europeo— (ver mapa 3).

En los años veinte del pasado siglo, el NS supo explotar las pasiones y frustraciones del empobrecido pueblo alemán que, sintiéndose maltratado y humillado, quedó encantado por un seductor discurso que prometía dignidad y prosperidad. El Estado Islámico se aprovecha igualmente de la miseria, marginalidad y desencanto para atraer con sus promesas a los sectores más descontentos; tanto en países mayoritariamente musulmanes como entre las minorías que se han ido instalado en Occidente. En la proclamación del Califato así se anunciaba:

«Una nueva era de poder y dignidad para los musulmanes acaba de comenzar. [...] Pronto, con la intersección de Alá, llegará el día en que los musulmanes caminen por toda la tierra como Señores, serán colmados de honores, serán reverenciados, podrán ir con la cabeza alta y con su dignidad garantizada»²⁴.

Maquiavélica propaganda

Tanto el NS como el IR emplean con gran habilidad una propaganda astuta y engañosa. Los mensajes no están dirigidos a la razón, apuntan directamente al corazón para provocar una ferviente pasión e incondicional adhesión.

La idea fuerza que subyace en la mayoría de las acciones propagandísticas es el victimismo. Los males y penalidades son siempre responsabilidad ajena y los injustos sufrimientos han sido provocados deliberadamente por grupos de envidiosos y organizaciones sin escrúpulos que desde la sombra mueven los hilos de pérfidas conspiraciones.

El NS explotó este victimismo continua y eficientemente. A modo de ejemplo podemos examinar algún párrafo del discurso que Hitler pronunció en Berlín en abril de 1939 (después de haber cometido numerosos atropellos y anexionarse media Europa, el *führer* todavía ejercía de víctima y señalaba sin pudor a los presuntos culpables).

«El odio, la maldad y la sinrazón, fueron los antepasados intelectuales del Tratado de Versalles. Territorios y Estados con un historial que se remonta a mil años fueron arbitrariamente divididos y disueltos. Los hombres [...] fueron arbitrariamente separados

²⁴ DABIQ Issue 1. P. 8. Consultado (20 de noviembre de 2016) en: <http://jihadology.net/category/dabiq-magazine/>

de las antiguas comunidades para formar parte de otras nuevas, sin ninguna consideración por su raza, por su origen, por el sentido común o por sus medios de vida. [...] Por un lado, parásitos judíos saquearon la nación sin piedad y, por otro lado, soliviantaron al pueblo hundido como estaba en la miseria. Como la desgracia de nuestra nación se convirtió en el único objetivo de esa carrera, era posible incubar entre la creciente horda de desempleados a los elementos apropiados para la revolución bolchevique»²⁵.

Abu Muhammad al-‘Adnani²⁶, desaparecido líder del Daesh, también era un maestro en la difusión de propaganda incendiaria (de ahí que fuese apodado el «Goebbels» de la yihad). Veamos algún elocuente ejemplo de sus apasionadas soflamas y flamígeros llamamientos.

«Ha llegado el momento para esas generaciones sumergidas en océanos de vergüenza, amamantadas con la leche de la humillación, gobernadas por las más viles personas; después de un largo letargo en la oscuridad de la indolencia, ha llegado el momento de levantarse. Ha llegado el momento para la *Ummah* de Mahoma»²⁷.

«Si puedes matar a un infiel americano o europeo —en especial al maligno e inmundito francés— o a un australiano, o a un canadiense, o a cualquier impío de esta guerra contra los infieles, incluidos los ciudadanos de todos aquellos países que forman coalición contra el Estado Islámico, entonces encomiéndate a Alá, y mátalos por cualquier vía o forma que pueda presentarse. No pidas consejo a nadie y no esperes ninguna instrucción. Mata al infiel sea este civil o militar porque todos ellos tienen la misma naturaleza. Todos son infieles»²⁸.

El caso es que la propaganda aunque maquiavélica resulta muy atractiva y seductora. El IR edita y distribuye gratuitamente (vía Internet) dos revistas: *Inspire* y *Dabiq*. Estas publicaciones constituyen auténticos panfletos con mensajes que explícitamente incitan

²⁵ Discurso de Hitler en el Reichstag (Berlín, 28 de abril de 1939) en respuesta al telegrama de Roosevelt que le instaba a modificar su política de agresiva expansión (14 de abril de 1939). Consultado (28 de noviembre de 2016) en: http://www.exordio.com/1939-1945/codex/Documentos/discurso_hitler_28-4_1.html

²⁶ Abu Muhammad al-‘Adnani (noble real Taha Subhi Falaha) fue un importante líder del Estado Islámico; portavoz y responsable de propaganda. Falleció el 30 de agosto de 2016 en un ataque cuya autoría y circunstancias no están suficientemente contrastadas. No obstante, el propio Estado Islámico reconoció su muerte.

²⁷ DABIQ Issue 1. P. 9 (traducción del autor). Consultado (20 de noviembre de 2016) en: <http://jihadology.net/category/dabiq-magazine/>

²⁸ «En verdad os digo que Allah todo lo ve» Llamamiento de Abu Muhammad al-‘Adnani difundido en audio el 21 de septiembre de 2014 (traducción del autor).

al odio y la violencia. En sus páginas se llama, en nombre de Alá, a la indiscriminada comisión de atentados, se señalan objetivos, se dan instrucciones sobre cómo prepararlos y se festejan las masacres cometidas por los más sanguinarios «mártires». El caso es que ambas publicaciones tienen una moderna y atractiva presentación que les confiere —a pesar de su cruel contenido— un diabólico pero innegable poder de seducción.

«El volumen de la actividad propagandística del Estado Islámico, en todo tipo de formatos, no tiene parangón en la historia general del terrorismo. Así, por ejemplo, en una sola semana de abril de 2015 difundió ciento cuarenta y un productos, de los cuales veinticuatro eran vídeos [...].

Sin embargo, su excepcionalidad no se limita al número, sino sobre todo a la calidad de sus productos, especialmente los de carácter audiovisual. Los vídeos del Estado Islámico poseen una estructura narrativa atractiva que combina magistralmente la escenografía y el simbolismo de las imágenes»²⁹.

Fanatismo excluyente

El fanatismo del NS o del IR es tan desaforado y palmario que resulta misión imposible efectuar un análisis sistemático y sosegado sobre tan descomunal despropósito. También es cierto que este ingrediente resulta esencial pues solo un fanático puede aceptar las posiciones y acciones que estas ideologías defienden.

«Una ideología que irrumpe, tiene que ser intolerante y no podrá reducirse a jugar el papel de un simple “partido” junto a otros, sino que exigirá imperiosamente que se la reconozca como exclusiva y única, aparte de la transformación total del conjunto de la vida pública [...] Únicamente gracias a esa intolerancia fanática pudo surgir la fe apodíctica, de la cual es precisamente la intolerancia su condición previa»³⁰.

El NS elaboró sus más radicales postulados a partir la raza. Los arios estaban llamados a ser los dueños del planeta mientras que las razas inferiores debían convertirse en súbditos al servicio de los *übermensch* [superhombres] germanos. Además existían otros grupos étnicos que ni siquiera eran considerados humanos (judíos, eslavos, gitanos...); se trataba de los *untermensch* [subhombres] que estaban destinados al exterminio.

²⁹ Torres Soriano, Manuel (2016). «Como contener a un califato virtual». Capítulo V del Cuaderno de Estrategia 180 «Estrategias para derrotar al Daesh y la reestabilización regional». Instituto Español de Estudios Estratégicos. ISBN: 978-84-9091-203-4 (edición libro-e), pp.. 170-171.

³⁰ Hitler, Adolf (1925) «Mein Kampf». Edición Electrónica Jusego-Chile (2003). P. 268.

Hitler retorció todas estas ideas proponiendo la construcción de un Estado racista que vía *Lebensraum* se extendería por todo el orbe.

«La política exterior del Estado Racista tiene que asegurarle a la raza que constituye ese Estado los medios de subsistencia sobre este planeta, estableciendo una relación natural, vital y sana entre la densidad y el aumento de la población por un lado, y la extensión y la calidad del suelo en que se habita por otro»³¹.

El IR construye su fanatismo a partir de la religión. Los musulmanes sunníes serán en este caso los «señores» del mundo y donde Hitler quería un Estado Racista ellos quieren un Estado Islámico. Los infieles tienen las mismas opciones: sumisión o exterminio. En el último número de *Inspire* se dan precisas instrucciones al respecto³². Así, según este panfleto existen cuatro categorías de infieles: (1) los que mantienen un pacto con el Islam; (2) los que se ponen bajo protección del Islam (denominados *Dhimmy*); (3) los que visitan un país islámico temporalmente (no se puede aspirar a residencia); y (4) el resto de infieles. Las tres primeras categorías pueden salvar la vida siempre que soliciten la debida protección, acaten las normas islámicas y paguen tributo (*Jizyah*). La cuarta categoría es considerada enemiga de los seguidores de Mahoma y potencialmente peligrosa (en teoría podrían coger las armas y luchar contra los musulmanes), por ello «deberían ser asesinados y sus mujeres e hijos hechos cautivos y su dinero y propiedades tomados como botín»³³.

Resulta significativo y hasta cierto punto paradójico que la primera y más maltratada víctima de este fanatismo excluyente resulte ser la propia población no afín. El Estado Racista pretendía la eliminación de todo alemán disidente; los judíos fueron perseguidos en masa pero también otras comunidades o individuos etiquetados arbitrariamente como enemigos del Estado. De igual forma el Estado Islámico es especialmente cruel y expeditivo con la población autóctona de otras confesiones (cristianos, yazidíes...) pero también con los musulmanes de otras corrientes consideradas herejes (distintas ramas del chiismo y jariyismo). Los conciudadanos no sunníes e incluso aquellos si no practican el integrismo islámico son esclavizados o masacrados.

³¹ Hitler A. (1925). *Mein Kampf* [Mi lucha]. Edición Electrónica Jusego-Chile (2003)., pp. 381-382.

³² Hammed al-Tameeni, Shaikh. «Rules of the lone jihad» [Normas de la yihad solitaria] *Inspire Magazine*, Issue 16, pp. 28-32. Consultado el 30 de noviembre de 2016 en: <http://jihadology.net/category/inspire-magazine/>

³³ *Ibid.* P. 30 (traducción del autor).

Impacto en la Unión Europea (UE)

«La emigración y el terrorismo son con diferencia las primeras preocupaciones de los ciudadanos de la UE. Casi la mitad de los europeos (48%) ve a la emigración como uno de los dos más importantes asuntos a los que se enfrenta la UE [...] Con un incremento de 14 puntos, el terrorismo es mencionado por el 39% de los europeos, consolidando su posición como segunda preocupación más importante. Esta es la cuarta vez consecutiva que el porcentaje se incrementa desde otoño de 2014 (con una subida de 33 puntos desde el 6%)»³⁴.

Estas son los resultados del último eurobarómetro (primavera 2016) respecto a la respuesta de los europeos a la denominada pregunta Q5 «¿Cuál piensa usted que son los dos principales asuntos a los que se enfrenta la UE en el momento presente?»³⁵.

Además parece que no es casual que ambas preocupaciones aparezcan relacionadas. En un reciente artículo publicado en la revista *Defensa* con el título «Estado Islámico: ¿La estrategia de la quinta columna?»³⁶, se ofrece un análisis sobre la posible relación entre el incremento de la población musulmana en algunos países de la UE y el aumento del terrorismo yihadista.

La actividad terrorista resulta muy difícil, por no decir imposible, si no cuenta con el apoyo de un sector —más o menos amplio— de población (autóctona o inmigrante). Este principio que establece la relación existente entre la actividad subversiva y el apoyo de la población ha quedado recogido en las diversas publicaciones militares que tratan el tema. Por citar algún ejemplo podemos mencionar desde las antiguas *Orientaciones de Lucha Guerrillas y Contra Guerrillas*³⁷ de 1979 a las más recientes publicaciones doctrinales como la titulada *Contrainsurgencia*³⁸ de 2008.

En Europa se está registrando un significativo aumento de las minorías musulmanas (ver mapa 4) que en algunos casos tienden a agruparse en barrios marginales donde la

³⁴ Standard Eurobarometer 85 Spring 2016. First results. Public opinion in the European Union Fieldwork: May 2016. Publication July 2016. ISBN 978-92-79-60609-0. P. 4 (traducción del autor). Consultado (30 de noviembre de 2016) en: <http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/STANDARD/surveyKy/2130>

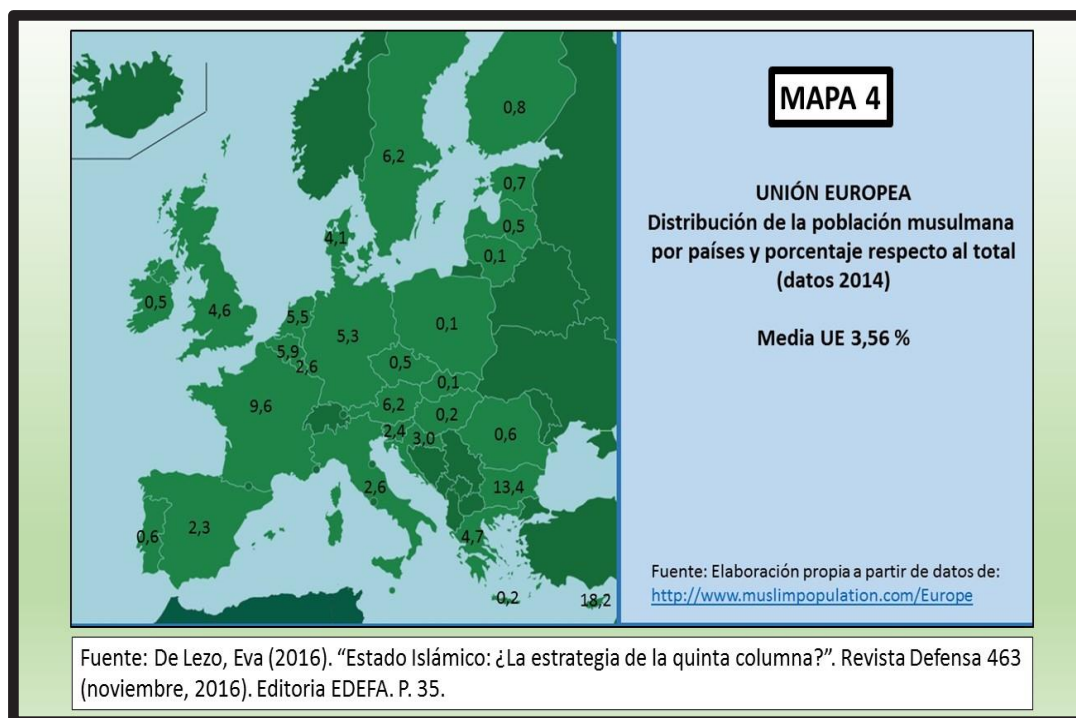
³⁵ *Ibid.* P.4.

³⁶ De Lezo, Eva (2016). «Estado Islámico: ¿La estrategia de la quinta columna?». Revista Defensa 463 (noviembre, 2016). Editoria EDEFA, pp. 32-37.

³⁷ Estado Mayor del Ejército. División de Operaciones. O-0-2-7. «Orientaciones Lucha Guerrillas y Contra Guerrillas». 16 octubre de 1979.

³⁸ Mando de Adiestramiento y Doctrina. Dirección de Doctrina, Orgánica y Materiales. PD3-301. «Contrainsurgencia». 01 de octubre de 2008.

pobreza y el desencanto abonan el terreno para la radicalización ideológica y el surgimiento de terroristas (aislados o en grupos organizados).



Los datos son del año 2014 y por tanto no recogen los cientos de miles de refugiados que, procedentes de países islámicos (principalmente Siria, Irak y Afganistán), se han instalado en Europa en estos dos últimos años. Según las estadísticas oficiales³⁹ en 2014 se registraron 626.960 peticiones de asilo, en 2015, 1.321.600 y durante el primer semestre de 2016 un total de 617.290. La población musulmana que en 2014 era de 21 millones pasará a superar los 23 en tan solo dos años. Además la inmigración se dirige mayoritariamente a aquellos países donde la comunidad musulmana es mayor. Así, con los recién llegados, los porcentajes estarían registrando un notable incremento en algunos países como Francia donde ya superaría el 10% o Alemania donde se acercaría al 7% (todo ello sin contar las entradas ilegales que no aparecen en las estadísticas).

El ya mencionado artículo de la revista *Defensa* establece una correlación estadística entre población musulmana y número de atentados yihadistas (ver cuadro 2).

³⁹ Eurostat. Oficina de Estadística de la Unión Europea. <http://ec.europa.eu/eurostat>

CUADRO 2

PAIS	POBLACIÓN TOTAL	POBLACIÓN MUSULMANA	% POBLACIÓN	ATENTADOS	MUERTOS	HERIDOS
ALEMANIA	80,6	4,3	5,3	9	3	30
AUSTRIA	8,5	0,53	6,2	2	4	34
BELGICA	11,2	0,67	5,9	4	35	225
DINAMARCA	5,6	0,23	4,1	4	2	9
FRANCIA	63,9	6,13	9,6	30	238	623
ITALIA	59,8	1,65	2,6	2	12	1
REINO UNIDO	64,1	2,95	4,6	8	6	12
SUECIA	9,6	0,47	4,9	1	1	0

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos en:

<http://www.muslimpopulation.com/Europe/> (Población musulmana en Europa, datos 2014)

<https://www.thereligionofpeace.com/attacks/europe-attacks.aspx> (Ataques en países UE, septiembre 2014 – septiembre 2016)

Países de la UE que han sufrido atentados en el periodo septiembre 2014 – septiembre 2016
(datos de población en millones de habitantes)

Fuente: De Lezo, Eva (2016). "Estado Islámico: ¿La estrategia de la quinta columna?". Revista Defensa 463 (noviembre, 2016). Editoria EDEFA. P. 35.

Nota: Este cuadro no recoge el reciente atentado de Berlín (19 de diciembre de 2016), con un balance provisional de 12 muertos y 48 heridos (actualizado a 22 de diciembre de 2016).

La correlación es más intuitiva que científica y podría criticarse por simplista pero lo cierto es que refleja fielmente las, hoy por hoy, dos principales preocupaciones de los europeos.

Por otra parte los sucesivos informes *Global Terrorism Index* (GTI)⁴⁰ [Índice de Terrorismo Global] parecen dar la razón a estas teorías. Los valores de los índices que miden el impacto del terrorismo en los distintos países han experimentado una muy importante subida en algunos Estados de la UE (ver cuadro 3).

⁴⁰ Informes periódicos elaborados por el Institute for Economic and Peace [Instituto para la Economía y la Paz] sobre la base de los datos del Global Terrorism Database [Base de Datos Global sobre Terrorismo] gestionada por el Departamento de Seguridad Interior de Estados Unidos en colaboración con la Universidad de Mariland.

CUADRO 3			
ÍNDICE DE TERRORISMO GLOBAL COMPARATIVA 2014 - 2016			
PAÍS	2014	2016	INCREMENTO PORCENTUAL
Francia	2,67	5,603	+ 210 %
Reino Unido	5,17	5,080	- 2 %
Alemania	1,02	4,308	+ 422 %
Suecia	1,07	3,984	+ 372 %
Italia	2,55	2,363	- 7 %
Dinamarca	0,19	2,061	+ 1084 %
Bélgica	0,53	1,245	+ 235 %
Austria	0,24	0,183	- 24 %

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de los informes GTI-2014 y GTI-2016

En el cuadro se han incluido los países donde se han registrado ataques yihadistas en los últimos años (los mismos del cuadro 2). Con carácter general, los índices están experimentando aumentos que en algunos casos son espectaculares. Además el último estudio (2016) se refiere a los datos de los cinco años previos (2011-2015) y por tanto no recoge los atentados del propio 2016; algunos tan impactantes y sangrientos como los de Bruselas (metro y aeropuerto, marzo 2016) con 35 muertos y 225 heridos o los atropellos de Niza (Día de la Fiesta Nacional de Francia, julio 2016) con 86 muertos y 202 heridos y Berlín (Mercadillo de Navidad, diciembre 2016) con 12 muertos y 48 heridos. Si la situación no mejora los índices GTI van a mantener su preocupante tendencia alcista (en particular en Francia, Bélgica y Alemania).

El binomio inmigración-terrorismo constituye un asunto muy espinoso donde se mezclan cuestiones legales, éticas, culturales y sentimentales. El derecho de asilo y la atención al refugiado deben constituir una cuestión prioritaria e indiscutible en las sociedades democráticas donde el respeto a los derechos humanos y la tolerancia constituyen valores fundamentales e irrenunciables. Precisamente por ser fundamentales e irrenunciables han de ser defendidos y salvaguardados contra cualquier tipo de amenaza venga esta de dentro (movimientos xenófobos) o de fuera (fanatismos religiosos). El desarrollo y expansión —interno o invasivo— de ideologías radicales podría dañar seriamente los cimientos de las sociedades democráticas occidentales.

La situación es suficientemente preocupante y podría ir a peor si no se aborda el problema con el debido rigor y firmeza. Concluimos el apartado con las opiniones que algunos autores han expresado sobre la materia.

En primer lugar veamos lo que Francisco José Berenguer Hernández, analista principal del Instituto de Estudios Estratégicos, ha escrito en el último *Cuaderno de Estrategia* (número 180).

«Una errónea política de lucha contra el radicalismo religioso y el yihadismo en nuestros países no es una molestia o una mera amenaza, sino que está demostrando que tiene la capacidad de dañar muy seriamente la seguridad y la convivencia, e incluso contribuir decisivamente a hacer descarrilar el proyecto de la Unión Europea, geoestratégicamente irrenunciable, provocando potencialmente un daño económico de muy difícil cálculo en la actualidad, pero sin duda de enorme consideración.

Tiene la capacidad, incluso y en determinados extremos, de convertir a los Estados occidentales en débiles, acercándolos en el futuro a la desorganización e indefensión experimentada durante el Bajo Imperio romano»⁴¹.

Enlazando con esta última referencia al Imperio romano citaremos a Arturo Pérez-Reverte, famoso literato y académico, transcribiendo algunos párrafos de su artículo *Los Godos del emperador Valente*:

«En el año 376 después de Cristo, en la frontera del Danubio se presentó una masa enorme de hombres, mujeres y niños. Eran refugiados godos que buscaban asilo, presionados por el avance de las hordas de Atila. [...] En los meses siguientes, aquellos refugiados comprobaron que el imperio romano no era el paraíso, que sus gobernantes eran débiles y corruptos, que no había riqueza y comida para todos, y que la injusticia y la codicia se cebaban en ellos. Así que dos años después de cruzar el Danubio, en Adrianópolis, esos mismos godos mataron al emperador Valente y destruyeron su ejército. Y noventa y ocho años después, sus nietos destruyeron a Rómulo Augústulo, último emperador, y liquidaron lo que quedaba del imperio romano.

[...] Europa o como queramos llamar a este cálido ámbito de derechos y libertades, de bienestar económico y social, está roído por dentro y amenazado por fuera. Ni

⁴¹ Berenguer Hernández, Francisco José (2016). «La respuesta político-diplomática». Capítulo I del Cuaderno de Estrategia 180 «Estrategias para derrotar al Daesh y la reestabilización regional». Instituto Español de Estudios Estratégicos. ISBN: 978-84-9091-203-4 (edición libro-e). P. 60

sabe, ni puede, ni quiere, y quizá ni debe defenderse. Vivimos la absurda paradoja de compadecer a los bárbaros, incluso de aplaudirlos, y al mismo tiempo pretender que siga intacta nuestra cómoda forma de vida. Pero las cosas no son tan simples. Los godos seguirán llegando en oleadas, anegando fronteras, caminos y ciudades. Están en su derecho, y tienen justo lo que Europa no tiene: juventud, vigor, decisión y hambre. Cuando esto ocurre hay pocas alternativas, también históricas: si son pocos, los recién llegados se integran en la cultura local y la enriquecen; si son muchos, la transforman o la destruyen. No en un día, por supuesto. Los imperios tardan siglos en desmoronarse.

Eso nos mete en el cogollo del asunto: la instalación de los godos, cuando son demasiados, en el interior del imperio. Los conflictos derivados de su presencia. Los derechos que adquieren o deben adquirir, y que es justo y lógico disfruten. Pero ni en el imperio romano ni en la actual Europa hubo o hay para todos; ni trabajo, ni comida, ni hospitales, ni espacios confortables»⁴².

La metáfora, impregnada de la apasionada sinceridad que caracteriza a su autor, puede ser tachada de atrevida y extemporánea. No obstante valoramos su interés pues refleja, a pesar de su vehemente argumentación, las preocupaciones de muchos europeos.

Por último debemos hacer referencia a un factor que puede convertirse en arma de doble filo. Desde hace algunos meses Estados Unidos por su parte y Rusia por la suya apoyan decididamente a sus respectivos aliados, —el régimen iraquí y sirio respectivamente— contra el enemigo común: Daesh. El caso es que esta coyuntural alianza ha puesto contra las cuerdas a las fuerzas islamistas que en los últimos tiempos han sufrido importantes reveses militares. En estas circunstancias las operaciones del Estado Islámico en Siria o Irak tienen pocas posibilidades de éxito y en cualquier caso se realizan a costa de grandes pérdidas (la superioridad tecnológica estadounidense o rusa resulta determinante en operaciones convencionales). Por ello no sería de extrañar que el Daesh cambiase a corto plazo sus objetivos y volviese a atacar en la retaguardia de los países occidentales. Los atentados son mucho más impactantes, generan terror y debilitan la credibilidad de los gobiernos y son mucho más rentables en términos de recursos. La

⁴² Pérez-Reverte, Arturo (2015, trece de septiembre). «Los godos del emperador Valente». Consultado (22 de noviembre de 2016) en: <http://www.perezreverte.com/articulo/patentes-corso/1038/los-godos-del-emperador-valente/>

experiencia viene demostrando que uno o varios mártires con medios muy básicos tienen capacidad para perpetrar atentados muy sangrientos y que afectan a la actividad ordinaria de todo un país.

A fuerza de ser sinceros hemos de mencionar que hacía ya unos días que habíamos enviado nuestra primera versión del trabajo cuando, el pasado 19 de diciembre, se produjo el atentado de Berlín. La lamentable confirmación de nuestros más pesimistas presagios nos ha obligado a introducir algunas modificaciones para actualizar el presente documento. En esta línea consideramos importante señalar que este es el segundo atentado que se produce mediante atropello: el medio es simple y muy destructivo y la prevención casi imposible. Pues bien resulta que en la revista *Inspire* (una de la que hemos mencionado como publicación al servicio del IR) se publicó hace algún tiempo un artículo con un enigmático título: «La máquina de segar definitiva»⁴³. En el artículo se diseña el sistema y se dan pautas concretas de actuación para perpetrar sanguinarios atropellos como el de Niza o Berlín:

«La idea es utilizar un camión (*pickup*) como maquina segadora, no para cortar el césped sino para segar las vidas de los enemigos de Alá [...] Busca lugares donde se concentre la muchedumbre. Los lugares angostos son los mejores porque dan a la gente menos oportunidades para huir [...] Al objeto de conseguir la mayor letalidad, debes alcanzar tanta velocidad como puedas [...] para atropellar la mayor cantidad de personas que sea posible en la primera embestida [...] La localización ideal es aquella donde haya el máximo número de personas y el mínimo de vehículos. De hecho si puedes acceder a las zonas “exclusivamente peatonales” que existen en algunas áreas del casco urbano (centro de la ciudad) sería fabuloso [...] Esta idea puede ser llevada a cabo en países como Israel, Estados Unidos, Gran Bretaña, Canadá, Australia, Francia, Alemania, Dinamarca, Holanda y otros países [...] que ejercen un papel relevante en la difamación de Mahoma»⁴⁴.

Conclusiones

Vamos a comenzar este apartado haciendo una última referencia a Eva de Lezo y su artículo *Estado Islámico: ¿La estrategia de la quinta columna?*, pues antes de exponer

⁴³Yahiya, Ibrahim. «The ultimate sewing machine» [La máquina de segar definitiva] *Inspire Magazine*, Issue 2, pp. 53-54. Consultado (20 de diciembre de 2016) en: <http://jihadology.net/category/inspire-magazine/>

⁴⁴ *Ibid.* P. 54 (traducción del autor).

nuestras propias conclusiones creemos interesante transcribir el párrafo que ponía fin al citado trabajo.

«Reflexiones y conclusiones. De la combinación de todos estos factores: proselitismo yihadista, existencia de minorías descontentas, masiva llegada de refugiados y disensión en el seno de la UE podrían derivarse dos peligrosas consecuencias, una cuantitativa y otra cualitativa. En primer lugar, desde el enfoque de la cantidad, por mera inferencia estadística, podemos deducir que el número de posibles simpatizantes de la yihad tiende a aumentar y por ende el riesgo de posibles ataques o atentados. Por otra parte, desde el punto de vista cualitativo, el desorbitado crecimiento del número de refugiados puede provocar el deterioro e incluso el colapso de ciertos servicios y beneficios sociales. Todo ello provocará, a la postre, un mayor descontento y desafección de las comunidades más marginales cuyos miembros más inestables podrían caer en la tentación de escuchar los cantos de las sirenas yihadistas que invitan a formar la quinta columna»⁴⁵.

A principios del siglo xx en Europa se luchaba por el espacio vital (*Lebensraum*), que se identificaba con territorios productivos (tierra cultivable, recursos naturales, vías de comunicación....). Este espacio era finito y por tanto no podía satisfacer las presuntas necesidades expansivas de ciertos pueblos. Algunos de ellos cegados por una ideología fanática (NS) acabaron provocando un terrible conflicto entre Estados: la Segunda Guerra Mundial.

A principios del siglo XXI en Europa se lucha por el «espacio del bienestar social» (*¿wohlfraum? ¿sozialhilferaum?*), que se identifica con una serie de derechos y beneficios (trabajo, enseñanza, sanidad, vivienda, subsidios y ayudas...). Estos derechos y beneficios se sustentan sobre recursos que también son finitos y por tanto no pueden satisfacer las necesidades de una población ilimitada. En estas condiciones parece inevitable que la cohesión social se resienta y surjan grupos marginales y descontentos. Estos grupos, expuestos al diabólico encanto de ideológicas radicales (fundamentalistas o xenófobas), podrían provocar conflictos internos de alcance impredecible.

Sobre esta base nuestra aportación consistirá en proponer ámbitos sobre los cuales podría actuarse para hacer frente a las dos principales preocupaciones expresadas por los ciudadanos europeos: inmigración y terrorismo. Estas preocupaciones no serían tales si esa inmigración y terrorismo no tuviesen su origen y razón de ser en una ideología

⁴⁵ De Lezo, Eva (2016). «Estado Islámico: ¿La estrategia de la quinta columna?». Revista Defensa 463 (noviembre, 2016). Editoria EDEFA. P. 37.

radical, fanática y contraria a los valores democráticos. No se debe por tanto luchar contra las personas (inmigrantes o no) sino contra las ideologías que pueden llegar a corromperlas. No se puede plantear vetar —ni muchos menos erradicar— a comunidades enteras, pero sí se deben vetar y erradicar (sin complejos) aquellas ideologías que se manifiestan abiertamente perniciosas y destructivas. Los alemanes, como pueblo, no pueden ser considerados peligrosos; la ideología NS que infectó a millones de alemanes constituye el verdadero peligro. De igual forma los musulmanes no pueden ser considerados peligrosos; el IR sí que lo es y por ello hay que adoptar las medidas pertinentes para detener una contaminación ideológica que ya está afectando a Europa.

Cuando el NS comenzó a extenderse, Europa se equivocó y aplicó la denominada política de apaciguamiento *appeasement*. Chamberlain, el primer ministro británico de la época, creía firmemente en esta opción y por ello accedió a firmar los complacientes acuerdos de Munich (30 de septiembre de 1938). El 3 de octubre, cuando Chamberlain exponía y defendía los acuerdos en el parlamento británico, Churchill, su compañero de partido y futuro sucesor le dijo: «Tuvo usted que elegir entre la humillación y la guerra, eligió la humillación y nos llevará a la guerra»⁴⁶. Como ya se demostró el siglo pasado el *appeasement* de nada sirvió, las ideologías radicales no pueden ser combatidas con un apaciguamiento que por principio desprecia al considerarlo síntoma de debilidad.

«La batalla de las ideas.

Combatir contra fanáticos siempre resulta muy difícil a corto plazo, y más fácil a largo. La fuerza del fanatismo es explosiva pero de corta duración, y a la larga siempre se ahoga en su propia intolerancia, aunque en el proceso se corre el riesgo de que sociedades enteras queden desestabilizadas o destruidas»⁴⁷.

En el marco de esta lucha contra la radicalización ideológica —origen nuclear del problema— nuestra propuesta se centra en tres ámbitos de actuación: ley, educación e información.

Ley. El imperio de la ley constituye el fundamento de una sociedad democrática. En el caso que nos ocupa, resulta necesario legislar sobre la materia y, sobre todo, hacer cumplir la legislación. En todos los países europeos existen leyes que impiden y

⁴⁶ Consultado (25 de noviembre de 2016) en: <http://anatomiadelahistoria.com/2012/09/el-pacto-de-munich/>

⁴⁷ Calvo Albero, José Luis (2016). «Respuesta militar». Capítulo II del Cuaderno de Estrategia 180 «Estrategias para derrotar al Daesh y la reestabilización regional». Instituto Español de Estudios Estratégicos. ISBN: 978-84-9091-203-4 (edición libro-e). P. 78.

persiguen la exaltación del NS. Si en un estadio de fútbol se exhiben símbolos nazis, el club es sancionado por no impedirlo (multas, partidos a puerta cerrada, clausura del estadio, exclusión de competiciones...); las sanciones pueden ser mucho mayores, incluida la desaparición del club, si se demuestra que este permite o promueve estas actividades. El IR debería recibir un tratamiento similar. Si en un recinto, sea cual sea su carácter (público o privado, religioso o laico), no se impide, se permite o se promueve la difusión de ideas y valores antidemocráticos se deberían aplicar (sin complejos) sanciones de la misma índole.

Educación. La educación es la base de todo futuro. Las comunidades de inmigrantes deberían ser educadas (sin complejos) en los valores propios de la sociedad en la que van a vivir. No se debería permitir que los procesos educativos se conviertan en elementos de marginalidad, las diferencias —en cualquier ámbito— son contrarias a la integración y propician la exclusión y radicalización. Ignacio Cembrero en su libro *la España de Alá* dedica un apartado a «La figura clave del imán»⁴⁸ donde relata como la educación de las comunidades musulmanas es dirigida desde el exterior a través de imanes elegidos y aleccionados que se desplazan a Europa desde países islámicos. Juan Ferreiro, catedrático de Derecho Eclesiástico de la Universidad de La Coruña, citado por Cembrero en varias ocasiones, defiende la creación de una especie de Universidad de Estudios Islámicos a escala europea. Los imanes de esa hipotética universidad serían formados en un Islam más tolerante y moderno y deberían sustituir progresivamente a los imanes extranjeros. La idea parece buena pero «las autoridades de sus países de origen no desean que surja esa facultad europea de teología islámica, por temor a perder influencia sobre sus emigrantes»⁴⁹.

Información. La información constituye elemento esencial en la formación de la opinión pública y contribuye a la educación permanente de toda sociedad. En este ámbito los esfuerzos han de dirigirse en varias direcciones. Por una parte es necesario mantener correctamente informados a los ciudadanos sobre los peligros que se derivan de una contaminación ideológica de carácter radical; desmintiendo y desacreditando (sin complejos) postulados inadmisibles. Este esfuerzo debe estar dirigido a la población en general y muy en particular a las comunidades más proclives a una posible

⁴⁸ Cembrero Vázquez, Ignacio (2016). «La España de Alá». Editorial La Esfera de los Libros SL. ISBN: 978-84-9060-679-7. P. 192-201.

⁴⁹ *Ibid.* P. 195.

radicalización. Por otra parte habría que impulsar la lucha contra la propaganda radical y violenta que —sobre todo a través de Internet— llega, sin dificultad alguna, a todos los rincones de Europa (resulta sorprendente con qué facilidad se puede acceder a las ya citadas revistas *Inspire* y *Dabiq*).

En definitiva y aquí llega nuestra conclusión: ley, educación e información (sin complejos).

*Antonio Esteban López**
Coronel de Infantería (DEM).

08/2016

23 de enero 2017

*Trinidad Deiros Bronte**

RD Congo: la crisis de legitimidad y
la inseguridad persisten pese al
acuerdo con la oposición

RD Congo: la crisis de legitimidad y la inseguridad persisten pese al acuerdo con la oposición

Resumen:

La RD Congo se asoma a un largo periodo de inestabilidad tras el pasado 19 de diciembre, cuando se frustró la que debería haber sido la primera alternancia pacífica en el poder de su historia. Ese día concluía el último mandato constitucional del presidente Kabila quien, en virtud de un aplazamiento electoral conocido como *glissement* (deslizamiento), se ha perpetuado en el cargo pese a la oposición de la calle. Con la mediación de los obispos congoleños, el bando presidencial y la oposición firmaron el 31 de diciembre un acuerdo por el que el jefe de Estado se compromete a no reformar la Constitución ni presentarse a unos comicios previstos para diciembre de 2017. Este pacto ha disminuido la tensión pero no soluciona una crisis de legitimidad que podría ahondarse si no se cumplen los plazos previstos en el documento, so pretexto de falta de tiempo y medios económicos. Para evitar ese escenario, la comunidad internacional debería hacer de la financiación condicionada de los comicios una prioridad, pues las elecciones son el antídoto contra una crisis de legitimidad que ya está teniendo consecuencias graves de seguridad como el surgimiento de nuevos grupos armados con un inédito discurso anti-Kabila.

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

Abstract:

The DRC faces a long period of instability after last 19th December, when its first democratic transfer of power was supposed to happen. That day concluded the last constitutional mandate of President Kabila who, through an electoral postponement known as 'glissement', has been perpetuated in office despite popular opposition. On 31 December, the presidential camp and the opposition signed a power sharing agreement with the mediation of the Catholic Church in which Kabila committed not to stand for the next elections now scheduled for December 2017. This agreement has reduced the political tension but does not solve the crisis of legitimacy that could be deepened if the deadlines provided in the document are not fulfilled under the pretext of lack of time and funding. In order to avoid such scenario, the international community should give priority to conditioned funding for elections that are the only solution to a crisis of legitimacy that has already caused serious security consequences like the emergence of new armed groups with an anti-Kabila discourse.

Palabras clave:

RDC, Congo, Kabila, elecciones, crisis, *glissement*, oposición, Constitución, Iglesia católica, acuerdo, legitimidad, grupos armados.

Keywords:

DRC, Congo, Kabila, elections, crisis, 'glissement', opposition, Constitution, Catholic Church, agreement, legitimacy, armed groups.

Introducción: de la esperanza democrática a la alternancia fallida

El pueblo de la República Democrática del Congo (RDC) acogió con alivio los acuerdos de paz de Sun City¹ (2003) que alumbraron la esperanza de una transición democrática y sentaron las bases de una paz aún hoy relativa, tras dos guerras sucesivas que habían implicado a diez Estados² y provocado millones de muertes³. Esta esperanza culminó en diciembre de 2005, cuando los congoleños sancionaron en referéndum una nueva Constitución con el 85%⁴ de sufragios. El texto de la nueva Carta Magna no solo «consagraba las libertades fundamentales y el pluralismo político»⁵ en la RDC, sino que blindaba ese marco democrático al adoptar una limitación de dos mandatos presidenciales de cinco años, acompañada de la prohibición de reformar la Constitución para modificar su número y su duración⁶.

Esta ley fundamental, considerada «garantista»⁷ en lo relativo a los derechos humanos, fue promulgada en 2006 por Joseph Kabila, de 29 años, aupado a la Jefatura del Estado por el entorno⁸ de su padre, Laurent-Désiré Kabila, tras su asesinato en 2001. El entonces casi desconocido Kabila hijo pronto dio muestras de astucia política pronunciando un discurso de investidura en el que no solo «autorizó el despliegue de la Misión de Naciones Unidas para el Congo, abogando sin equívocos por la paz, sino que prometió medidas económicas cuyo carácter no podía más que satisfacer a los occidentales: revisión del Código Minero y de la ley de inversiones, liberalización de la

¹ Texto íntegro del acuerdo disponible en <http://democratie.francophonie.org/IMG/pdf/VII.1.pdf>. Fecha de consulta: 01/08/2016.

² Angola, Zimbabue, Namibia, Chad, República Centroafricana, Sudán y Sudáfrica en apoyo del Gobierno de Laurent-Désiré Kabila, y Ruanda, Uganda y Burundi, en el bando de los grupos armados del este de la RDC.

³ Según un cálculo de la ONG International Rescue Committee, solo entre agosto de 1998 y abril de 2007 murieron 5,4 millones de personas. Disponible en <https://www.rescue.org/report/mortality-democratic-republic-congo-ongoing-crisis>. Fecha de consulta: 02/01/2017.

⁴ Datos del informe final de la Misión de Observación Electoral de la Unión Europea en República Democrática del Congo. Disponible en http://www.eods.eu/library/FR%20DR%20CONGO%202006_fr.pdf. Fecha de consulta: 04/08/2016.

⁵ *Ibid.*, p. 5.

⁶ El texto de la Constitución de la RDC está disponible en http://democratie.francophonie.org/IMG/pdf/Constitution_de_la_RDC.pdf. Fecha de consulta: 01/08/2016.

⁷ Entrevista de la autora con José María Aranaz, director de la Oficina Conjunta de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en la RDC. Kinshasa, 21/06/2016.

⁸ BRAECKMANS, Colette, «La mort de Kabila, nouvelle donne dans la guerre en RDC», *Politique africaine*, 2001/2 (N.º 82), pp. 151-159. Karthala. Disponible en: <https://www.cairn.info/revue-politique-africaine-2001-2-page-151.htm>. Fecha de consulta: 01/08/2016.

circulación de divisas, abolición del monopolio de la comercialización de diamantes (...) y la promesa de autorizar el libre funcionamiento de los partidos políticos»⁹.

El pragmatismo demostrado por un Kabila que firmó unos acuerdos de paz¹⁰ que sabía necesitaba para asentar su frágil autoridad y obtener el apoyo de Occidente, se plasmó en su compromiso de compartir el poder con la oposición y los grupos armados en un Gobierno de transición. El joven que había heredado el poder de su padre legitimó su cargo al vencer las elecciones de 2006, las únicas consideradas democráticas¹¹ en la historia del Congo independiente.

Esa victoria fue hija de la reputación de Kabila como «artífice de la paz», que le valió el apoyo del este del país, del que es originario, mientras que sus resultados en el oeste y la capital, Kinshasa, fueron modestos. Sin embargo, la persistencia del conflicto con los grupos armados, el excluyente desarrollo de una economía en la que, aún hoy, ocho de cada diez congoleños¹² siguen bajo el umbral de pobreza absoluta del FMI; las sospechas de corrupción que pesan contra él y una camarilla¹³ elegida según criterios regionales y étnicos¹⁴, así como la creciente represión contra toda forma de disenso han terminado por granjearle la oposición de buena parte de la población congoleña¹⁵, que anhelaba la medianoche del 19 de diciembre de 2016, cuando su segundo y, por imperativo constitucional, último mandato llegaba a su fin, por lo que habría debido abandonar su cargo.

Los congoleños habían depositado sus esperanzas en ese cambio político del que esperaban, por encima de cualquier veleidad democrática, simplemente un nuevo líder que los sacara de la miseria¹⁶.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ Jason Stearns sostiene que Kabila nunca ha sido un pacifista sino un pragmático. Citado en STEARNS, Jason K, «Dancing in the Glory of Monsters: the collapse of Congo DRC and the great war in Africa», BBS, Public Affairs, New York, 2010, p. 366.

¹¹ *Op. cit.* 3, p. 4.

¹² INTERNATIONAL MONETARY FUND, Country Report Democratic Republic of Congo, N.º 15/280, octubre 2015. P. 18. Disponible en: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2015/cr15280.pdf>. Fecha de consulta: 04/08.2016

¹³ La agencia Bloomberg reveló que el clan Kabila controla no menos de 77 empresas y al menos 120 permisos de explotación minera. Disponible en <https://www.bloomberg.com/news/features/2016-12-15/with-his-family-fortune-at-stake-congo-president-kabila-digs-in>. Fecha de consulta: 05/01/2017

¹⁴ Los colaboradores de Kabila originarios de Katanga, como su familia paterna, controlan buena parte de la Administración y, sobre todo, del aparato militar y de seguridad de la RDC.

¹⁵ Las entrevistas de la autora con habitantes de Kinshasa entre mayo de 2016 y enero de 2017, aunque carecen de valor estadístico alguno, apuntan en ese sentido.

¹⁶ El congoleño de a pie se queja ante todo de que en los 15 años de poder de Kabila, sus condiciones de vida no han mejorado. *Ibid.*

Sin embargo, la que debería haber sido la primera alternancia pacífica en el poder en el país africano se ha visto frustrada, pues el círculo de Kabila ha conseguido perpetuarlo en la presidencia en virtud de una estrategia bautizada como *glissement* (deslizamiento), que ha consistido en un hecho consumado: el aplazamiento de todo el ciclo electoral previsto para 2015 y 2016, cuando debían haberse celebrado comicios locales, provinciales y, sobre todo, legislativos y presidenciales, estos últimos el 27 de noviembre de 2016.

El objetivo de no poner las urnas era asegurar que sin elecciones y, por lo tanto, sin sucesor, Kabila siguiera en su puesto, como así ha sucedido.

El régimen ha justificado este aplazamiento arguyendo la imposibilidad de actualizar a tiempo un censo electoral que no incluye a 7 de los 8,5 millones de jóvenes¹⁷ congoleños que han alcanzado la mayoría de edad desde los comicios de 2011 y también por su elevado coste, 1.800 millones de dólares, una cifra quizás sobrevalorada¹⁸ en aras de hacer más plausible estos argumentos en los que tanto la mayoría de la población como la oposición congoleña han visto un mero pretexto.

La oposición de un actor impredecible: la calle

El propósito de Kabila de aferrarse a la presidencia no es reciente. Como confirmación de la tesis de que el jefe de Estado se avino a una transición democrática en 2002 solo porque esta le favorecía¹⁹, muy pronto el presidente dio muestras de acariciar la idea de un poder vitalicio.

En diciembre de 2009, Kabila instituyó una comisión para estudiar si la limitación constitucional de mandatos no podía ser eliminada²⁰.

Dos años después, se aprueba una reforma constitucional para eliminar la segunda vuelta de las presidenciales de 2011, una cita electoral en la que revalidó su poder pero que estuvieron manchadas por las irregularidades²¹. En junio de 2013, el titular de la

¹⁷ Datos de una auditoría de la OIF sobre el censo electoral. Disponible en <http://www.aeta-network.org/wp-content/uploads/2015/11/Rapport-FINAL-Audit-du-fichier-%C3%A9lectoral-RDC.pdf>. p. 9. Fecha de consulta: 09/01/2017.

¹⁸ En 2014, la Comisión Electoral, CENI, considerada bajo la férula de Kabila, elevaba el coste de las elecciones a 750 millones de dólares. En 2015, a 1.145 millones y, finalmente, en 2016, a 1.800 millones de dólares, un aumento progresivo del que no se ha dado explicación alguna.

¹⁹ *Op. cit.*, 10.

²⁰ VAN REYBROUCK, David, «Congo», 2015, Ediciones Feltrinelli, Milán, p. 550.

²¹ Aunque no aporta pruebas de ello, la oposición congoleña sostiene que esas elecciones las ganó Étienne Tshisekedi, el líder de la UDPS. El opositor Martin Fayulu asegura que Kabila tampoco ganó los comicios

cartera de Interior y secretario general del partido de Kabila, el PPRD, Évariste Boshab, publica un libro en el que defiende cambiar la Constitución para eliminar la limitación de mandatos.

El *glissement* se intuía ya en enero de 2015, cuando el régimen intenta aprobar una reforma de la ley electoral que supeditaba las elecciones a la renovación obligatoria del censo de población, lo que hubiera retrasado los comicios varios años.

En ese momento, un actor que se ha convertido en la principal preocupación para el círculo del poder en Congo adquiere protagonismo: la población. El 19 de enero de ese año, miles de personas se echan a la calle para protestar contra la reforma. Al menos 42 de ellos²² murieron por la represión en Kinshasa.

La calle venció el pulso y la disposición sobre el censo fue eliminada del proyecto de ley pero aquello marcó un punto de inflexión en una represión que el régimen congoleño siempre había ejercido pero que a partir de entonces se caracteriza por una relación directa con la reclamación del mantenimiento del calendario electoral.

El resultado han sido cientos de detenciones arbitrarias, desapariciones forzosas y torturas contra opositores, activistas, miembros de movimientos sociales, periodistas y manifestantes. Un reforzamiento del autoritarismo del régimen congoleño que llevó a la Oficina Conjunta de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en la RDC a denunciar, en diciembre de 2015, «un encogimiento del espacio democrático»²³.

Menos de un año después, el 19 de septiembre de 2016, el día en que se debería haber convocado el cuerpo electoral para las presidenciales del 27 de noviembre y cuando ya se daba casi por seguro el aplazamiento electoral, una manifestación en principio autorizada para exigir la celebración de elecciones y la salida del cargo de Kabila acaba con al menos 53 muertos²⁴, muchos por disparos a matar de las fuerzas de seguridad.

de 2006, sino que en aquella ocasión, la victoria fue de Jean Pierre Bemba. Entrevista con la autora, Kinshasa, 16/09/2016.

²² Datos de la FIDH. Disponible en <https://www.fidh.org/fr/regions/afrique/rdc/16831-rdc-deja-42-morts-dans-les-manifestations-contre-la-loi-electorale>. Fecha de consulta: 28/12/2016.

²³ Disponible en http://www.ohchr.org/Documents/Countries/CD/UNJHRODecember2015_fr.pdf. p. 4. Fecha de consulta: 05/08/2016.

²⁴ Según un informe de la Oficina Conjunta de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Congo. Disponible en http://www.ohchr.org/Documents/Countries/CD/UNJHROSeptember2016_fr.pdf. Fecha de consulta: 10/01/2017.

La búsqueda de una doble legitimidad: legal y política

Paralelamente a la represión de la calle y en medio de una creciente presión internacional²⁵ en favor de la celebración de elecciones «creíbles»²⁶ y en los plazos legales, el bando de Kabila acentúa en 2016 la carrera para tratar de dotar de legitimidad al aplazamiento electoral. Este objetivo se imponía para conjurar los riesgos que conllevaba lo que sin ningún tipo de aval legal habría sido considerado como un autogolpe de Estado. En un país vastísimo con un territorio que escapa en gran parte a la autoridad de un Estado fallido²⁷, en conflicto con numerosos grupos armados²⁸, algunos de los cuales tienen importantes conexiones políticas, Kabila ni siquiera podía ni puede asegurar la lealtad de las Fuerzas Armadas Congoleñas (FARDC) y la policía²⁹, que comparten las pésimas condiciones de vida de sus conciudadanos, por lo que no era descartable que se volvieran contra las autoridades en el escenario que más temen estas: una revuelta popular masiva. La lealtad de las Fuerzas Armadas es aún más dudosa visto que los sucesivos acuerdos de paz con grupos armados y las deficientes políticas de desarme, desmovilización y reinserción han permitido que antiguos miembros de las milicias hayan sido integrados sin depuración alguna en las FARDC.

La búsqueda de legitimidad ha tenido una doble vertiente. La primera ha sido la legal, que se tradujo en buscar un resquicio en la Carta Magna que justificara la constitucionalidad de la perpetuación de Kabila. El artículo 70.2 sirvió para ese fin al precisar que «al final de su mandato, hasta la instalación efectiva de su sucesor, el presidente sigue en su cargo». La redacción de esa frase, que el legislador incluyó

²⁵ De las declaraciones y llamamientos en la ONU, EE.UU., la UE, así como a escala bilateral, para que se organizaran elecciones y se respetara la Constitución congoleña, se ha pasado a las sanciones. El país más crítico ha sido EE.UU., que en junio de 2016, congeló los haberes de Célestin Kanyama, comisario jefe de Kinshasa considerado cercano a Kabila, en lo que se consideró una primera advertencia al presidente. El 9 de diciembre, a diez días del final del mandato presidencial, la UE adopta sanciones contra Kanyama y otros seis altos responsables del sanedrín de Kabila. Ese mismo día, el Departamento del Tesoro de EE.UU., sanciona a su vez a dos tenores políticos del régimen: Kalev Mutond, director de los servicios secretos y Évariste Boshab, ministro de Interior, por su responsabilidad en dinamitar una «salida pacífica» a la crisis.

²⁶ Resolución 2277 del Consejo de Seguridad. Disponible en <https://www.un.org/press/en/2016/sc12307.doc.htm>. Fecha de consulta: 15/12/2016.

²⁷ Failed States Index 2016. Disponible en <http://fsi.fundforpeace.org/rankings-2016>. Fecha de consulta: 10/01/2016.

²⁸ Según el Grupo de Estudios sobre Congo de la Universidad de Nueva York son unos 70. Disponible en <http://congoresearchgroup.org/wp-content/uploads/2015/11/CRG-2015-DRC-Mapping-Essay-FR.pdf>. Fecha de consulta: 14/09/2016.

²⁹ Declaraciones de un analista político de una organización internacional en Congo que exigió anonimato. Entrevista con la autora. Kinshasa, 27/12/2016.

seguramente dando por sentada la existencia de un sucesor, sirvió a la Mayoría Presidencial —la coalición de partidos que apoya a Kabila— para obtener en mayo un dictamen de la Corte Constitucional, una institución cuya independencia está en entredicho, que sancionó la adecuación a la Carta Magna de la perpetuación del presidente hasta esa «instalación efectiva» de su sucesor.

Justo a este aval legal, que no convenció ni a la calle ni a la oposición, el régimen buscó a su vez una legitimidad política para el aplazamiento electoral. Los dos diálogos con la oposición del país que siguieron obedecían a ese objetivo y también al miedo al levantamiento popular que ha planeado sobre toda esta crisis.

Del diálogo de la Unión Africana al acuerdo del 31 de diciembre

El primer intento para obtener el plácet de la oposición a su proyecto se saldó con un fracaso relativo, pues solo una fracción minoritaria de la oposición congoleña aceptó participar, mientras que a escala internacional solo obtuvo el aval de la institución mediadora, la Unión Africana. Pese a todo, ese primer diálogo concluyó el 18 de octubre con un acuerdo que, como es tradicional en la RDC, consistió en un reparto del poder a través de un Gobierno compartido entre la Mayoría Presidencial y los opositores que habían participado en el foro. La contrapartida fue la luz verde a la continuidad del jefe de Estado y a la celebración de elecciones en abril de 2008.

El tamaño del Ejecutivo que surgió de ese primer diálogo, 67 ministros, viceministros y secretarios de Estado, da fe de hasta qué punto el llamado Acuerdo de la ciudad de la Unión Africana fue poco más que un mecanismo de cooptación de la oposición por parte del poder.

Ese mastodóntico gabinete, liderado por un antiguo opositor, Samy Badibanga, fue anunciado a las 23:45 del 19 de diciembre, un cuarto de hora antes de que expirara el mandato de Kabila, un anuncio forzado por la imposibilidad para el régimen congoleño de amanecer el 20 de diciembre con un presidente cuyo mandato constitucional había ya expirado y además sin Gobierno³⁰, pues el anterior Ejecutivo había dimitido.

³⁰ *Op. cit.* 29.

Un segundo diálogo bajo los auspicios de los obispos

El anuncio del Gobierno Badibanga pareció ensombrecer aún más las perspectivas de llegar a un acuerdo con el grueso de la oposición del país, que no había participado en las conversaciones bajo la férula de la Unión Africana, pero que sí aceptó sentarse a negociar con los colaboradores de Kabila bajo la mediación del único actor político que conserva su autoridad moral en Congo al no estar en la carrera por el poder: la Iglesia católica. Este segundo diálogo auspiciado por la Conferencia Episcopal (CENCO), había comenzado el 8 de diciembre con la presencia del *Rassemblement des Forces Acquisées au Changement* (Agrupación de Fuerzas Comprometidas con el Cambio), la principal plataforma opositora del país. El *Rassemblement* pivota sobre el principal partido de la oposición del país: la Unión para la Democracia y el Progreso Social (UDPS), presidida por el histórico líder Étienne Tshisekedi, de 85 años, pero también incluye a diversas alianzas de otros partidos como la Dinámica de la Oposición y el G-7.

Aunque este *Rassemblement*, creado en junio de 2016 en la ciudad belga de Genval, parecía indicar una recomposición del fragmentado³¹ campo político congoleño, la evolución de los acontecimientos va en el sentido de que la supuesta unidad de la oposición obedece sobre todo a criterios oportunistas, a la vista de la lucha por el poder en su seno y de que sus miembros han hecho gala de un único objetivo común: arrebatarse el poder a Kabila. Tanto la UDPS, como la Dinámica de la Oposición y el resto de componentes de la plataforma mantienen a sus propios candidatos a la presidencia. El del G-7, compuesto por siete formaciones que hasta septiembre de 2015 formaban parte de la Mayoría Presidencial, es el exaliado de Kabila y ahora bestia negra del régimen, Moïse Katumbi, antiguo gobernador de Katanga y —lo que le confiere una enorme popularidad— presidente del club de fútbol T.P Mazembe. Katumbi, un millonario de fortuna opaca, ha perdido peso político después de haber partido al exilio en mayo. Sobre él pesa una condena a tres años de cárcel por un asunto inmobiliario que, según sus partidarios, ha sido orquestado por el régimen para inhabilitarlo como candidato. Con el segundo diálogo en suspenso por un viaje de los obispos a Roma para entrevistarse con el papa, que ha seguido de cerca esta crisis, se llegó a la cita anunciada como fatídica del 19 de diciembre, cuando expiraba el mandato de Kabila. De nuevo en esa ocasión, el régimen da muestras de que su preocupación fundamental no es la

³¹ En Congo existen alrededor de 500 partidos, la mayoría «de un solo hombre» y sin base social alguna, cuyo fin es captar prebendas.

oposición sino la calle. Desde los días anteriores a esa fecha, un importante despliegue de las fuerzas de seguridad y del ejército invadió la capital congoleña y otras ciudades. Esta presencia frustró una movilización que no llegó a ser masiva y que no obedecía a un llamamiento de los partidos, pues la oposición, ya inmersa en el diálogo de la CENCO, no había pedido abiertamente —sí de forma ambigua— a los congoleños que se manifestaran. Pese a ello, 40 civiles, la mayor parte manifestantes, fueron abatidos por las fuerzas de seguridad, según la ONU³².

Con Kabila ya fuera de su mandato, el 20 de diciembre, el líder opositor Tshisekedi da muestra una vez más de la falta de coherencia de la oposición. En una declaración grabada en vídeo insta al pueblo a «la resistencia pacífica» y a «no reconocer a Kabila como presidente». No por ello su partido, la UDPS, se retira de la negociación con los representantes de ese jefe de Estado al que, en teoría, no había que reconocer.

Esa misma semana, los acontecimientos dan un giro inesperado y poder y oposición entran en la vía del entendimiento. Según el analista citado³³, tres factores tuvieron un peso determinante. El primero fue la presión internacional y, «sobre todo, regional» tras el final del mandato de Kabila. A partir del 20 de diciembre, varios países como Francia, Bélgica, Reino Unido y Alemania aseguran que revisarán sus relaciones con la RDC. Días después, Angola, el principal apoyo diplomático y militar de Kabila, anuncia la retirada de sus tropas y condena la «violencia recurrente» en la RDC.

El segundo factor es «la autoridad moral de los obispos», que a su regreso de Roma, donde se habían reunido con el papa el 19 de diciembre, sentaron de nuevo a los negociadores en la mesa. El tercero es, de nuevo, el miedo a la calle: «En Congo nadie controla la calle pero todos saben de lo que es capaz y pretenden utilizarla en su favor. El Gobierno sabe también el coste político y de imagen que conllevaría reprimir un levantamiento popular»³⁴.

El 31 de diciembre, el bando de Kabila y la oposición llegan a un acuerdo por el que el *Rassemblement* acepta la permanencia del presidente en su cargo, a cambio de que se le garantice una gestión compartida de un nuevo Gobierno³⁵, el cargo de primer ministro

³² Cifras disponibles en <http://www.un.org/apps/newsFr/storyF.asp?NewsID=38701#.WHYN51PhCpo>. Fecha de consulta: 11/01/2017

³³ *Op. cit.* 29

³⁴ *Ibid.*

³⁵ A fecha de cierre de este documento, ese Gobierno no ha sido aún nombrado por lo que el Ejecutivo Badibanga sigue en función.

y la presidencia del Consejo de Seguimiento del Acuerdo, el organismo que supervisará la aplicación del pacto hasta la celebración de elecciones legislativas y presidenciales, en diciembre de 2017. El jefe de Estado se compromete a su vez a no presentarse a esos comicios y a no reformar la Constitución.

Un acuerdo que no conjura la inestabilidad en Congo

Dado el hecho consumado de la perpetuación de Kabila en el poder, este acuerdo en Congo constituye una buena noticia, sin dejar de ser por ello un mal menor. Aunque es innegable que el pacto ha conseguido reducir la tensión política en el país, en realidad no es una solución sino solo un paliativo temporal a la crisis de legitimidad institucional que se abrió tras el fin del mandato del jefe de Estado. La razón se remite a que este compromiso, cuyos plazos se antojan difíciles de cumplir, no conlleva el cambio político anhelado por una población sometida a terribles condiciones de vida que no se prevé mejoren, más bien lo contrario, dada la profunda crisis económica y la constante devaluación del franco congoleño que provoca un alza constante del precio de los productos de primera necesidad en Congo. A efectos prácticos, en la RDC, esto se traduce en que cada vez más congoleños pasan hambre.

En realidad, el acuerdo favorece ante todo los intereses del bando de Kabila que, para empezar, ya ha conseguido que en los primeros días de enero de 2017 el foco de los medios de comunicación se haya desplazado desde la ilegitimidad de la perpetuación del presidente a la carrera por el poder de la oposición. A costa de perder un tiempo precioso, según la prensa congoleña, la UDPS, socio principal del *Rassemblement*, su líder, Étienne Tshisekedi, y algunos de sus aliados continuaban negándose a presentar varios nombres entre sus filas para ese cargo, exigiendo proponer a un único candidato, con la evidente intención de asegurar el nombramiento de Félix Tshisekedi, hijo del líder del partido quien, por su parte, presidirá el Comité de Seguimiento del Acuerdo.

El clientelismo, el culto a la figura de Étienne Tshisekedi, el nepotismo, la falta de responsabilidad política y el intento de acaparar la máxima cuota de poder para la UDPS apuntan a que el principal partido de la oposición congoleña se nutre de la misma cultura política que el bando de Kabila, así como que la prioridad de su líder es utilizar el acuerdo en servicio de sus intereses personales y de su agenda política, que pasan por impulsar a su vástago como primer ministro. La consecuencia es que la que debería ser la prioridad de la oposición congoleña ha pasado a un segundo plano. Esta prioridad no es

otra que la organización del único acontecimiento que puede solucionar la crisis de legitimidad en el país: unas elecciones creíbles.

Los colaboradores de Kabila ya han empezado a lanzar globos sonda que dejan entrever un nuevo aplazamiento electoral. En una entrevista con *VOAAfrique*³⁶, el portavoz gubernamental, Lambert Mende Omalanga, ha tildado al acuerdo de demasiado «optimista» al haber previsto que los comicios se celebrarán en diciembre. Esta y otras declaraciones indican que el régimen pretende alargar los plazos mientras encuentra una alternativa que permita a Kabila aspirar a una presidencia vitalicia, pues las tan celebradas promesas del presidente de no presentarse a un tercer mandato, así como de no cambiar la Constitución, no son tampoco irreversibles. Por ejemplo, la ley congoleña admite la posibilidad de tramitar iniciativas legislativas populares mediante la recogida de 300.000 firmas. «Kabila no puede cambiar la Constitución actual, pero sus seguidores pueden presentar, quizás no ahora, pero sí a medio plazo, esas 300.000 firmas pidiendo una Carta Magna completamente nueva, lo que sería perfectamente legal. Dicha posibilidad se ha evocado ya en la Mayoría Presidencial»³⁷.

Este acuerdo que la Mayoría de Kabila se ha negado incluso a definir como de «transición», previsiblemente aumentará el desprestigio de una oposición ya cuestionada, muchos de cuyos militantes de base han asistido perplejos al reciente entendimiento con el bando presidencial. Si el pacto se queda simplemente en un reparto de poder y prebendas, la enorme brecha existente entre las élites y un pueblo que difícilmente renunciará al cambio político se hará mucho más honda. La combinación de este divorcio y de una crisis política y de legitimidad de enorme magnitud, sumada a una profunda crisis económica, puede provocar finalmente la tan temida revuelta popular.

La crisis de legitimidad que el acuerdo solo palía ya está teniendo consecuencias graves en materia de seguridad. A partir de agosto de 2016 han surgido nuevos grupos armados en el este del país, sobre todo en la zona de Butembo, con un inédito discurso «con tintes políticos»³⁸ que hace alusión explícita a la ilegitimidad del jefe de Estado. Una de estas milicias, los maï-maï Mazembe, había amenazado con acciones armadas si el presidente seguía en su poder más allá del 19 de diciembre. La amenaza se hizo realidad ese mismo

³⁶ Disponible en <http://www.voaafrique.com/a/les-4-verites-de-lambert-mende-sur-la-rdc-/3673580.html>. Fecha de consulta 11/01/2017

³⁷ *Op. cit.* 29.

³⁸ La información que sigue sobre los nuevos grupos armados procede de la entrevista con el analista de la organización internacional anteriormente citado (29) y de fuentes abiertas.

día cuando el grupo atacó varios símbolos del Estado en Butembo como la alcaldía y el Estado Mayor del Ejército, una incursión en la que murieron trece personas³⁹. Esta milicia tiene conexiones con un opositor a Kabila, que probablemente la financia.

El conflicto con los grupos armados antes circunscrito al este del país está extendido además al centro y al sur de la RDC, al amparo de la crisis de legitimidad y de la percepción de que ese Estado que no proporciona un mínimo de servicios a sus ciudadanos es, ante todo, un opresor. En Tanganika persiste el enfrentamiento entre los pigmeos y los bantúes luba, mientras que en el centro del país, en las regiones de los dos Kasais, se suceden los ataques de diversos grupos que también toman como blanco los símbolos del Estado. Desde el mes de agosto, otra nueva milicia, cuyo líder era el jefe tradicional Kamwina Nsapu, abatido en agosto, se enfrenta con el Ejército y la policía en Kananga. En septiembre incluso llegaron a atacar el aeropuerto. En diciembre, esta milicia atacó otra capital del centro de Congo: Tshikapa, una ciudad que también fue objeto de una incursión similar por parte de un segundo grupo armado aglutinado detrás de otro jefe tradicional⁴⁰. En los ocho primeros días de 2017, 26 personas murieron en enfrentamientos entre la milicia de Nsapu y las fuerzas de seguridad en Kasai central, una situación que empieza a ser «una preocupación mayor»⁴¹ para la ONU, que ha desplegado cascos azules en la zona.

«Cuando se mira al mapa, el año pasado, había grupos armados a lo largo del Valle del Rift; ahora los tienes ahí y además al sur, en la zona de Tanganika, y al suroeste en los dos Kasais. Un año atrás, el oeste estaba tranquilo y ahora tenemos dos capitales del centro del país que han sido atacadas.

Y estamos hablando de Kananga, un millón de habitantes y Tshikapa, medio millón de personas», destaca el analista⁴², que subraya el «deterioro de la situación en áreas del país que antes no estaban afectadas».

³⁹ <http://www.radiookapi.net/2016/12/19/actualite/securite/rdc-lattaque-dune-milice-butembo-fait-13-morts-bilan-revu>

⁴⁰ Unos 3.500 jefes tradicionales, como era Nsapu, están en un limbo jurídico pues los plácet del Ministerio del Interior están bloqueados, una situación que amenaza con degenerar en más violencia.

⁴¹ Declaraciones del portavoz de MONUSCO.

http://www.jeuneafrique.com/392143/politique/rd-congo-autorites-deplorent-26-morts-8-jours-daffrontements-centre-pays/?utm_source=Twitter&utm_medium=JeuneAfrigue&utm_campaign=Tweet_12012017

Fecha de consulta: 12/01/2017

⁴² *Op. cit.* 29

Conclusión

El hecho consumado de la permanencia en el poder del presidente Kabila ha abierto una crisis de legitimidad en Congo que permite pronosticar un largo periodo de inestabilidad. La firma de un acuerdo con el grueso de la oposición del país el 31 de diciembre, que acepta la continuidad del jefe de Estado a cambio de compartir el poder hasta unas elecciones previstas en diciembre, ha contribuido a rebajar la tensión pero en ningún caso constituye una solución a dicha crisis de legitimidad.

La carrera por los cargos en el seno de la principal plataforma de una oposición que comparte con el bando de Kabila idéntica concepción patrimonial, nepotista y clientelista del poder, hace pensar que la prioridad no es, ni para los opositores ni para el círculo presidencial, la organización de unas elecciones creíbles, la única forma de dotar a las instituciones del joven Estado congoleño de la legitimidad de la que ahora carecen. Declaraciones como las efectuadas por el portavoz gubernamental Lambert Mende, que preparan el terreno para un nuevo aplazamiento electoral, hacen temer que tras cooptar a la oposición el régimen tratará de alargar los plazos con el objetivo de ganar tiempo. Todo con el fin último de hallar una fórmula que ofrezca a Joseph Kabila una presidencia vitalicia, siguiendo el ejemplo de los líderes de países vecinos como la República del Congo, Uganda, Burundi y Ruanda.

Este objetivo podría responder no solo a la citada concepción del poder como una propiedad sino también a la necesidad de salvaguardar el enorme patrimonio presuntamente adquirido de forma opaca, no solo por el clan Kabila, sino también por su círculo de confianza, en los 15 años que el actual jefe de Estado lleva en la presidencia. Con este trasfondo, la situación de seguridad en Congo es extremadamente preocupante. En los últimos seis meses, han surgido nuevas milicias con un discurso político anti-Kabila, al tiempo que otros grupos armados han multiplicado los ataques en el centro de la RDC. Este agravamiento del conflicto, que tiene una estrecha relación con la situación política, podría tener gravísimas repercusiones regionales dado el enorme tamaño de la RDC, su importancia geoestratégica y la debilidad de un Estado incapaz de controlar ni su vasto territorio ni la explotación de sus ricos recursos naturales, sobre todo minerales, como tampoco sus fronteras con nueve países, como da fe la reciente y también preocupante entrada en el país de rebeldes sursudaneses.

La crisis política en la RDC, sumada a la crisis económica y la pobreza en la que viven los congoleños, constituye una situación explosiva en la que no es ni mucho menos

descartable un levantamiento popular contra el régimen de Kabila, que además no puede contar a ciencia cierta con la lealtad de unas Fuerzas Armadas y de seguridad que comparten con sus compatriotas las mismas pésimas condiciones de vida.

El Estado congoleño, cuyo presupuesto para 2017 es de solo 4.500 millones de dólares, difícilmente podrá sufragar unas elecciones cuyo coste se ha evaluado en 1.800 millones de dólares, una precariedad que, por otro lado, sirve a los intereses del bando de Kabila. Sin embargo, dada la trascendencia de estos comicios para poner punto final a la crisis de legitimidad en Congo, la comunidad internacional debería convertir en una prioridad la financiación de estas elecciones en un plazo realista y de forma condicionada al cumplimiento de los tiempos.

En los últimos 15 años, la comunidad internacional ha financiado, entre otros muchos esfuerzos, la misión de cascos azules más importante del planeta en la RDC, con el fin de evitar que el coloso congoleño se hundiera tras las dos guerras que padeció. Si este compromiso no se mantiene para asegurar la celebración de elecciones, este esfuerzo podría quedar reducido a la nada. En medio de la multiplicación de crisis y con el foco de Occidente puesto en conflictos como el sirio, la RDC no parece una prioridad. Sin embargo, debería serlo. La frase de Frantz Fanon, que no por citada hasta la saciedad deja de ser cierta, resume las implicaciones de abandonar este país a su suerte: «África tiene la forma de un revólver cuyo gatillo se encuentra en el Congo».

*Trinidad Deiros Bronte**

Periodista en la República Democrática del Congo.

09/2017

26 de enero 2017

*Javier de Carlos Izquierdo **

El Libro Blanco de la Defensa de Alemania y el papel de Merkel en la Europa «posbrexit»

El Libro Blanco de la Defensa de Alemania y el papel de Merkel en la Europa «posbrexit»

Resumen:

Este verano, durante los meses de junio y julio se han sucedido tres acontecimientos de importancia en el contexto geopolítico europeo y mundial. Nos referimos a la decisión del Reino Unido de abandonar la Unión Europea, a la publicación de la Estrategia Global de Acción Exterior y de seguridad de la Unión Europea y a la Publicación del Libro Blanco alemán de la defensa. En este documento tratamos de entender este último y sus implicaciones en términos políticos y estratégicos para la Unión Europea.

Abstract:

This summer there has been three major developments in the European and global geopolitical context. These facts are the decision of the UK to leave the European Union, the publication of the Global Strategy for Foreign Action and Security of the European Union and the publication of White Paper 2016 on German Security Policy. This paper will let us a better comprehension of the relationship of the German White Paper and its implications in political and strategic terms for the European Union.

***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:

Unión Europea, Reino Unido, Alemania, *Brexit*, Libro Blanco de 2016, Defensa Alemana, *Bundeswehr*, Estrategia Europea de Seguridad, OTAN, *Framework Nation Concept*, SEAE, Nuevo Orden Internacional, Gobernanza Mundial, Geopolítica.

Keywords:

European Union, United Kingdom, Germany, Brexit, White Paper 2016, German Defense, Bundeswehr, European Security Strategy, NATO, Framework Nation Concept, EEAS, International New Order, Global Governance, Geopolitics.

Introducción

El pasado 3 de julio fue aprobado en el Consejo de Ministros alemán el Libro Blanco de la Defensa, que significaba el regreso de Alemania al primer plano militar. En realidad se trataba de la comunicación a la comunidad internacional de la voluntad alemana de ocupar un papel más central en la OTAN y en la Política de Seguridad y Defensa de la Unión. Este hecho venía preparándose desde hace varios años, incluso se adelantó abiertamente en la Conferencia de Seguridad de Múnich de 2014.

Este nuevo papel deseado y publicado por Alemania es más acorde con su realidad económica y demográfica, de mayor tamaño que Francia y el Reino Unido. Pero este posicionamiento de Alemania no se debe desvincular de la nueva situación que plantea la salida del Reino Unido de la UE y de la publicación de la Estrategia de la Unión Europea, que es una expresión de la voluntad de fortalecer la Política Exterior de la UE. De hecho Alemania ha tenido un papel activo en el apoyo al desarrollo de esta nueva estrategia europea.

Los primeros años de la Guerra Fría

Después de la Segunda Guerra Mundial tanto la República Federal de Alemania como la República Democrática fueron concebidas como Estados desmilitarizados, pero la Guerra Fría impidió que esta situación madurara. El Ejército de la República Federal de Alemania (*Bundeswehr*), fue constituido en 1955 y el de la República Democrática en 1956 (*Nationale Volksarmee*). Este último fue absorbido en 1990 por la *Bundeswehr*. Desde la creación de la *Bundeswehr* en 1955 su función estuvo limitada a la defensa territorial del país. Pocos meses después se incorporó a la OTAN, constituyendo el elemento más avanzado de la defensa convencional frente al bloque soviético. Durante la Guerra Fría, el Ejército alemán llegó a estar integrado por más de 500.000 soldados que constituían la mitad de las tropas terrestres del bloque occidental¹. Pero la capacidad principal de este ejército era disuasoria defensiva. Como veremos, para modificar la estructura y el tamaño del Ejército hubo que esperar a la Reunificación alemana y a la firma del Tratado Dos + Cuatro, que ponía fin al límite del número de soldados en la cifra de 370.000.

¹ PETERS, S. (1995) «La reestructuración del sistema de defensa Alemán». En Aguirre, M. (ed.) *Ruptura de Hegemonías. La fragmentación del poder en el mundo*, pp. 41-59. Barcelona, Icaria editorial.

Los Libros Blancos de los socialdemócratas: 1970 y 1976

La República Federal de Alemania (RFA) se incorporó a la OTAN el 9 de mayo de 1955. Como respuesta, el bloque comunista pocos días después creó el Pacto de Varsovia. Sin la presencia de la RFA en la Alianza hubiera sido imposible el necesario equilibrio de poder de la Guerra Fría. Este periodo de máxima tensión dio lugar al periodo de la Guerra Fría denominado «Coexistencia Pacífica», que coincide con el periodo de mayor compromiso militar de EE.UU. en Vietnam, que ya en 1969 dio paso a la progresiva vietnamización de la guerra². En esas mismas fechas el Gobierno Federal hizo pública una Declaración por la que se proponía proteger al pueblo alemán de las amenazas exteriores (1968). Y poco después, en octubre de 1969, coincidiendo con el nuevo canciller federal, Willy Brandt, se comenzó a trabajar en la elaboración del primer Libro Blanco de la Defensa alemán³.

Según se nos indica en el prólogo del Libro, este es el resultado de un examen hecho por las propias Fuerzas Armadas federales durante más de cinco meses, en el que han participaron más de 2.000 personas. Y al mismo tiempo es el programa de la política de seguridad del Gobierno Federal para los próximos años. También se indica en el prólogo que la política de seguridad constituye un elemento importante de la política de paz y una base tanto de la política exterior como interior. Al analizar los criterios de la política de seguridad, se considera que la principal amenaza para la RFA es el Pacto de Varsovia y por tanto gracias a la OTAN se garantizaba la paridad nuclear y en consecuencia la paz y la seguridad del pueblo alemán. A partir de esa fecha se han venido publicando los libros blancos con una periodicidad variable.

En 1976 se publicó el segundo Libro Blanco sobre la seguridad y el desarrollo del Ejército de la RFA⁴. Helmut Schmidt, ministro de Defensa durante la elaboración del primer Libro Blanco y ahora canciller federal de Alemania, en la introducción de este segundo libro nos indica que a pesar de los problemas económicos mundiales (crisis del petróleo de 1973), la RFA mantendría su capacidad defensiva. En sus propias palabras: el éxito de

² Nos referimos a la progresiva retirada de las tropas estadounidenses, sustituyéndose por unidades sudvietnamitas entrenadas y equipadas por EE.UU.

³ MINISTERIO DE DEFENSA (1971). Libro Blanco alemán 1970 a cerca de la seguridad de la República Federal Alemana y de la situación de las fuerzas armadas federales. *Boletín de Información*, 54, X. Madrid, CESEDEN. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4771880.pdf>

⁴ FERNÁNDEZ ROJO, F. (1977). LIBRO BLANCO 1975/76, Sobre la seguridad de la República Federal Alemana y el desarrollo de la Bundeswehr. *Boletín de Información*, 107. Madrid, CESEDEN. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4769922.pdf>

la política de distensión solo es posible gracias a la política de seguridad basada en la OTAN. El libro, al igual que en 1970, contiene dos partes. La primera ofrece un detallado análisis de la situación estratégica.

Y la segunda está dedicada al presente y el futuro del Ejército alemán. En la primera parte se comparan la OTAN y el Pacto de Varsovia; La política, la ideología, la estrategia y las fuerzas militares de los dos bloques; La energía; Y también, la Política de Seguridad de la RFA, de la OTAN y de Europa.

Así como la cooperación en materia de armamento, la cooperación al desarrollo y la política de distensión de Naciones Unidas. En la segunda parte se describen las fuerzas armadas, su función y su futuro. Sobre la *Bundeswehr* se dice que:

« [...] tiene un carácter meramente defensivo. Los efectivos, la organización, el equipo y la instrucción demuestran eso. La República Federal Alemana ha renunciado a la fabricación y posesión de armas ofensivas estratégicas [...] Todo esto evidencia que la *Bundeswehr* por su personal, material, técnicas, logística y posibilidades de mando no es apta para una ofensiva estratégica».

Todo ello estaba en consonancia con los preceptos de la Ley Fundamental de 1949. Todavía no había llegado la polémica sobre la legalidad del despliegue de tropas alemanas en el exterior en apoyo de las misiones de paz.

También se fija la misión de las Fuerzas Armadas, que es: la defensa de la RFA en el marco de la OTAN. Se trata de una misión defensiva de carácter disuasorio, para poder rechazar al agresor junto con las tropas aliadas y «recuperar el territorio perdido».

En el Libro de 1976 también se analiza la estructura de los ejércitos y la misión de cada uno de ellos. En particular la nueva estructura (1975) del Ejército de Tierra, y las diferentes propuestas para la nueva organización de los servicios comunes: sanidad, logística, etc. Se cierra el trabajo con encuestas sobre la Cultura de la Defensa: Fuerzas Armadas y sociedad, Ejército y deporte y las Fuerzas Armadas en los libros de texto. También se abordan temas de sociología militar y por fin la cuestión del gasto en defensa, que se estima para 1976 en torno a un 5% de producto interior bruto (PIB).

Los demócratacristianos y la caída del Muro

En 1983, seis años antes de la caída del Muro de Berlín, el canciller democristiano Helmut Kohl publicó el tercer Libro Blanco de seguridad de la RFA⁵. De nuevo en el prefacio el canciller subraya que la base para la seguridad y el entendimiento con el Este se encuentra en el seno de la OTAN. La principal novedad del Libro, como nos explica el propio ministro de Defensa, es que en esta ocasión se renuncia a exponer el capítulo relativo al Ejército ya que se prevén inminentes cambios en su organización. En cuanto a la Política de Seguridad, al igual que en el Libro comentado de 1976, se analizan los aspectos fundamentales de la seguridad alemana: se comparan la OTAN y el Pacto de Varsovia; La política, la ideología, la estrategia y las fuerzas militares de los dos bloques; las relaciones Norte-Sur; Las potencias nucleares; Geopolítica; Fuerzas convencionales y nucleares en Europa; La contribución de la RFA en la OTAN; Y también, la Política de Seguridad de la RFA, de la OTAN y de Europa. Así como la política, negociación y avance en materia de reducción de armamento y desarme. Además en este Tercer Libro Blanco aparece una nueva visión de la Defensa: La «Defensa Integral». En ella se introducen conceptos como la Protección Civil, la protección humanitaria, la ayuda al desarrollo o la energía.

Poco después, la caída del Muro de Berlín en 1989 y los cambios políticos y sociales de esas fechas permitieron la Reunificación alemana. El 12 de septiembre de 1990, gracias al Tratado Dos + Cuatro⁶, Alemania recuperó su soberanía. Y el 3 de octubre de 1990 por fin se autorizó la adhesión de la RDA en la RFA. Como consecuencia el tamaño del ejército creció y este pasó a ser un instrumento de su política exterior. Ya en 1992 se comenzó a difundir el concepto de que «cualquier conflicto en el mundo podía ser del interés de la seguridad de Alemania»⁷. Esta misma orientación se recogió en el cuarto Libro Blanco (y segundo del canciller Helmut Kohl), el de 1994⁸. En él, ya se concebía el papel de la *Bundeswehr* al servicio de los objetivos de la política exterior alemana. Por

⁵ FERNÁNDEZ ROJO, F. (1984). Libro Blanco de la Defensa Alemana 1983. Madrid, CESEDEN. Primera Parte en Boletín de Información, 178. Disponible en: <https://goo.gl/9Y3cfi>.

Tercera Parte en Boletín de Información, 181. Disponible en: <https://goo.gl/HzAvql>.

⁶ Tratado firmado en Moscú, por Francia, Reino Unido, Estados Unidos y la Unión Soviética, por el cual Alemania recuperaba su plena soberanía para formalmente poder decidir sobre su unificación. Disponible en: <http://usa.usembassy.de/etexts/2plusfour8994e.htm>

⁷ *Ibid.* PETERS, S. (1995), p. 54.

⁸ Gobierno Federal (1994): *White Paper on the Security of the Federal Republic of Germany and the Situation and Future of the Bundeswehr*. Berlín, Ministerio de Defensa Federal. Disponible: www.resdal.org.ar/Archivo/d0000066.htm

lo tanto, conviene señalar que hasta la reunificación la RFA se centraba exclusivamente en su autodefensa en el territorio nacional, valiéndose de la OTAN. Y desde entonces hasta ahora, Alemania ha ampliado su horizonte de autodefensa, contemplando el uso del Ejército allá donde haga falta para salvaguardar sus intereses nacionales.

En el cuarto Libro Blanco se repasaba el contexto de seguridad posterior a la Guerra Fría y la situación estratégica del país, detallando los objetivos de la seguridad. Estos objetivos se basaban en el multilateralismo, el mantenimiento del vínculo trasatlántico y el desarrollo de la Política Exterior y de Seguridad Común. Pero la voluntad de Alemania se materializaba en la participación en las operaciones en el exterior. El principal conflicto formal que existía para ello tras la Reunificación era la Ley Fundamental de 1949. Según esta ley la Defensa tendría carácter disuasorio y estaría limitada a la defensa territorial del país. Finalmente el Tribunal Constitucional resolvió que no había impedimento formal para participar en las operaciones de paz en el exterior.

Antecedentes del Libro Blanco de 2006

En octubre de 1998, el canciller socialdemócrata Gerhard Schröder tomó posesión de su cargo. Durante su mandato no se publicó un nuevo Libro Blanco, pero sí se revisó el de 1994 al elaborar dos directivas que permitieron la transformación de las Fuerzas Armadas: Las Líneas Básicas de la Política de Defensa de 2003⁹ y el Concepto de las Fuerzas Armadas para actualizar las misiones, principios y organización del *Bundeswehr* de 2004.

En el punto 59 de la Directiva de 2003 se detallaba que la *Bundeswehr* debía ser capaz de participar en las operaciones multinacionales de prevención de conflictos y gestión de crisis, apoyando a sus aliados más allá de sus fronteras. No obstante para entonces Alemania ya había venido participando con la OTAN en las operaciones de Yugoslavia y la Fuerza de Kosovo. En el documento de 2003 se detallan no solo el tipo de operaciones, sino también la misión y las tareas de la *Bundeswehr*. Esta directiva de 20 páginas es el precedente del Libro Blanco de 2006 y allana definitivamente el camino a las operaciones en el exterior siempre en un marco multinacional y en consonancia con la defensa territorial, la gestión de crisis, la prevención de conflictos o la ayuda humanitaria. En el documento antes mencionado de 2004, el Concepto de las Fuerzas Armadas para

⁹ STRUCK, P. (2003). *Defence Policy Guidelines for the area of responsibility of the Federal Minister of Defence*. Berlín. Ministerio de Defensa Federal, 2003.

actualizar las misiones, principios y organización del *Bundeswehr*, se establecieron los límites para los despliegues internacionales¹⁰, 35.000 hombres.

El Libro Blanco de 2006 y las líneas básicas de 2011

Como hemos señalado, a pesar del cambio en materia de seguridad que se inició tras los atentados de septiembre de 2001, el Libro Blanco de 1994 permaneció vigente hasta 2006, año en el que fue actualizado. El nuevo Libro Blanco de Seguridad¹¹ fue publicado meses después de la elección de Ángela Merkel como canciller federal de Alemania. En él se recogen las directivas de 2003 y 2004 respecto a los despliegues en el exterior y a la coordinación de los instrumentos militares y civiles. Y también se definen las funciones de las Fuerzas Armadas: defensa nacional, defensa cooperativa, prevención y gestión de crisis, cooperación humanitaria internacional, etc.

La visión estratégica de 2006¹², continúa alejándose del concepto de la defensa nacional estática, orientándose hacia las operaciones en el exterior de resolución de crisis y la defensa preventiva. En suma, aunque seguramente quisieron hacer esa adaptación mucho antes, tras la reunificación y con motivo de las misiones de Petesberg, hubo que esperar a que el nuevo escenario generado por el 11-S lo pusiera más fácil. En su conclusión se recalca que la transformación de las Fuerzas Armadas implica un «fuerte enfoque interministerial que combine los instrumentos civiles y militares» a la vez que orientados a las operaciones en el exterior de prevención de conflictos y gestión de crisis. Se trata de un documento marco general, en el que como es de esperar se señala que debe continuar la transformación de la *Bundeswehr*, pero no se indica la manera de hacerlo: no hay planes específicos, referencias a presupuestos o a la manera de desarrollar las capacidades.

Hasta el pasado mes de julio y durante los más de 10 años que la canciller federal ha permanecido al frente del Gobierno, el libro de 2006 ha sido la referencia estratégica en

¹⁰ Véanse las páginas 239 y 240 de COLOM, G. (2013). «La Transformación de la Política de Defensa Alemana». *Revista General de Marina*, Vol. 264, pp. 235-243. Madrid, Ministerio de Defensa. Disponible en: <http://www.armada.mde.es/archivo/rgm/2013/03/cap04.pdf>.

¹¹ Gobierno Federal (2006): *White Paper on the Security of the Federal Republic of Germany and the Situation and Future of the Bundeswehr*. Berlín, Ministerio de Defensa Federal. Disponible: <http://goo.gl/rx96lB>.

¹² Un buen análisis del Libro Blanco de 2006 puede consultarse en el trabajo de Félix ARTEAGA (2006) «La seguridad alemana y las fuerzas armadas en el Libro Blanco de 2006». *ARI*, 96. Madrid, Real Instituto Elcano. Disponible en: <https://goo.gl/QbtoL8>

el ámbito de la defensa de Alemania. No obstante en 2011 se presentaron unas Líneas Básicas de la Política de Defensa¹³, que pretendían recoger la nueva situación estratégica: Crisis económica global, presión migratoria, etc. Como consecuencia de la crisis económica iniciada en 2006 las medidas de austeridad supusieron la reducción del presupuesto en materia de defensa y la consiguiente reestructuración del ejército en 2010 y 2011. Las Líneas Básicas recogen este hecho a la vez que subrayaban la «responsabilidad de Alemania ante Europa y el mundo» dentro del «marco de colaboración con Naciones Unidas, OTAN y la Unión Europea», por este orden. De manera importante se recoge el Concepto Estratégico de OTAN definido en Lisboa en 2010, que se fundamenta en la defensa colectiva, la gestión de crisis, la seguridad cooperativa y la importancia de la resiliencia en materia de ciberseguridad¹⁴. En muchos aspectos es un precedente del Libro Blanco de 2016, como por ejemplo en el fortalecimiento del vínculo transatlántico o en el desarrollo de una Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) «subordinada» a la OTAN. Pero en otros se opone completamente. Nos referimos en particular a la política de personal. En las Líneas Básicas de 2011 lo que se contempla es una reducción del número de efectivos, pero no ya por el cambio de modelo, al suspender el servicio militar obligatorio¹⁵, sino quizá (no se explica con claridad) por las futuras necesidades operativas. Como veremos más adelante, en el Libro Blanco de 2016 lo que se contempla no es precisamente una reducción. Para mitigar la reducción de personal de las Líneas Básicas de 2011 motivada por la crisis económica se recurrió a la figura de los reservistas, como una solución a corto plazo que evitara perder más capacidades a la vez que permitía la integración de las Fuerzas Armadas en la sociedad.

Respecto al presupuesto de defensa, no se detalló nada en las Líneas Generales de 2011, salvo que «debe estar en consonancia con la misión del *Bundeswehr* y con todos

¹³ Ministerio de Defensa (2011). *Defense Policy Guidelines: Safeguarding National Interests, Assuming International Responsibility, Shaping Security Together*. Berlín, Ministerio de Defensa Federal. Disponible: <http://goo.gl/C5m3Us>.

¹⁴ *Ibíd.* Ministerio de Defensa (2011), pp. 14-15.

¹⁵ El 30 de junio de 2011 finalizó la permanencia en filas del último reemplazo perteneciente al servicio militar obligatorio. La suspensión del servicio militar obligatorio en Alemania se acordó a finales de 2010 y a la vez se suprimió el servicio social sustitutorio. La reforma prevista significaba la reducción de 55.000 soldados (de 240.000 a 185.000) y de 20.000 civiles (de 85.000 a 65.000). Para más detalle véase la página 242 del trabajo de COLOM PIELLA, G. (2013). «La Transformación de la Política de Defensa Alemana». *Revista General de Marina*, Vol. 264, pp. 235-243 Madrid, Ministerio de Defensa. Disponible en: <http://www.armada.mde.es/archivo/rgm/2013/03/cap04.pdf>.

los compromisos del gobierno». No obstante, sí sabemos que el presupuesto ejecutado en materia defensa entre los años 2010 y 2012 osciló entre el 1,34% y el 1,35% del producto interior bruto¹⁶, alcanzando en 2015 la cifra de 1,18%. Y también sabemos que en abril de 2015 el Gobierno alemán comunicó su decisión de «incrementar su fuerzas acorazadas entre cuatro o seis batallones, a fin de aumentar su capacidad de disuasión»¹⁷.

El camino hacia el Libro Blanco de 2016

En 2012 el embajador de Alemania en España ya nos explicaba que el motivo de la profunda reforma de las Fuerzas Armadas alemanas iniciada en 2009 era consecuencia de las misiones actuales: «la defensa del país como defensa aliada en el marco de la OTAN, la prevención de conflictos y gestión de crisis internacionales, incluida la lucha contra el terrorismo internacional y la participación en cometidos comunes en el marco de la PSDC de la Unión Europea»¹⁸. También comentaba, respecto al servicio militar obligatorio, que «formalmente solo ha sido suspendido, pero en realidad ha quedado prácticamente eliminado», así como la reducción de personal (de 340.000 a 250.000 entre civiles y militares) y de emplazamientos militares (de 400 a 270). Hay que añadir a la explicación del embajador que la reforma de las Fuerzas Armadas fue consecuencia directa de las medidas de austeridad del Gobierno alemán, aunque eso no significó la renuncia a su voluntad de internacionalizar la defensa.

En diciembre de 2013 el ministro de Relaciones Exteriores, Frank-Walter Steinmeier, señalaba que Alemania era demasiado grande para dedicarse solo a comentar la política mundial. En esas fechas la todavía hoy ministra de Defensa, Úrsula von der Leyen, también ofreció apoyo a los franceses en Malí y en la República Centroafricana. Pero la voluntad alemana de una mayor presencia en el extranjero no acabó ahí, poco después adelantó la posibilidad de colaborar en el Este de Ucrania y en la formación de soldados en Irak.

¹⁶ Central Intelligence Agency (2016). «Germany. Military expenditures». *The World Fact Book*. Washington D.C, CIA.

¹⁷ FUENTE COBO; I. (2015). «La seguridad y la defensa alemana: ¿Preparada para Liderar?» *Documento Opinión*, 56/2015. Madrid, Instituto Español de Estudios Estratégicos. Disponible en: <http://www.ieeee.es/contenido/noticias/2015/12/DIEEEA56-2015.html>.

¹⁸ Silberberg, R. (2012). Política de seguridad y defensa Alemana. *Boletín de Información*, (323), 7-18. Conferencia pronunciada en el CESEDEN en diciembre de 2011. Véase la página 17. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4198885.pdf>.

Sin duda la crisis de Ucrania ha sido la principal cuestión para la política exterior alemana en los últimos años. Incluso en 2014 Alemania expulsó a un diplomático ruso en Berlín y Rusia hizo lo propio en Moscú. El debate interno sobre Rusia ha dividido a la opinión pública e incluso a los políticos. El ministro de Asuntos Exteriores Steinmeier llegó a declarar ante el Parlamento: «No queremos la guerra fría ni la guerra caliente, pero queremos preservar la paz en Europa». Ello no significaba una falta de atención a los problemas de Oriente Medio o a la guerra de Siria. De hecho la canciller alemana declaró: «El Estado Islámico es una amenaza para Alemania». De lo que no cabe duda es que la voluntad de Alemania de incrementar su participación militar a nivel internacional, ha puesto en evidencia las deficiencias en las estructuras y el equipamiento que tiene la *Bundeswehr*, como se señalaba en *Deutsche Welle*¹⁹. Como consecuencia de esta situación, en 2014 ya se puso en marcha un plan para la revisión de la política exterior alemana, en el que participaba toda la sociedad civil a través de Internet y de eventos públicos de carácter científico y político. Este plan de reformulación de la Política exterior se llamó «Revisión 2014». En esa fecha la actual ministra de Defensa Úrsula Gertrud von der Leyen ya se ocupaba de la cartera ministerial desde diciembre de 2013.

El Libro Blanco de 2016

Ángela Merkel es canciller federal de Alemania desde el 22 de noviembre de 2005. Once meses después de su toma de posesión, en octubre de 2006, publicó su primer Libro Blanco sobre la Política de Seguridad Alemana y el futuro de su Ejército. Diez años después, el 11 de julio de 2016, se ha presentado la nueva estrategia de política de seguridad alemana²⁰. En sus propias palabras pretende fomentar el debate interno y «su propósito es intensificar y enriquecer este debate. Además, también muestra a los socios internacionales y aliados cómo Alemania ve su papel futuro en materia de política de seguridad». En suma se trata de un doble ejercicio, por un lado un compromiso interno de reorganización y cambio estratégico; Y por otro, de un ejercicio de marketing de difusión y puesta en valor del nuevo papel de liderazgo mundial que desea asumir Alemania en materia de Seguridad.

¹⁹ *Deutsche Welle* es la cadena oficial para el extranjero de Alemania, que emite en diferentes medios en más de 30 idiomas, influyendo y creando estados de opinión. Véase el artículo *Alemania y su Política Exterior en 2014*. Disponible en: <https://goo.gl/jyL8BI>.

²⁰ FMD - Federal Ministry of Defence (2016). *White Paper 2016 on German Security Policy and the future of the Bundeswehr*. Berlin. Disponible en: <http://goo.gl/f7pK0Z>

En nuestra opinión, el Libro Blanco de 2016 sobre la Política de Seguridad y el futuro de la *Bundeswehr*, es el anuncio oficial de la voluntad decidida de Alemania de ocupar el liderazgo internacional en lo relativo a la Política de Seguridad y Defensa. Pero también debe de entenderse desde la perspectiva económica: Alemania nunca renunció a su voluntad de internacionalizar la defensa ni tan siquiera durante la crisis económica. Pero ahora una vez superada la crisis, ha decidido apostar por el liderazgo europeo tratando de restarle protagonismo a Francia.

La estructura del Libro Blanco de la Defensa Alemana es sencilla. Se abre con una presentación a cargo de la canciller alemana y de la ministra de Defensa, que dan paso a dos partes: Una sobre la política de la defensa alemana y otra sobre el futuro del Ejército Federal. Finalmente el trabajo se cierra con una breve conclusión de tres páginas. Ángela Merkel en su Introducción²¹ ya señala que ante la falta de libertad motivada por las crisis y conflictos le corresponde a Alemania «asumir la responsabilidad de la seguridad de Europa en asociación con nuestros socios europeos y transatlánticos con el fin de defender los derechos humanos». A continuación la ministra de Defensa, Úrsula von der Leyen, nos detalla que el Libro Blanco debe resolver los siguientes aspectos: Definir el papel que Alemania debe jugar en la Política de Seguridad mundial; Detallar las áreas en las que se debe concentrar la diplomacia alemana, la política de desarrollo, y la participación militar; Y definir el tipo de Fuerzas Armadas necesarias «para proteger nuestra libertad y contribuir a la estabilidad global».

La primera parte del Libro Blanco ocupa 65 páginas y en ella se revisa la Política de Seguridad. Se tratan cuatro temas distintos: (1) Los elementos clave de la política de seguridad alemana; (2) El contexto de seguridad; (3) Las prioridades estratégicas; y, (4) Las áreas clave para política de seguridad alemana. En el primer apartado de los «Elementos Clave» se define el papel que se desea ocupar en el ámbito de la seguridad mundial y se dice que: «Alemania está dispuesta a aceptar la responsabilidad y asumir el liderazgo internacional teniendo un papel decisivo y relevante en la respuesta a los debates»²². Eso sí, se trata de matizar la afirmación añadiendo que se «incluyen alianzas [...] especialmente la estrecha asociación de seguridad de Alemania con Estados Unidos». Sin olvidar la participación de Alemania «con las Fuerzas Armadas en la Unión Europea». Más adelante en este primer apartado, se detallan los Intereses y los

²¹ *Ibid.* Federal Ministry of Defence (2016), pp. 6 y 7.

²² *Ibid.* Federal Ministry of Defence (2016), p. 22.

Principios Rectores del Gobierno alemán, que son «garantizar la libertad, la seguridad y la prosperidad de nuestros ciudadanos, promoviendo la paz, y el fortalecimiento del estado de derecho».

Al analizar el Contexto de Seguridad de Alemania, se trata a lo largo de 18 páginas los últimos cambios del Orden Internacional que afectan a Alemania: la multipolaridad y la crisis del sistema de equilibrio euroatlántico y las tensiones dentro de la Unión Europea. Señalando la importante reducción de los presupuestos nacionales en Defensa y veladamente la falta de avance en la creación un ejército europeo. También se tratan los Desafíos para la política de seguridad de Alemania entre los que se detallan: El terrorismo transnacional, la cibernética, los conflictos entre Estados, la migración incontrolada e irregular o la sanidad entre otros.

Las Prioridades Estratégicas de Alemania se abordan en 8 páginas que corresponden al tercer apartado de la primera parte. Las prioridades son cinco: (1) Un enfoque global e interministerial en materia de Seguridad, para lograr integrar la seguridad interior y exterior; (2) Mayor cohesión entre la OTAN y la Unión Europea; (3) Garantía del suministro energético; (4) Participación de Alemania en el reconocimiento temprano, prevención y resolución de conflictos; y, (5) Respeto a las normas de derecho internacional. La primera parte la cierra el detalle de las áreas clave para política de seguridad alemana (29 páginas). Se distingue entre las áreas clave de ámbito nacional e internacional. En cuanto las Áreas de la Seguridad Nacional se detallan las siguientes: El fortalecimiento y expansión de la capacidad estratégica; El desarrollo sostenible de Seguridad; Intensificar el enfoque integral y Promover la Resiliencia, entendiendo que esta es el resultado no solo del esfuerzo del Estado sino del esfuerzo de toda la sociedad: la industria, la comunidad científica, y toda la sociedad civil. Respecto al Ámbito Internacional como era de esperar se analiza con cierto detalle la relación de Alemania con Naciones Unidas, OTAN, Unión Europea, OSCE y otras asociaciones bilaterales y multilaterales. Respecto a OTAN, se recuerda que el Gobierno alemán se ha comprometido a aumentar su aportación y visibilidad de sus capacidades europeas dentro de la Alianza. A la vez que desea asumir el liderazgo apoyando el Concepto Nación Líder²³ (*Framework Nation Concept*), propuesto por Alemania en 2013. En esta

²³ Este concepto supone que los Estados europeos miembros europeos de la OTAN pongan en común sus capacidades para crear conglomerados multinacionales. Este concepto debería permitir conservar las capacidades militares de los Estados europeos a la vez que permite crear capacidades europeas con

primera parte también se detalla el objetivo de invertir el 2% del producto interior bruto en Defensa²⁴ y el 20% de esta cantidad en la adquisición de material, con el fin de alcanzar el objetivo fijado por la OTAN.

La segunda parte del Libro Blanco trata el Futuro de las Fuerzas Armadas alemanas (*Bundeswehr*). En sus 54 páginas se abordan cuatro temas distintos: (1) La Misión y Tareas de la *Bundeswehr*; (2) Principios rectores en el futuro; (3) Las capacidades; Y, (4) La construcción de la *Bundeswehr* del futuro. En cuanto a la misión y las tareas (capítulo 5), se detallan las misiones clásicas: la defensa de la soberanía e integridad territorial de Alemania y la protección de sus ciudadanos, apoyar a la política exterior y de seguridad de Alemania, asegurar los suministros, apoyar a la defensa de nuestros aliados y de sus ciudadanos, la promoción de la seguridad y la estabilidad en un marco internacional. También se señala que se reforzará la integración europea, la asociación transatlántica y la cooperación multinacional.

Respecto a los Principios Rectores del Ejército Federal del futuro (capítulo 6), se recuerda lo ya señalado en la Introducción por Ángela Merkel, sobre que Alemania estaba dispuesta a «asumir la responsabilidad de la seguridad de Europa en asociación con nuestros socios europeos y transatlánticos...». Y también se recuerda lo señalado en las primeras páginas de la primera parte, pero ahora se formula de la siguiente manera: «Alemania está dispuesta a asumir la responsabilidad y el liderazgo como nación marco de alianzas y asociaciones». Haciendo referencia expresa a la propuesta alemana de 2013 en el seno de OTAN del Concepto de Nación Líder (*Framework Nation Concept*).

En el capítulo 7 se enumeran genéricamente (en cinco páginas) las directrices para establecer las capacidades necesarias del Ejército Federal del futuro. El octavo y último capítulo trata con más detalle cómo será el *Bundeswehr* del futuro. A lo largo de casi 30 páginas se trata de definir el Marco Legal, el ideario interno, la cultura de Defensa y aspectos más operativos como son la política de personal y los procesos de licitación pública para la Defensa. El mejor resumen de este capítulo y de todo el trabajo lo podemos encontrar en las tres páginas finales de la Conclusión, tituladas el «Ejército Federal, un instrumento de la Política de seguridad alemana hoy y en el futuro». En él se indica que las capacidades de las Fuerzas Armadas se han reducido de manera

vocación de permanencia en el tiempo.

²⁴ Lo cual supone aproximadamente un incremento del presupuesto de un 70%.

importante como consecuencia de la Unificación, de la desaparición del servicio militar obligatorio y de la reducción del gasto. Hoy en día estas capacidades son insuficientes para los retos del futuro y además no permiten que Alemania desempeñe «un papel sustancial en los numerosos focos de tensión», ni que asuma «la responsabilidad de la estabilidad y seguridad del orden internacional». Como se desea que la *Bundeswehr* esté preparada para garantizar la seguridad nacional y asumir el liderazgo en el exterior, se anuncia que se dispondrán los medios necesarios para por sí mismo poder desempeñar estas dos tareas.

A pesar de ello, se subraya la importancia de la defensa colectiva en el seno de OTAN, como «pilar de la Defensa Europea». Y se concluye, por lo tanto es necesario que el Ejército Federal tenga «los recursos suficientes, así como el personal y equipo adecuado» para sus nuevas misiones. Solo de esta manera Alemania podrá asumir «la responsabilidad de la política de seguridad internacional, y a la vez desempeñar el papel principal» que le corresponde según esta estrategia.

Conclusión

El Libro Blanco de la Defensa Alemana de 2016 aparece en un momento con una situación geopolítica completamente distinta a la del año 2006: El conflicto en Ucrania, el de Libia y Siria, el Daesh, o la crisis de refugiados no existían. Era necesaria una nueva referencia geoestratégica. En ella el Gobierno alemán se ha vuelto a comprometer a alcanzar el 2% de gasto en materia de defensa ya antes pactado en el seno de OTAN. Esto no es poca cosa: frente a 35.500 millones de euros gastados en 2015²⁵, se pretende alcanzar los 60.700 millones de euros en 2017. Incluso desde la oposición alemana se ha considerado que el Libro Blanco no es más que «una solicitud por escrito para obtener más dinero para más soldados, para más operaciones militares y para más equipamientos militares».

Hasta los propios socios de gobierno, los socialdemócratas (SPD), en palabras de su portavoz (Rainer Arnold), han llegado a calificar las previsiones de financiación del Libro Blanco como una «ilusión».

El Libro Blanco, como cualquier estrategia nacional en esta materia, cumple un doble objetivo: por un lado un compromiso interno de reorganización y cambio estratégico; Y

²⁵ Según el SIPRI, Instituto Internacional de Investigaciones para la Paz de Estocolmo.

por otro, es un ejercicio de marketing de difusión y puesta en valor del nuevo papel de liderazgo mundial que desea asumir Alemania en materia de Seguridad.

*Javier de Carlos Izquierdo**
Doctor en historia.

10/2017

27 de enero 2017

*David Poza Cano**

El derrumbe del «statu quo» en
Oriente Medio: las estrategias de
seguridad de Irán y Arabia Saudí

El derrumbe del «statu quo» en Oriente Medio: las estrategias de seguridad de Irán y Arabia Saudí

Resumen:

Oriente Medio se ha caracterizado siempre por la gran cantidad de actores que condicionan la región, sin embargo no todos ellos tienen la misma capacidad de conformar el futuro de sus pueblos. En la actualidad solo hay cuatro países que realmente puedan marcar y definir las circunstancias de esta zona del mundo: Irán, Arabia Saudí, Estados Unidos y Rusia. El presente artículo analiza las grandes líneas estratégicas de seguridad y las limitaciones de las potencias de la región: Irán y Arabia Saudí, centrándose en el momento actual y sus proyecciones futuras.

Abstract:

Middle East has always been characterized by the large number of actors that condition the region, nevertheless not all of them have the same capacity to shape the future of their peoples. Currently there are only four countries that can really set the course and define the circumstances of this part of the world: Iran, Saudi Arabia, the United States of America and Russia. The present article analyzes the main security strategy plans and their limitations of the powers of the region: Iran and Saudi Arabia, focusing on the current moment and their future projections.

***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:

Irán, Arabia Saudí, Oriente Medio, seguridad, estrategia, Cuerpos de la Guardia Revolucionaria Islámica, Daesh, Al-Qaeda, Donald Trump.

Keywords:

Iran, Saudi Arabia, Middle East, security, strategy, Islamic Revolutionary Guard Corps (IRGC), Daesh, Al-Qaeda, Donald Trump.

Introducción

La estrategia de Barack Obama durante su mandato de retirar a Estados Unidos de toda intervención militar directa en Oriente Medio ha sido el detonante del profundo cambio en la región en el último lustro, haciendo que los aliados árabes de Estados Unidos, principalmente Arabia Saudí, no tengan ya el poder de contar con los norteamericanos para perseguir y defender sus propios intereses nacionales.

Este cambio de rol de Estados Unidos ha provocado que sean ahora los propios países árabes los que tienen que defenderse y hacer valer sus intereses por sí mismos, aplicando ellos las estrategias y políticas que garanticen la supervivencia y la propia seguridad de sus regímenes políticos.

Al abandonar Estados Unidos su papel de líder y de garantía directa del equilibrio geopolítico en la región, Irán ha sabido aprovechar el caos generado en beneficio de su estrategia de expansión en Oriente Medio, y Arabia Saudí ha tenido que modificar su posicionamiento estratégico tradicional.

Se describen a continuación las estrategias de Irán y Arabia Saudí en Oriente Medio.

Irán

Irán, con una población de aproximadamente 75 millones de habitantes (usando datos confirmados de 2010)¹, representa cerca del 5% de la población musulmana mundial². Si bien esta cifra es ridícula en el conjunto de la población musulmana total, sin embargo representa alrededor del 40% de la población chií mundial³.

Estas reducidas cifras de población de Irán a nivel mundial, sin embargo adquieren mayor relevancia y peso si se analizan en el contexto regional de Oriente Medio. En este caso Irán representa el segundo país de la región en número de habitantes (tras Egipto con 80 millones) y comparándolo con su rival más directo, Arabia Saudí (25,5 millones), la diferencia es de unos 50 millones más a favor de Irán⁴.

Su mayor población, con una buena formación, unido a su situación estratégica, tamaño geográfico, grandes recursos naturales e historia, proyectan a Irán siempre hacia el

¹ «The Future of the Global Muslim Population (2011)». Pew Research Center. January 27, 2011. <http://www.pewforum.org/2011/01/27/the-future-of-the-global-muslim-population/>

² «Mapping the Global Muslim Population (2009)». Pew Research Center. October 7, 2009. <http://www.pewforum.org/2009/10/07/mapping-the-global-muslim-population/>

³ *Ibíd.*

⁴ «The Future of the Global Muslim Population (2010)». Pew Research Center.

liderazgo de la región, no existiendo ningún otro país en Oriente Medio que pueda competir contra estas características.

Desde la revolución de 1979 que estableció la actual República Islámica, las líneas principales de su política exterior se basan en:

- Una ideología islamista revolucionaria, que ha cimentado la expansión de su influencia en la región.
- Un desafío al sistema internacional, basado en un antimperialismo contra Occidente, que se materializa en su gran oposición a Estados Unidos y sus intereses, así como contra los principales aliados de Estados Unidos en Oriente Medio: Israel y Arabia Saudí.

Con estos principios la expansión de la influencia iraní se realiza de las siguientes maneras:

1. Creando y manteniendo actores no estatales y grupos militantes.
2. Explotando los miedos y reclamos de las minorías religiosas, fundamentalmente las chiíes. Esta tensión religiosa le sirve a Irán como vector de entrada y de influencia más allá de sus fronteras.
3. Mostrando una gran hostilidad hacia Estados Unidos e Israel.
4. Influyendo en elecciones populares con el fin de asegurar la victoria de sus aliados.
5. Enviando tropas a países aliados donde el Estado ha fracasado, como por ejemplo Siria e Irak.

El paradigma más claro y evidente de esta manera de influir de Irán es Hezbolá. Desde hace mucho tiempo este grupo no estatal desempeña un papel en la política y en la sociedad del Líbano desproporcionado, siendo un poder militar y político en este país, y al mismo tiempo una amenaza y un elemento disuasorio frente a Estados Unidos e Israel. Pese a que en los medios de comunicación y en los análisis interpretativos que se realizan sobre los conflictos en Oriente Medio al final se presenta todo tras un trasfondo religioso, sunníes contra chiíes, representados ambos por las dos potencias regionales, Arabia Saudí e Irán, la realidad demuestra que para Irán esto no es así. Teherán elige a sus aliados estratégicos no por su afiliación religiosa, sino por su afinidad ideológica, que básicamente como hemos dicho anteriormente es su oposición a Estados Unidos y a Israel. Así por ejemplo Hamás y la Yihad Islámica Palestina, ambos sunníes, han recibido un apoyo militar y financiero considerable por parte de Irán.

Al representar los chiíes un pequeño porcentaje de la población de Oriente Medio, de mayoría sunní, la tensión religiosa en la región es perjudicial para los intereses estratégicos de Irán. Irán nunca va a pretender liderar el mundo musulmán imponiendo el chiismo. No puede hacerlo por varios motivos: el primero porque los chiíes representan el 13% del total de musulmanes en el mundo, concentrándose principalmente en cuatro países (Irán, Pakistán, India e Irak)⁵; el segundo porque no hay una discrepancia teológica fundamental en el mundo musulmán entre la corriente sunní y la chií. Jamás Irán va a pretender eliminar o barrer del mapa a Arabia Saudí, sin embargo a Israel sí; y el último, porque la imagen de Irán en el mundo árabe sunní está muy deteriorada al ser uno de los principales aliados de los Gobiernos sirio e iraquí que han arremetido principalmente contra sus poblaciones sunníes.

Entonces, ¿cómo pretende liderar Irán al mundo musulmán si representa una rama minoritaria dentro del islam, y además su imagen, como consecuencia de su apoyo a regímenes contrarios a poblaciones sunníes, le sitúa en una muy baja popularidad y liderazgo para la mayoría de los musulmanes? mediante su ideología revolucionaria, que es antinorteamericana y que pretende definir un nuevo modelo de relaciones internacionales donde el islam, a través de Irán, imponga su visión del mundo. Este es el verdadero objetivo estratégico de Irán, y que sirve para interpretar tanto sus movimientos como sus recelos.

El ejército político e ideológico de Irán, los Cuerpos de la Guardia Revolucionaria Islámica (IRGC por sus siglas en inglés) y en especial su unidad de élite, la Fuerza Quds, son los responsables de diseñar e implementar las políticas regionales de Irán, y no, como podría esperarse, el Ministerio de Asuntos Exteriores iraní. Por el carácter encubierto del apoyo iraní y la opacidad del régimen, no es fácil obtener datos presupuestarios y de flujo de dinero para el desarrollo de su actividad. No obstante, por informaciones en prensa y distintos estudios es posible hacer algunas conjeturas que se aproximen al nivel de actividad económica que Irán destina a su expansión internacional.

En abril de 2015, en una interesante entrevista al presidente norteamericano Barack Obama sobre su política hacia Irán⁶, este afirmó que frente a los 600 mil millones de dólares que Estados Unidos tiene como presupuesto para Defensa, Irán solo tiene 30 mil

⁵ «Mapping the Global Muslim Population (2009)». Pew Research Center.

⁶ «Iran and the Obama Doctrine». New York Times. April 5, 2015. http://www.nytimes.com/2015/04/06/opinion/thomas-friedman-the-obama-doctrine-and-iran-interview.html?_r=0

millones de dólares. Muchas otras fuentes de análisis son un poco más modestas en la apreciación del gasto militar iraní, siendo la cifra conjeturada entre los 10-15 mil millones de dólares⁷ para un ejército de unos 500.000 soldados. El Servicio de Estudios del Congreso de Estados Unidos de América estima que Irán dedica el 3% de su PIB, unos 15 mil millones de dólares, a Defensa⁸.

A pesar de sufrir duras sanciones económicas, Irán de manera general, obtiene los recursos económicos para apoyar a sus aliados principalmente de sus reservas de petróleo. Ya antes de la firma del Plan de Acción Conjunto y Completo (JCPOA en sus siglas en inglés) sobre el programa nuclear iraní, Irán exportaba 1,4 millones de barriles al día a seis países (China, Corea del Sur, India, Japón, Taiwán y Turquía) que tenían dispensas de Estados Unidos⁹. Según evaluaciones del Fondo Monetario Internacional, entre 2013-2014 los ingresos de Irán provenientes del petróleo y el gas sumaron aproximadamente 65 mil millones de dólares¹⁰. Una vez firmado el JCPOA y a partir de su entrada en vigor el 16 de enero de 2016 las sanciones impuestas a Irán exclusivamente por su programa nuclear (no las relacionadas con terrorismo y con el abuso de los derechos humanos) fueron levantadas, permitiéndosele el acceso a activos congelados en bancos de todo el mundo por estas sanciones. Según el departamento del Tesoro de Estados Unidos, el Banco Central de Irán tendría entre 100-125 mil millones de dólares en activos repartidos internacionalmente, si bien los activos líquidos de los que podría disponer serían tan solo de unos 50 mil millones de dólares¹¹.

La ayuda financiera de Irán ha sido clave para la supervivencia del Gobierno de Al-Asad. Según el enviado especial de las Naciones Unidas para Siria, Staffan de Mistura, esta ayuda sería de unos 6 mil millones de dólares anuales¹². Si consideramos además líneas de crédito, costes de personal militar iraní en Siria, armamento y el apoyo de Hezbolá y

⁷ «Iran to hike military spending despite lower oil prices, sanctions». Reuters. Dec 7, 2014. <http://www.reuters.com/article/us-iran-economy-idUSKBN0JL0H320141207>; Stockholm International Peace Research Institute. <https://www.sipri.org/databases/milex>

⁸ «Iran's Foreign and Defense Policies». Congressional Research Center. December 21, 2016. <https://www.fas.org/sqp/crs/mideast/R44017.pdf>

⁹ «Iran in the Middle East: Leveraging Chaos». Karim Sadjadpour and Behnam Ben Taleblu. May 27, 2015.

¹⁰ «IMF Country Report N°15/349». Fondo Monetario Internacional. December 2015. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2015/cr15349.pdf>

¹¹ Press release of the U.S. Department of the Treasury. 8/5/2015.

<https://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/jl0144.aspx>

¹² «Iran Spends Billions to Prop Up Assad». Eli Lake. Bloomberg. June 9, 2015.

<https://www.bloomberg.com/view/articles/2015-06-09/iran-spends-billions-to-prop-up-assad>

otras milicias en la guerra siria, el apoyo total anual de Irán a este país estaría sobre los 15-20 mil millones de dólares¹³.

Igualmente el compromiso de Teherán con el Gobierno de Bagdad, dominado por chiíes, ha supuesto un aumento de las actividades de los Cuerpos de la Guardia Revolucionaria Islámica en Irak, incluyendo la presencia en el campo de batalla del jefe de la Fuerza Quds, Qassem Soleimani. Además Irán ha suministrado al Gobierno central de Irak aviones de combate Su-25¹⁴, firmando un acuerdo armamentístico valorado en 195 millones de dólares.

De esta manera y hasta el día de hoy Irán es quién mejor ha sabido aprovechar para su máximo beneficio el caos reinante en la región, aumentando su influencia y poder.

Arabia Saudí

El reino de Arabia Saudí fundado en 1932, y gobernado políticamente desde su origen por la familia Al-Saud, que da nombre al país, ejerce una gran influencia a nivel mundial y en especial en Oriente Medio por tres motivos: administra y controla los principales lugares santos del islam, posee vastas reservas de petróleo determinantes en el mercado internacional, y es la potencia regional que lucha contra Irán por la preponderancia en Oriente Medio, influyendo de manera considerable en las políticas y conflictos del mundo árabe.

Con cierta ironía Arabia Saudí es el más importante aliado de las democracias occidentales, y desde que fraguó su alianza estratégica con Estados Unidos el 14 de febrero de 1945, a bordo del crucero de la Marina de Estados Unidos USS Quincy, mediante la reunión entre el presidente norteamericano Franklin D. Roosevelt y el fundador del país, el rey Abdulaziz Al-Saud, son muchos los retos y tensiones que han marcado esta alianza duradera hasta hoy, basada principalmente en el compromiso de Estados Unidos para desarrollar, modernizar y proteger militarmente al reino saudí a cambio de garantizar este el flujo de petróleo de sus reservas y ser una fuerza estabilizadora en Oriente Medio¹⁵. Estos retos y tensiones en las relaciones con Estados

¹³ *Ibid.*

¹⁴ «All Iranian Su-25 Frogfoot attack planes have just deployed to Iraq». Jul 01 2014. <https://theaviationist.com/2014/07/01/iranian-su-25-iraq/>

¹⁵ «The Roosevelt and Abdulaziz Meeting, 70 Years On: A Conversation with Thomas Lippman». Saudi-US Relations Information System. February 14, 2015. <http://susris.com/2015/02/14/the-roosevelt-and-abdulaziz-meeting-70-years-on-a-conversation-with-thomas-lippman/>

Unidos a lo largo del tiempo fueron muy bien explicitados por Barack Obama en cierta ocasión al ser preguntado por la amistad entre ambos países, diciendo lacónicamente: «Es complicada»¹⁶.

No es nada fácil el papel de Arabia Saudí y de sus gobernantes, teniendo realmente una labor abrumadora que siempre afecta a la estabilidad y permanencia del reino. Tradicionalmente el papel exterior de Arabia Saudí se ha caracterizado por un carácter cauteloso, siendo evasivos y distantes en público y actuando entre bastidores. Una política muy directa hubiese afectado a la independencia y cohesión del país al situarlo en el centro de muchas de las disputas regionales. Sin embargo, la aparición de Al-Qaeda y más tarde Daesh (en parte siendo responsables involuntarios de su aparición, como consecuencia de su ideología islamista proselitista en todo el mundo), la expansión de la influencia de Irán en toda la región, el auge de los Hermanos Musulmanes principalmente en Egipto y el nuevo papel de Estados Unidos bajo la Administración de Barack Obama, forzaron al reino a tener que cambiar su tradicional manera de actuar en política exterior y asumir más visibilidad y protagonismo, lo que implica mayor independencia para tomar decisiones y actuar, y por tanto asumir con mayor responsabilidad las consecuencias de sus decisiones e intervenciones, y al mismo tiempo mayor exposición a los ataques exteriores. De esta manera los problemas a los que se enfrenta Arabia Saudí son tanto interiores (economía y terrorismo) como exteriores (Irán e intervenciones en toda la región: Yemen, Siria, Irak, Egipto, etc.).

Arabia Saudí no es una democracia, y su política interior se circunscribe a mantener las tradiciones islámicas (interpretadas por la escuela jurídica musulmana hanbalí que es la más estricta de las cuatro existentes dentro del Islam), y a evitar toda amenaza que pueda afectar a la estabilidad del país y a la continuidad de su monarquía. Bajo estas dos premisas tiene que lidiar la casa de Saud con las cada vez más numerosas voces, en especial de la población joven, demandando más oportunidades económicas, mejoras sociales y una mayor participación política. En este sentido las fuerzas de seguridad controlan y limitan muy estrechamente el activismo político y social.

¹⁶ «An Old Alliance Faces New Pressures as Obama Heads to Saudi Arabia». The New York Times. April 17, 2016.

http://www.nytimes.com/2016/04/18/world/middleeast/an-old-alliance-faces-new-pressures-as-obama-heads-to-saudi-arabia.html?_r=0

Esta tensión social interna en el país, que genera ansiedad por posibles disturbios y estancamiento económico, es complicada de resolver al contraponerse con los compromisos de la familia real de proteger las tradiciones islámicas conservadoras del país, y al mismo tiempo hacer frente a una serie de amenazas terroristas hacia este. Arabia Saudí considera a Al-Qaeda y sus filiales, al Daesh, y a otros grupos salafistas yihadistas como amenazas directas a la seguridad nacional del país. Además las relaciones entre parte de la población minoritaria chií (~ 10% -15%) y el Gobierno siguen siendo tensas, en medio de confrontaciones periódicas localizadas entre las fuerzas de seguridad, manifestantes y jóvenes armados en la rica provincia oriental, donde se sitúan un gran número de yacimientos petrolíferos. Los esfuerzos para mejorar las relaciones entre ambas comunidades religiosas se complican por el terrorismo antichí, la discriminación oficial y las preocupaciones saudíes acerca de los esfuerzos percibidos por parte de los iraníes para desestabilizar al reino al agitar a los chiíes saudíes.

Desde 2014 el Daesh se ha responsabilizado de multitud de atentados terroristas dentro del país, principalmente a cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado y a la minoría chií. Solo en el último año, 2016, se pueden destacar los siguientes:

- Atentado contra una mezquita chií en Al-Ahsa con muertos y heridos en enero¹⁷.
- Asesinato de un oficial de policía en Riad reivindicado por el Daesh en abril¹⁸.
- Atentado suicida contra el consulado de Estados Unidos en Yeda en julio¹⁹.
- Atentado suicida contra la mezquita del profeta en Medina en julio²⁰.
- Atentado suicida contra una mezquita chií en la provincia oriental del país en julio²¹.

Los tres últimos atentados mencionados más arriba fueron encadenados en las mismas fechas, coincidiendo con el final del Ramadán, siendo reivindicados por el Daesh. A día de hoy el Daesh es quizás la amenaza más prioritaria para el Gobierno saudí, no solo por su capacidad de atacar dentro del país, sino porque además cuestiona y amenaza

¹⁷ «Attack on Al-Ahsa mosque leaves several dead». Arab News. 29 January 2016.

<http://www.arabnews.com/featured/news/872236>

¹⁸ «Saudi security officer shot dead in attack claimed by ISIS». Al Arabiya English. 5 April 2016.

<http://english.alarabiya.net/en/News/middle-east/2016/04/05/Saudi-security-officer-shot-dead-in-attack-claimed-by-ISIS.html>

¹⁹ «Bomber blows himself up near US Consulate in Jeddah». Al-Jazeera. 5 July 2016.

<http://www.aljazeera.com/news/2016/07/suicide-bomber-dies-consulate-blast-jeddah-160704031739055.html>

²⁰ «Medina explosion: Suicide bombing near Saudi holy site». BBC. 5 July 2016.

<http://www.bbc.com/news/world-middle-east-36706761>

²¹ «Suicide bomber targets Shia mosque in Saudi Arabia». The New Arab. 4 July 2016.

<https://www.alaraby.co.uk/english/news/2016/7/4/suicide-bomber-targets-shia-mosque-in-saudi-arabia>

la legitimidad religiosa y política de la casa de Saud. A mediados de diciembre de 2015 el Daesh lanzó una campaña de comunicación coordinada a través de sus redes mediante vídeos condenando a la familia real saudí por ser unos tiranos apóstatas, prometiendo una serie de ataques al reino (como así fue según hemos visto) y alentando a sus simpatizantes en Arabia Saudí a levantarse y derrocar a la monarquía. No obviemos tampoco que el hecho de establecer un califato al que todos los musulmanes sunníes piadosos deberían lealtad es de por sí una amenaza integral a la legitimidad de la casa real saudí²². En mayo de 2015, el líder del Daesh Abu Bakr Al-Baghdadi desafió en un mensaje de audio a los líderes saudíes, deslegitimándoles como defensores del islam y de los principios sunníes salafistas, llamándolos «esclavos de los cruzados y aliados de los judíos» y acusándoles de abandonar a los sunníes palestinos, sirios e iraquíes entre otros²³. La edición en inglés de la revista de propaganda del Daesh, Dabiq, no dudó en su número de enero de 2016 en justificar el asesinato de muchos clérigos prominentes saudíes, animando a sus seguidores a acometer estos asesinatos.

En medio de la creciente amenaza del Daesh no se puede olvidar tampoco a Al-Qaeda, principalmente a Al-Qaeda en la península arábiga, con sede en Yemen y dirigida básicamente por nacionales saudíes. Tras la ejecución en enero de 2016 en Arabia Saudí de decenas de afiliados a Al-Qaeda en la península arábiga, Ayman Al-Zawahiri, líder de Al-Qaeda, emitió una declaración condenando enérgicamente al Gobierno saudí y pidiendo venganza con ataques al reino²⁴.

Con respecto a la política exterior saudí en los últimos años el descontento y la preocupación sobre el liderazgo y las políticas de Estados Unidos en la región han aumentado entre los líderes saudíes, en particular han demostrado su descontento con los enfoques de las políticas norteamericanas en Egipto, Bahréin, Irak, Siria e Irán. Las reuniones a alto nivel han sido frecuentes entre ambos países, destacando las visitas de

²² «Islamic State Leader Abu Bakr al-Baghdadi Encourages Emigration, Worldwide Action». SITE Intelligent Group. July 1, 2014.

<https://news.siteintelgroup.com/Jihadist-News/islamic-state-leader-abu-bakr-al-baghdadi-encourages-emigration-worldwide-action.html>

²³ «In New Audio Speech, Islamic State (ISIS) Leader Al-Baghdadi Issues Call To Arms To All Muslims». MEMRI. May 14, 2015.

<https://www.memri.org/jtm/new-audio-speech-islamic-state-isis-leader-al-baghdadi-issues-call-arms-all-muslims>

²⁴ «Al-Qaeda Leader Ayman al-Zawahiri Threatens Attacks on Saudi Arabia». ALALAM. January 15, 2016. <http://en.alalam.ir/news/1779399>

Obama a Riad en marzo de 2014, enero de 2015 y abril de 2016, el rey Salman bin Abd Al-Aziz, por su parte, viajó a Washington en septiembre de 2015.

En lo referente al acuerdo nuclear con Irán (JCPOA por sus siglas en inglés) los saudíes en un principio públicamente fueron relativamente neutrales, centrándose más en enfatizar algunos elementos del acuerdo que Arabia Saudí podría aceptar, que en mostrar un respaldo total al acuerdo. No obstante el rey Salman bin Abd al-Aziz, en su visita a Washington de septiembre de 2015, respaldó el acuerdo (que había sido ya aceptado el 3 de agosto de 2015 por los ministros de Asuntos Exteriores de los países del Golfo en la reunión del Consejo de Cooperación del Golfo con el secretario de Estado norteamericano John Kerry²⁵), describiendo el estado de las relaciones y la alianza entre Estados Unidos y su país como en un punto de inflexión hacia una nueva alianza estratégica para el siglo ^{xxi}²⁶.

Para los líderes saudíes la principal preocupación son las políticas regionales iraníes, comprometiéndose activamente a enfrentarse a estas en Siria, Irak, Yemen, Líbano y otros países. En este sentido valga como ejemplo el como a principios de 2016 Arabia Saudí designó a Hezbolá como organización terrorista, presionando a otros Estados de la Liga Árabe a hacer lo mismo, y canceló una ayuda de 3.000 millones de dólares al Líbano, para sus fuerzas de seguridad, simplemente por la influencia de Hezbolá en el Gobierno libanés²⁷.

Formalmente las relaciones diplomáticas entre Arabia Saudí e Irán están rotas desde enero de 2016 a raíz de los ataques violentos y vandalismo contra la embajada saudí en Teherán y contra el consulado en Mashhad. Estos incidentes ocurrieron tras la ejecución del clérigo chií Nimr Al-Nimr, junto a decenas de miembros de Al-Qaeda, por cargos de traición y terrorismo²⁸.

²⁵ «Joint Statement of the U.S.-GCC Foreign Ministers Meeting». U.S. Department of State. August 3, 2015. <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2015/08/245619.htm>

²⁶ «King Salman hails Saudi Arabia's "21st century Alliance" with US». Asharq Al-Awsat. September 7, 2015. <http://english.aawsat.com/2015/09/article55345043/king-salman-hails-saudi-arabias-21st-century-alliance-with-us>

²⁷ «After terrorist label, what is GCC's next move against Hezbollah?». Al-Monitor. March 3, 2016. <http://www.al-monitor.com/pulse/sites/almonitor/contents/articles/originals/2016/03/iran-hezbollah-gcc-terrorist-organization-condemn.html>

²⁸ «Iranian Protesters Ransack Saudi Embassy After Execution of Shiite Cleric». The New York Times. Jan 2, 2016. http://www.nytimes.com/2016/01/03/world/middleeast/saudi-arabia-executes-47-sheikh-nimr-shiite-cleric.html?_r=0

En marzo de 2015, a petición del que había sido el presidente yemení Abdrabbuh Mansur Hadi y al ver este que las fuerzas hutíes avanzaban sobre Aden, Arabia Saudí, liderando una coalición de países árabes, intervino militarmente en Yemen con bombardeos aéreos. Los hutíes por su parte desde entonces han atacado la frontera saudí, matando a civiles y miembros de los cuerpos y fuerzas de la seguridad del Estado, llegando a utilizar misiles Scud²⁹. Yemen es un Estado fallido, donde se libra una de las tres guerras subsidiarias o indirectas (*proxy war*, en inglés) existentes en Oriente Medio, como tal Estado fallido multitud de grupos no estatales aprovechan la situación para generar inestabilidad en la región. Los objetivos de Arabia Saudí en Yemen son evitar un Estado chií en la península arábiga y facilitar un Gobierno afín que recupere la función estatal. En Siria, en líneas generales, los objetivos de Arabia Saudí son posicionar al reino como protector de los árabes sunnís, al mismo tiempo que perseguir sus propios intereses nacionales en relación con los posicionamientos de Irán y Turquía allí. La postura saudí es la de que Al-Asad debe abandonar el poder, ya sea mediante negociaciones políticas o por medios militares³⁰, pretendiendo en el fondo que Siria cambie políticamente de la órbita iraní a una órbita sunní, y por tanto más cercana a Arabia Saudí.

Con respecto a Irak, el posicionamiento es similar a Siria pero al mismo tiempo distinto y con matices. Mientras que Arabia Saudí pertenece a la coalición internacional contra el Estado Islámico liderada por Estados Unidos en Siria, participando activamente en los bombardeos, no es así en la coalición internacional contra el Estado Islámico en Irak, donde simplemente no forma parte de dicha coalición. En diciembre de 2015 Arabia Saudí abrió oficinas diplomáticas en Irak tras 25 años de ausencia, marcando un hito en la relativa normalización de las relaciones entre Arabia Saudí e Irak. Sin duda alguna el cambio de liderazgo iraquí del primer ministro Nouri Al-Maliki al nuevo primer ministro Hayder Al-Abadi facilitó este paso³¹. Mejorar las relaciones bilaterales entre ambos países, que comparten 814 km de frontera, así como apoyar una mejor inclusión de los árabes sunnís de Irak en el Gobierno del país son los objetivos fundamentales de Arabia

²⁹ «Saudis "intercept" scud missile fired from Yemen». Al Jazeera. December 27, 2015. <http://www.aljazeera.com/news/2015/12/saudi-arabia-intercepts-scud-missile-fired-yemen-151227095228415.html>

³⁰ «"Assad will be removed", Saudi Arabia's foreign minister tells FRANCE 24». France 24. 2016-05-10. <http://www.france24.com/en/20160510-interview-adel-al-jubeir-saudi-fm-arabia-syria-assad-yemen-iran-israel>

³¹ «Saudi Arabia to reopen Baghdad embassy after 25-year chill». Reuters. Jan 3, 2015. <http://www.reuters.com/article/us-saudi-iraq-idUSKBN0KC06S20150103>

Saudí en Irak. No obstante, el compromiso saudí con Irak en lo que se refiere a ayuda financiera no es tan generoso como con otros países, debido a la clara mayoría chií que domina el país y a la influencia iraní en este, así Estados Unidos intentó convencer a los Estados del Golfo para que prestaran una mayor asistencia económica y militar al Gobierno iraquí, sin éxito aparentemente³².

Arabia Saudí se siente amenazada existencialmente: la monarquía, la legitimidad de su Estado e incluso el futuro del islam lo ven en peligro. A medida que Irán siga aumentando su influencia en Oriente Medio afianzando su poder, Arabia Saudí buscará aumentar su propio poder para equilibrar la situación en la región.

Conclusiones y perspectivas

En los últimos años estamos presenciando el cambio de *statu quo* en Oriente Medio respecto a su arquitectura de seguridad, gestándose un nuevo marco de definición de roles de todos los actores regionales. Desde la invasión de Kuwait por parte de Irak, Estados Unidos había impuesto una sólida presencia en Oriente Medio dirigiendo una estrategia, apoyada por sus aliados, que giraba alrededor de un fuerte apoyo militar y económico, predispuesto siempre a una activa intervención militar para contrarrestar a cualquier actor, estatal o no estatal, que rompiera el equilibrio.

La doctrina Obama aplicada en Oriente Medio, caracterizada principalmente por la moderación norteamericana en el uso de su poder militar y por la aplicación de una estrategia política de *offshore balancing*³³, acercándose relativamente a Irán, para pretender de esta manera hacer de balanza entre los países árabes y el país persa, ha forzado a sus aliados regionales a que estos tengan que asumir mayores responsabilidades para su propia seguridad, generando un sentimiento de recelo y duda sobre el compromiso estadounidense.

Al asumir mayores responsabilidades los países árabes, estos ejercen mayor independencia en sus decisiones, posibilitando el que pueda haber ocasiones en las que muestren resistencia a secundar incondicionalmente las decisiones norteamericanas, al

³² «Obama pushes Saudis, Gulf allies to step up Iraq aid». Associated Press. Apr. 20, 2016.

<http://bigstory.ap.org/article/aac46db1523c4616b91d979eff7578a2/carter-presses-gulf-nations-do-more-iraq>

³³ En relaciones internacionales, desde un punto de vista realista, la estrategia *offshore balancing* consiste en que una gran potencia internacional se apoya en potencias regionales aliadas para controlar el surgimiento de una potencia hostil. Se permite de esta manera que esta gran potencia mantenga su poder sin los costes de grandes despliegues militares a nivel mundial.

mismo tiempo que tienen que ser más responsables en su política exterior y en sus intervenciones militares, necesitando coordinarse mucho mejor con otros aliados e incluso teniendo que buscar nuevos socios externos y nuevas alianzas, como sería el caso de Rusia, haciendo que la capacidad de influencia y presión de Estados Unidos disminuya, abandonando este el papel de líder y de garantía directa del equilibrio geopolítico en la zona.

Ante esta situación Irán es la potencia regional que tiene más establecida su estrategia y sus objetivos. Ha conseguido definir unos planes que solo dependen del tiempo, avanzando según las circunstancias y la posibilidad. Su estrategia es global y revolucionaria, no se circunscribe solo a Oriente Medio, el cual simplemente es un primer paso en su estrategia para aumentar su poder y proyectar sus planes de influencia al resto del mundo. Su enemigo principal no es Arabia Saudí, es Estados Unidos y el orden internacional que lidera, considerando a Israel y Arabia Saudí como los aliados de Estados Unidos en la región.

Por su parte, Arabia Saudí, ha tenido que adaptar su estrategia rápidamente y profundamente a las nuevas circunstancias. La percepción saudí de la situación en la región es la de un riesgo serio para la supervivencia del reino y de su influencia y primacía en el mundo musulmán. El malestar con Estados Unidos es evidente, si bien su alianza es fuerte y no hay nadie mejor que Estados Unidos para garantizar su seguridad. Arabia Saudí no tiene ambiciones globales, se centran sus prioridades en el mundo musulmán y en la estabilidad en Oriente Medio. Tiene una generación de líderes más jóvenes que se está integrando poco a poco en la toma de decisiones del país, muchos de ellos con educación en universidades norteamericanas. Su visión del mundo, diferente a la de sus antecesores, sin duda alguna abrirá Arabia Saudí a cambios profundos sobre su papel global, asumiendo mayores responsabilidades, si bien siempre dentro de la tradición musulmana más conservadora.

Aunque aparentemente en la actualidad el caos domina Oriente Medio, el número de actores no estatales ha aumentado, siendo por tanto mayor la complejidad de la lucha de intereses, y la inestabilidad en toda la región hace difícil pronosticar su futuro, no obstante las estrategias de Irán y Arabia Saudí a largo plazo son claras, siendo Estados Unidos el que introduce en la actualidad el mayor grado de incertidumbre.

Resulta paradójico, si bien en línea con el abandono contemporáneo del uso de la razón por parte de la política en las campañas electorales, que tras meses y meses de

campaña electoral, no se sepa nada sobre lo que va a hacer Donald Trump en general, y en particular en su política internacional. Sin embargo si se pueden percibir las cuestiones sobre las que va a tener que tomar decisiones cruciales e intuir las consecuencias de estas decisiones.

Las líneas rojas en Oriente Medio para Estados Unidos van a seguir siendo las mismas, independientemente del presidente que esté en la Casa Blanca, y son: 1) la lucha y eliminación del terrorismo, principalmente de Al-Qaeda y el Daesh y en especial cuando implica Estados fallidos; 2) la amenaza de un Irán nuclear con la consecuente escalada nuclear en la región; y 3) el apoyo, defensa y garantía de la existencia de Israel.

Con respecto a la lucha contra el terrorismo del Daesh y de Al-Qaeda se verá una mayor implicación militar norteamericana en la región que implicará una mayor presencia de tropas estadounidenses en las zonas controladas en la actualidad por el Daesh y por Al-Qaeda. Incluso es probable que para este tema se pueda crear y funcionar una alianza con Rusia, siendo ambos países los que coordinarán conjuntamente las operaciones.

Pero el problema, como muchas veces, es el después, que suele ser mucho más complejo que el vencer militarmente, y en estos casos Estados Unidos ha dado pruebas históricamente de falta de capacidad. Una vez conseguido el objetivo de eliminar en territorio sirio e iraquí al Daesh, ¿quién controlaría la nueva tierra reconquistada? Se retirarían unas posibles tropas norteamericanas de territorio sirio para dejarlo en manos de ¿Al-Asad?, ¿los kurdos?, ¿grupos no estatales?, ¿Irán? Una eliminación del Daesh en territorio sirio ¿implicaría la aceptación por parte de la Administración Trump de la continuidad del régimen de Al-Asad? Las respuestas a estas preguntas pueden ser o no el germen de posibles nuevos conflictos armados, como por ejemplo entre los kurdos sirios y el Gobierno de Damasco, o entre los kurdos iraquíes y el Gobierno chií de Bagdad³⁴.

Es pública y notoria la oposición de la mayoría de los líderes del partido republicano norteamericano al acuerdo nuclear con Irán promovido principalmente por la Administración Obama. Si bien no sería muy sensato que el primer día de la llegada de Trump a la presidencia de Estados Unidos anulara dicho acuerdo (JCPOA en sus siglas en inglés), pero las declaraciones de distintos congresistas y senadores republicanos

³⁴ «Kurds concerned about Baghdad's increasing military prowess». Al-Monitor. August 18, 2016. <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2016/08/kurds-concerns-baghdad-weapons-iraq.html#ixzz4HxyK165j>

desde que Trump ganó las elecciones por una vuelta a las sanciones a Irán a través de un endurecimiento de las condiciones del acuerdo, unido a un exceso de celo de las verificaciones³⁵, apuntan a un aumento gradual de la tensión con Irán. Por el lado iraní ya han avisado de que no permitirán ninguna renegociación o cambio en el acuerdo³⁶.

El aumento de la tensión con Irán dará alas y más libertad a este último para aumentar su actividad revolucionaria en todo el Oriente Medio y acelerar su capacidad nuclear, provocando una carrera nuclear en toda la región. Además Irán aprovecharía para reforzar su influencia y poder en los países en los que ya está implicado: Irak, Siria y el Líbano, y avanzaría hacia una segunda fase de tensión en la región una vez que las guerras en Irak y Siria se hubiesen resuelto.

Esta segunda fase consistiría en seguir expandiendo su influencia en la región enfrentándose a Israel y Arabia Saudí, lo que implicará exportar su revolución a la península arábiga a través de las minorías chiíes que viven allí, intentando desestabilizar a los países del Golfo. Y Hezbolá, una vez liberado de su compromiso en Siria, podrá dedicarse a su lucha contra Israel, en una guerra de misiles en el norte de Israel, ofensiva pronosticada y esperada desde hace años, y seguramente coordinada con Hamás en Gaza contra el sur de Israel.

Donald Trump probablemente intentará corregir la supuesta errada estrategia de Obama en Oriente Medio mediante una mayor intervención estadounidense, que seguramente implique un resurgimiento de la presencia militar norteamericana principalmente en Siria e Irak, y como sería amenaza contra Irán. De esta manera pretenderá distanciarse y diferenciarse de su antecesor, para muy probablemente descubrir que las realidades estructurales de la región justificarán la visión de Obama sobre las limitaciones norteamericanas en el ejercicio de su poder en Oriente Medio.

*David Poza Cano**
Ingeniero industrial del ICAI
Máster en análisis y prevención del terrorismo.

³⁵ «Iran hawks lay out their wish list for Trump era». Al-Monitor. December 7, 2016.

<http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2016/12/iran-hawks-wish-list-trump-era-military.html#xzz4SL3nuJ7r>

³⁶ «Iran's President Rules Out Renegotiating JCPOA». Tasnim News Agency. January, 17, 2017.

<https://www.tasnimnews.com/en/news/2017/01/17/1299772/iran-s-president-rules-out-renegotiating-jcpoa>

11/2017

30 de enero 2017

Ana Sánchez Cobaleda*

La 8.^a Conferencia de Examen de la Convención sobre la Prohibición de Armas Biológicas: una nueva oportunidad perdida

La 8.^a Conferencia de Examen de la Convención sobre la Prohibición de Armas Biológicas: una nueva oportunidad perdida

Resumen:

Del 7 al 25 de noviembre de 2016 se ha celebrado en Ginebra la 8.^a Conferencia de Examen de la *Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, la Producción y el Almacenamiento de Armas Bacteriológicas (Biológicas) y Toxínicas y sobre su Destrucción*. La CABT entró en vigor en 1972 con el fin de que los Estados renunciasen a la utilización de esta clase de armas contra humanos, animales o plantas. Son varios los problemas de los que adolece el régimen de la CABT y muchos de ellos son considerados hoy en día como esenciales: la ausencia de métodos de verificación y control del cumplimiento, la inexistencia de una Organización Internacional que preste apoyo en la implementación de las obligaciones o un proceso «intersesional» poco robusto son solo algunos ejemplos de los retos sometidos a debate en esta ocasión. Si bien al iniciar la 8.^a Conferencia existía ambición para abordar estas y otras cuestiones clave para la no proliferación de armas biológicas, la obligación de consenso entre opiniones abiertamente divergentes ha limitado los resultados obtenidos, creando una sensación generalizada cercana a la decepción.

Abstract:

The 8th Review Conference of the Convention on the Prohibition of the Development, Production and Stockpiling of Bacteriological (Biological) and Toxin Weapons and on

***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.

Their Destruction was held in Geneva from the 7th to 25th of November 2016. The BWC came into force in 1972 in order to make States renounce the use of such weapons against humans, animals or plants. The BWC regime has been facing a number of problems, many of which are now considered essential: the lack of verification and enforcement mechanisms, the lack of an international organization to support the implementation of obligations or a non-robust intersessional process are just a few examples of the challenges under discussion this time around. While there was ambition at the start of the 8th Conference to address these and other key issues regarding non-proliferation of biological weapons, the requirement of consensus among openly divergent views has limited the results, creating a general feeling of disappointment.

Palabras clave:

Convención sobre la Prohibición de Armas Bacteriológicas (Biológicas) y Toxínicas / Armas biológicas/No proliferación/Seguridad.

Keywords:

Convention on the Prohibition of Bacteriological (Biological) and Toxin Weapons (BWC) /Biological Weapons/Non-proliferation/Security.

Introducción

Los Estados Parte en la *Convención sobre la Prohibición del desarrollo, la producción y el almacenamiento de armas bacteriológicas (biológicas) y tóxicas y sobre su destrucción* se han reunido en Ginebra del 7 al 25 de noviembre para celebrar la 8.ª Conferencia de Examen de dicho Tratado.

La Convención sobre Armas Biológicas y Tóxicas (en adelante, CABT) fue firmada en 1972, entró en vigor en abril de 1975 y fue la primera convención en prohibir una categoría entera de armas. Emplear la capacidad destructiva de los agentes biológicos como armas no era algo reciente, ya que patógenos y toxinas derivadas de veneno y otras secreciones de plantas y animales se habían usado ya en el Neolítico¹ y en la Edad Media². El empleo de las armas biológicas estaba prohibido desde la Convención de Ginebra de 1925, sin embargo, la CABT vino a extender la prohibición incluyendo también el desarrollo, la producción y el almacenamiento de «*agentes microbianos u otros agentes biológicos, o toxinas, de tipos y en cantidades que no estén justificados para fines profilácticos, de protección u otros fines pacíficos*», tal y como recoge su artículo I.³

La CABT, como cualquier otro tratado internacional, es hija del contexto en el que fue negociada, de forma que muchos de los asuntos discutidos durante esta 8.ª Conferencia de Examen reflejan el reto que supone lograr que un texto de los años 70 sea operativo en el mundo actual⁴.

Las Conferencias de Examen de la CABT tienen lugar cada cinco años y en ellas los Estados Parte aspiran a fortalecer y actualizar el régimen de no proliferación de armas biológicas. A lo largo de las 7 Conferencias celebradas hasta la que aquí nos ocupa, los Estados Parte han llegado a acuerdos que han supuesto avances en el marco de la CABT. Sin embargo, el régimen de no proliferación de las armas biológicas sigue

¹ MAYOR, Adrienne, *Greek Fire, poison arrows and scorpion bombs: biological and chemical warfare in the ancient world*, Woodstock & New York, Overlook, 2003, 28-30, 149-178.

² WHEELIS, Mark, «Biological Warfare Before 1914», en GEISSLER E. y ELLIS VAN COURTLAND MOON J. (Eds.), *Biological and toxin weapons: research, development and use from the Middle Ages to 1945*, Estocolmo, SIPRI, 1999, 8-34.

³ *Convención sobre la Prohibición del desarrollo, la producción y el almacenamiento de armas bacteriológicas (biológicas) y tóxicas y sobre su destrucción*, 26 de marzo 1975.

⁴ GUTHRIE, Richard, «Middle day of the middle week: halfway there?», *Ninth Report from the Eighth Review Conference of the BTWC, RevCon report 9*, BioWeapons Prevention Project, 17 noviembre 2016.

adolesciendo de algunos problemas que han sido tratados en la 8.^a Conferencia de Examen sin demasiado éxito.

Una de las debilidades de este régimen es su falta de universalidad, como se advierte al compararlo con otros tratados internacionales sobre armas de destrucción masiva. Así, mientras el Tratado de No-prolifерación Nuclear (TNP) cuenta con 191 Estados Parte, y la Convención sobre la Prohibición de Armas Químicas (CAQ) tiene 192, la CABT suma 178, siendo Liberia, Nepal y Guinea los de más reciente incorporación —este último, de hecho, depositó su instrumento de ratificación durante la primera semana de la 8.^a Conferencia de Examen—⁵. Sin embargo, en esta ocasión, la universalidad no ha centrado los debates, puede que porque desde el 2011, 15 Estados hayan depositado sus instrumentos de ratificación⁶. A pesar de esta pérdida de protagonismo durante la Conferencia, el documento final sigue instando a los Estados Parte a promover la participación de nuevos Estados mediante la cooperación, la prestación de asistencia y la concienciación de la importancia de la CABT⁷.

Los puntos más débiles de este régimen y en los que se ha puesto el foco de atención durante la 8.^a Conferencia de Examen han sido la rapidez con la que se producen adelantos científicos y tecnológicos que dificultan la aplicación de la CABT, la ausencia de métodos de verificación del cumplimiento de la Convención, el hecho de que el proceso «intersesional» sea poco eficiente, y la inexistencia de una Organización internacional que preste apoyo en la implementación de las obligaciones, suplida solo parcialmente por la Dependencia de Apoyo a la Implementación (más conocida por su acrónimo inglés, ISU)⁸.

La exigencia de adoptar las decisiones por consenso y las opiniones —en algunos casos— marcadamente divergentes, han comportado que el balance de esta 8.^a

⁵ El 10 de noviembre de 2016 el Reino Unido —uno de los tres Gobiernos Depositarios de la CAB—, informa a la ISU que Guinea ha depositado su instrumento de ratificación a la CABT en Londres, convirtiéndose así en el 178.^o Estado Parte en la Convención. www.unog.ch/bwc/news

⁶ Mozambique, Burundi, Islas Marshall, Camerún, Nauru, Guyana, Malawi, Myanmar, Mauritania, Andorra, Costa de Marfil, Angola, Liberia, Nepal y Guinea.

⁷ *Versión No definitiva de la Declaración Final de la 8ª Conferencia de Examen de la CAB*, Ginebra, 29 de noviembre 2016, párrafos 79-84. [www.unog.ch/80256EDD006B8954/\(httpAssets\)/F277FA6A2B96BA98C125807A005B2F59/\\$file/2016-1129+Final+report+adv+vers.pdf](http://www.unog.ch/80256EDD006B8954/(httpAssets)/F277FA6A2B96BA98C125807A005B2F59/$file/2016-1129+Final+report+adv+vers.pdf) Fecha de la consulta 14.12.2016.

⁸ *Implementation Support Unit*, establecida con carácter temporal en la 6.^a Conferencia de Examen.

Conferencia sea negativo, cercano a la decepción y fuente de frustración para la mayoría de los Estados Parte⁹.

La 8.ª Conferencia de Examen de la CABT

Al inicio de la 8.ª Conferencia de Examen todo parecía indicar que los Estados Parte en la CABT estaban mejor preparados que nunca para enfrentarse a los retos presentados¹⁰. El Comité Preparatorio se había reunido en abril y agosto de 2016 y en ambas ocasiones la participación y el ánimo proactivo de los Estados se había traducido en numerosos *working papers* y en una acogida muy positiva de los *background information papers* presentados por la Dependencia de Apoyo a la Aplicación de la CABT (en adelante, ISU).

Además, la participación ha sido más alta que en ninguna otra Conferencia anterior, contando con la presencia de 124 Estados Parte, cuatro Estados signatarios, dos terceros Estados como meros observadores (Eritrea e Israel), varias agencias de Naciones Unidas, otras Organizaciones Internacionales y hasta treinta y tres organizaciones no gubernamentales¹¹.

La CABT es un tratado relativamente corto, compuesto por tan solo 15 artículos, y los problemas a debatir venían claramente identificados en la agenda acordada previamente. Todo ello permitía prever una Conferencia de Examen exitosa en lo que a hitos y soluciones se refería, sin embargo, los debates pusieron de manifiesto líneas de pensamiento contrapuestas que han frustrado cualquier intento de mejora del régimen. El resultado se ha plasmado en la declaración final de la Conferencia, tildado por uno de los propios delegados como «documento de mínimos»¹². La sensación generalizada al adoptar la declaración final fue de decepción y son varias las delegaciones que consideran los resultados obtenidos como un retraso respecto a lo logrado en

⁹ Los *Closing statements* de la 8.ª Conferencia de Examen están disponibles aquí: [www.unog.ch/80256ee600585943.nsf/\(httpPages\)/57a6e253edfb1111c1257f39003ca243?OpenDocument&ExpandSection=9#_Section9](http://www.unog.ch/80256ee600585943.nsf/(httpPages)/57a6e253edfb1111c1257f39003ca243?OpenDocument&ExpandSection=9#_Section9) Fecha de la consulta 12.12.2016.

¹⁰ PEARSON, Graham S. y SIMS, Nicholas A., «The Biological Weapons Convention Preparatory Meeting April and August 2016», en *Report from Geneva. Review no. 45*, octubre 2016, 67-68

¹¹ *List of participants*, BWC/CONF.VIII/INF.5, 22 de noviembre 2016 [www.unog.ch/80256EDD006B8954/\(httpAssets\)/7B97D547EB89E750C1258075002F777B/\\$file/BWCCO_NF.VIIIINF.5.pdf](http://www.unog.ch/80256EDD006B8954/(httpAssets)/7B97D547EB89E750C1258075002F777B/$file/BWCCO_NF.VIIIINF.5.pdf) Fecha de la consulta 12.12.2016.

¹² GUTHRIE, Richard, «The Eighth BWC Review Conference: minimal outcome», en *Sixteenth Report from the Eighth Review Conference of the BTWC, RevCon report 16*, BioWeapons Prevention Project, 1 diciembre 2016.

Conferencias anteriores. A continuación, desglosamos las principales conclusiones a las que se ha llegado en la 8.ª Conferencia de Examen.

Los avances científicos y tecnológicos

Durante las recientes crisis del Ébola y el Zika —ambas de origen natural— se ha puesto de manifiesto el largo camino que la comunidad internacional aún tiene que recorrer para hacer frente con solvencia a las amenazas a la salud pública mundial. La posibilidad de que crisis de tal envergadura puedan ser también consecuencia de accidentes o ataques intencionados, apremia todavía más a los Estados a que fortalezcan el control internacional de los agentes biológicos susceptibles de convertirse y/o ser utilizados como armas de destrucción masiva¹³.

La velocidad del progreso en la ciencia y en la tecnología incide en la aplicación de las obligaciones internacionales, ya que los materiales y bienes estratégicos que deben someterse a control se amplían o modifican constantemente, sin que los Estados obligados puedan actualizarse fácilmente.

Los Estados deben tener en cuenta el factor del cambio para asegurar en todo momento que cumplen con sus obligaciones jurídicas convencionales¹⁴, por ello gran número de Estados Parte abogaron durante la 8.ª Conferencia por la creación de un grupo independiente de expertos científicos y técnicos que preste asesoría a la CABT en lo que al desarrollo de nuevos agentes biológicos se refiere —aquellos que tengan usos tanto civiles como militares—.

Este grupo de expertos, o Comité Asesor, informaría anualmente de los avances científicos y permitiría a la CABT estar al día de las nuevas posibles amenazas vinculadas a las ciencias biológicas. El régimen de la Convención sobre la Prohibición de Armas Químicas, de hecho, cuenta con un grupo semejante, el *Scientific Advisory Board* (SAB)¹⁵, que se reúne anualmente y asesora a la OPAQ y a sus miembros sobre los adelantos científicos relevantes.

¹³ MILLETT, Kathryn, on behalf of the Global Civil Society Coalition for the Biological Weapons Convention, *Statement to the UN General Assembly First Committee on Disarmament and International Security*, Nueva York, 12 octubre 2016 www.the-trench.org/statement-to-the-unga-1st-committee-by-the-global-civil-society-coalition-for-the-biological-weapons-convention/. Fecha de la consulta 30.10.2016.

¹⁴ HUNGER, Iris y ZMORZYNSKA, Anna, «Verifying and demonstrating compliance with the BTWC», en *Non-Proliferation Paper* No. 5, SIPRI, diciembre 2011, 4-5

¹⁵ Artículo VIII.21.h) de la CAQ, OPAQ, Conference of the States Parties, *Decision C-II/DEC.10/Rev.1, Annex Terms of Reference of the Scientific Advisory Board*, 2 diciembre 2004

La opinión generalizada reconocía la necesidad de mejorar el sistema de revisión de los avances científicos y tecnológicos. La mayoría de Estados Parte que se manifestaron sobre este asunto eran partidarios de crear un comité inclusivo y eficiente, incluso había cierto consenso respecto a que quedara establecido como un Grupo de trabajo de composición abierta, es decir, abierto a la participación de expertos científicos, políticos enviados por los gobiernos, representantes de la industria y también de la academia.

Sin embargo, el que podría haberse llamado «Grupo de expertos S&T» (*science and technology*) finalmente no vio la luz en esta Conferencia de Examen. Más allá del método de selección que se debería haber utilizado para escoger a los expertos —y que, sin duda, habría sido objeto de debate llegado el caso—, el principal argumento fue que algunos Estados no estaban de acuerdo con la creación de una estructura independiente encargada únicamente de revisar los adelantos científicos y tecnológicos¹⁶.

En conclusión, el establecimiento de un grupo de expertos para asistir a las partes en la puesta al día de los adelantos científicos ha sido suspendido y el único compromiso que ha podido alcanzarse es el de retomar nuevamente este debate en la próxima reunión de Estados Parte del proceso «intersesional».

El proceso «intersesional»

Tal y como hemos mencionado, las Conferencias de Examen de la CABT se celebran cada cinco años con el objetivo de mejorar el régimen de no proliferación de armas biológicas. En la 5.ª Conferencia de Examen —interrumpida en diciembre del 2001 y retomada y finalizada en noviembre del 2002— se instauró el llamado proceso «intersesional» o «programa entre periodos de sesiones», que es el intervalo de tiempo entre Conferencias de Examen consistente en reuniones anuales de los Estados Parte (*Meeting of States Parties*) precedidas por encuentros entre expertos de dos semanas de duración (*Meeting of Experts*). Estas reuniones anuales, que empezaron en el 2003 con una reunión de expertos en Ginebra, venían a promover el entendimiento común entre partes y a facilitar la adopción de medidas eficaces sobre asuntos de interés para

www.opcw.org/fileadmin/OPCW/CSP/C-II/en/C-II_DEC.10_Rev.1-EN.pdf Fecha de la consulta 16.11.2016

¹⁶ Islamic Republic of Iran, *The BTWC Review Process of Science and Technology*, BWC/CONF.VIII/WP.12, 8.ª Conferencia de Examen CABT, Ginebra, 21 de octubre 2016.

[www.unog.ch/80256EDD006B8954/\(httpAssets\)/EEABB1903E791177C1258057004E8573/\\$file/BWCCO_NF.VIII/WP.12.pdf](http://www.unog.ch/80256EDD006B8954/(httpAssets)/EEABB1903E791177C1258057004E8573/$file/BWCCO_NF.VIII/WP.12.pdf) Fecha de la consulta 25.11.2016

todos los Estados de la CABT¹⁷. En vista del buen funcionamiento del primer proceso «intersesional» y de los beneficios de que los Estados Parte se reunieran con mayor asiduidad entre las Conferencias Quinquenales, la 6.ª Conferencia de Examen decidió renovarlo, aunque la duración de las reuniones de expertos se redujo de dos a una semana¹⁸.

En la agenda de la pasada 8.ª Conferencia de Examen aparecía el fortalecimiento del proceso «intersesional» como uno de los temas a debatir. Un grupo de Estados Parte es partidario de hacer el proceso «intersesional» más robusto y más útil. Esta corriente considera que las reuniones interanuales deberían tener capacidad de decisión —algo de lo que hasta ahora no han gozado— para que los acuerdos a los que se llega tengan efectos prácticos. Sin embargo, otros Estados Parte defienden que las reuniones del proceso «intersesional» sigan teniendo el mero carácter consultivo que ha venido facilitando debates y comunicación entre las partes.

Al no llegar a decisiones consensuadas al respecto, se ha decidido no ya mantener el formato actual de las reuniones de Estados Parte sin poderes de decisión, sino que se ha decidido suprimir, para decepción de muchos, las reuniones de Expertos celebradas cada verano. Consecuentemente, se ha debilitado el proceso «intersesional», que queda reducido a reuniones de Estados Parte de no más de cinco días al año.

Verificación y medidas de cumplimiento

Desde que en el año 2001 fracasaran las negociaciones para establecer un mecanismo de verificación del cumplimiento normativo y responsabilidad (*verification and compliance*) asociado a la CABT, dos visiones antagónicas se han ido imponiendo marcadamente, distando cada vez más en sus interpretaciones de lo que la CABT debería incorporar en este ámbito. Estas dos opiniones se han puesto de manifiesto una

¹⁷ *Documento Final, BWC/CONF. V/17*, Quinta Conferencia de Examen de los Estados Parte en la Convención sobre la prohibición del desarrollo, la producción y el almacenamiento de armas bacteriológicas (biológicas) y tóxicas y sobre su destrucción, 19 de noviembre-7 de diciembre de 2001 y 11-22 de noviembre de 2002, Ginebra, 3-4 www.unog.ch/bwcdocuments/2001-11-5RC/BWC_CONF.V_17.pdf Fecha de la consulta 30.11.2016

¹⁸ *Documento Final, BWC/CONF. VI/6*, Sexta Conferencia de Examen de los Estados Parte en la Convención sobre la prohibición del desarrollo, la producción y el almacenamiento de armas bacteriológicas (biológicas) y tóxicas y sobre su destrucción, 20 de noviembre-8 de diciembre de 2006, Ginebra, 21-22 <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G07/600/33/PDF/G0760033.pdf?OpenElement> Fecha de la consulta 30.11.2016.

vez más en la 8.ª Conferencia de Examen, demostrando que el Movimiento de Países No Alineados —con Venezuela de portavoz pero con Irán asumiendo en muchos momentos un papel principal— no ha olvidado aún que los EE.UU., truncaran el intento de establecer el protocolo de verificación que habría sido vinculante¹⁹.

Ese fracaso, todavía recriminado por Estados como Cuba, supuso que lo más parecido a un proceso de verificación en el régimen de la CABT sigan siendo las Medidas de Fomento de Confianza (en adelante, MFC). Las MFC fueron establecidas en el 1986, por la 2.ª Conferencia de Examen, y consisten en comunicaciones enviadas entre los Estados Parte en las que se especifican las medidas tomadas por cada gobierno en cumplimiento de las obligaciones de la CABT.

Para facilitar la cumplimentación de las MFC, en el 2006 se acordó simplificar el proceso, de manera que desde la 6.ª Conferencia de Examen, se rellena un formulario digitalizado que puede enviarse telemáticamente. Sin embargo, la participación en las MFC es voluntaria y adolece de una escasa participación (aunque conviene destacar que el 2016 ha sido el año en el que más MFC se han recibido desde 1986)²⁰.

La Dependencia de Apoyo a la Aplicación (ISU) es el órgano encargado de devolver a los Estados Parte los formularios con sugerencias individualizadas. El porcentaje de implementación de esas recomendaciones se presume muy bajo, principalmente porque los Estados no vuelven a enviar los formularios con las medidas actualizadas, por lo que es muy difícil determinar el grado de éxito en la puesta en práctica de los formularios retornados.

¹⁹ Después de numerosas negociaciones durante la década de los 90, los Estados Parte en la CABT estaban de acuerdo en disponer de un mecanismo de verificación vinculante que previniera la reaparición de armas biológicas, sin embargo, en el marco de la 5.ª Conferencia de Examen en 2001, los EE.UU., se opusieron firmemente, ya que objetaban que el protocolo de verificación tendría acceso a los programas de biodefensa estadounidense y que ello podría menoscabar su seguridad nacional. Resulta relevante señalar que en aquel momento —tal y como recogió M.ª José Cervell Hortal— los EE.UU., albergaban el 40 % de las principales empresas biotecnológicas, de manera que temían que una injerencia en su industria y sus laboratorios privados (inspecciones *in situ* incluidas), podía suponerles perder una importante cuota de mercado. CERVELL HORTAL, M.ª José, «El futuro protocolo de la Convención sobre Armas Biológicas: repercusiones para el sector industrial», *ARI*, 6/2003, 16 de enero de 2003.

²⁰ MOLNÁR, György (Embajador de Hungría), Presidente de la 8.ª Conferencia de Examen, *Opening remarks*, 8.ª Conferencia de Examen de la CAB, 7 de noviembre de 2016, Ginebra. Para más datos sobre la participación en las MFC, consultar el informe de la ISU «Historia y aplicación de las medidas de fomento de la confianza», *Documento informativo presentado por la Dependencia de Apoyo a la Aplicación BWC/CONF.VIII.PC/3*, Comité Preparatorio, 26 y 27 de abril y 8-12 de agosto 2016, Ginebra, 9-12. [www.unog.ch/80256EDD006B8954/\(httpAssets\)/266582B1611FCF9BC1257FFB002F741F/\\$file/BWCCO NF.VIII.PC3_Sp.pdf](http://www.unog.ch/80256EDD006B8954/(httpAssets)/266582B1611FCF9BC1257FFB002F741F/$file/BWCCO NF.VIII.PC3_Sp.pdf) Fecha de la consulta 30.11.2016

Durante los debates de la 8.ª Conferencia de Examen volvió a emerger el marcado interés por fortalecer la CABT mediante un sistema eficiente de verificación.

Una de las propuestas para establecer de manera clara un marco de responsabilidad (*accountability*) fue la creación de un grupo de composición abierta (*open-ended working group*) que controlase la implementación de la CABT de forma rigurosa²¹. Otra de las sugerencias fue la de crear un grupo técnico que impulsara la eficiencia y mayor participación en las MFC promoviendo la comunicación en foros de Estados Parte y descargando así a la ISU de parte de su trabajo²². Frente a estas posiciones intermedias, han vuelto a visualizarse dos opciones contrapuestas: por un lado, el discurso —utilizado principalmente por los EE.UU.— de que las medidas tradicionales de verificación existentes en otros regímenes no son posibles en el de las armas biológicas, por lo que no es necesario instaurar ningún método que, en el mejor de los casos, tendría una efectividad muy limitada. Por otro lado, encontramos el razonamiento de que la única manera de lograr un mecanismo de verificación efectivo es mediante un instrumento jurídicamente vinculante, motivo por el cual cualquier otro sistema no será más que un remedio parcial incapaz de conseguir ese objetivo principal. Esta argumentación ha sido defendida por Rusia y por el Movimiento de Estados no Alineados²³, especialmente por Irán, algo que hace pensar hasta qué punto las inercias histórico-políticas y el afán antagonista siguen teniendo peso en las negociaciones multilateralizadas en sedes como Ginebra, alejadas del personal que en las capitales lidia con la implementación de la Convención.

Puesto que ninguna de las formas sugeridas para mejorar la verificación logró reunir el consenso necesario, la que se presentaba como una ocasión idónea para empezar de

²¹ Turquía, *Statement by Turkey at the 8th Review Conference of the CTBW*, 8.ª Conferencia de Examen CABT, Ginebra, 8 de noviembre 2016.

[www.unog.ch/80256EDD006B8954/\(httpAssets\)/9516111675F2574EC1258067003CB055/\\$file/Turkey.pdf](http://www.unog.ch/80256EDD006B8954/(httpAssets)/9516111675F2574EC1258067003CB055/$file/Turkey.pdf) Fecha de la consulta 28.11.2016

²² BYLICA, Jacek, *EU general statement at the Eighth Review Conference of the BTWC*, 8ª Conferencia de Examen CABT, Ginebra, 8 de noviembre 2016, 3-4

[www.unog.ch/80256EDD006B8954/\(httpAssets\)/EF4B7C94F3DBADDFC12580790048CF04/\\$file/BTWC+Nov+2016+EU+Statement+FINAL+ALIGNED.pdf](http://www.unog.ch/80256EDD006B8954/(httpAssets)/EF4B7C94F3DBADDFC12580790048CF04/$file/BTWC+Nov+2016+EU+Statement+FINAL+ALIGNED.pdf) Fecha de la consulta 28.11.2016

²³ PÉREZ ÁLVAREZ, Claudia, *Intervención en la Clausura de la Octava Conferencia de Examen de la Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, la Producción y el Almacenamiento de Armas Bacteriológicas (Biológicas) y Tóxicas y sobre su Destrucción*, 8.ª Conferencia de Examen CABT, Ginebra, 25 de noviembre de 2016.

[www.unog.ch/80256EDD006B8954/\(httpAssets\)/485F0CE20FFCF7D8C125807900565941/\\$file/Cuba+-+8VA+CONFERENCIA+EXAMEN+CAB.+DISCURSO+FINAL+CUBA.pdf](http://www.unog.ch/80256EDD006B8954/(httpAssets)/485F0CE20FFCF7D8C125807900565941/$file/Cuba+-+8VA+CONFERENCIA+EXAMEN+CAB.+DISCURSO+FINAL+CUBA.pdf) Fecha de la consulta 16.12.2016.

nuevo, para establecer un método de verificación y responsabilidad, fácil, eficiente y transparente, ha sido nuevamente desaprovechada, y el Documento Final no recoge ninguna modificación o avance al respecto.

La Dependencia de Apoyo a la Aplicación (ISU)

La 6.ª Conferencia de Examen, además de renovar el proceso «intersesional» mencionado anteriormente, destaca por haber creado la Dependencia de Apoyo a la Aplicación, también conocida como ISU (acrónimo inglés de *Implementation Support Unit*). Esta Dependencia fue creada para proporcionar apoyo y gestionar las MFC que los Estados Parte en la CABT ponen a disposición del resto como mecanismo de cumplimiento y transparencia.

La ISU fue establecida en el 2006 con carácter temporal para cinco años. Si bien los recursos humanos con los que la ISU fue dotada era de solo tres personas, a este equipo se le asignaron numerosas tareas.

No obstante, la ISU desarrolló el formato electrónico que facilita a los Estados la presentación de las MFC, empezó a gestionar la puesta a disposición de las mismas para todas las partes, centralizó las ofertas y solicitudes de asistencia para la implementación de la CABT y trabajó por su universalización, además de prestar apoyo administrativo a las Conferencias de Examen y procesos intersesionales.

El equipo de la ISU y su mandato fueron renovados por otros cinco años en 2011 en el marco de la 7.ª Conferencia de Examen, de manera que uno de los asuntos a debatir en la última conferencia de Examen era —de nuevo— la revisión de la composición y permanencia de esta unidad tan bien valorada por todos los Estados Parte de la CABT²⁴. Efectivamente, han sido numerosas las alabanzas y muestras de agradecimiento al papel de la ISU, y prácticamente todas ellas han ido acompañadas por un reconocimiento de sus limitados recursos, tanto personales como financieros. Por ello, con anterioridad a la aceptación del Documento Final de la 8.ª Conferencia de Examen, cabía esperar alguna ampliación en lo que a su capital se refería. Algunas líneas de argumentación parecían apuntar a la creación de dos puestos nuevos e incluso un tercero adicional para

²⁴ Los *General Statements* de la 8.ª Conferencia de Examen demuestran la satisfacción de los Estados Parte con el Trabajo realizado por la ISU. Están disponibles aquí: [www.unog.ch/80256ee600585943.nsf/\(httpPages\)/57a6e253edfb1111c1257f39003ca243?OpenDocument&ExpandSection=6#_Section6](http://www.unog.ch/80256ee600585943.nsf/(httpPages)/57a6e253edfb1111c1257f39003ca243?OpenDocument&ExpandSection=6#_Section6)

asuntos de cooperación y asistencia. Se planteaba también hacer de ella un órgano permanente y evitar así renovarla cada cinco años con las ventajas que el trabajo al largo plazo podría suponer²⁵. Parecía claro que la ISU saldría fortalecida de esta Conferencia, o al menos, modificada. De hecho, puesto que la duda sobre un renovado proceso “intersesional” y la instauración de un grupo de expertos en avances científicos y técnicos ha estado sobrevolando las negociaciones hasta prácticamente el último día, el fortalecimiento de la ISU —que se habría enfrentado a una mayor carga de trabajo— era casi una realidad en el subconsciente colectivo de una gran parte de Estados.

Sin embargo, a la luz de las decisiones acordadas necesariamente por consenso —que finalmente no han supuesto la creación de ningún comité de expertos S&T, y que, de hecho, han suprimido las Reuniones de Expertos del proceso «intersesional»...—la ISU— ha conservado su carácter temporal (de momento, hasta el 2021) y su composición se ha mantenido inmutable.

La escasez de recursos económicos, la negativa de algunos Estados a aportar más fondos —por necesidad o por elección—²⁶ y el panorama resultante de las negociaciones descritas, ha desembocado en la perpetuación de una situación insatisfactoria para muchos²⁷.

Alternativamente, cabe plantearse también si el trabajo realizado por la ISU durante esta década no habrá jugado precisamente en contra de su ampliación ya que, a pesar de su infradotación, esta Dependencia ha demostrado ser capaz desde el año 2006 de desempeñar con solvencia todas las tareas asignadas...

²⁵ GUITTON, Alice, *Intervention de la Représentante permanente de la France auprès de la Conférence du désarmement*, 8.ª Conferencia de Examen CABT, Ginebra, 7 de noviembre de 2016.

[www.unog.ch/80256EDD006B8954/\(httpAssets\)/A91F1CB456CBC21DC12580760039AD88/\\$file/France.pdf](http://www.unog.ch/80256EDD006B8954/(httpAssets)/A91F1CB456CBC21DC12580760039AD88/$file/France.pdf) Fecha de la consulta: 30.11.2016; SÁNCHEZ BELLO, Rebeca, *General Statement on behalf of the Non-Aligned Movement and Other States Parties to the BWC*, 8.ª Conferencia de Examen CABT, Ginebra, 7 de noviembre de 2016.

[www.unog.ch/80256EDD006B8954/\(httpAssets\)/5FD7677C1AB7042CC125806400582734/\\$file/NAM-BWC-Statement+General+Debate-VIII+REV+CONF+BWC-FINAL+VERSION+07NOV16.pdf](http://www.unog.ch/80256EDD006B8954/(httpAssets)/5FD7677C1AB7042CC125806400582734/$file/NAM-BWC-Statement+General+Debate-VIII+REV+CONF+BWC-FINAL+VERSION+07NOV16.pdf) Fecha de la consulta 30.11.2016.

²⁶ En la 7.ª Conferencia de Examen, 2011, Estados como España, golpeados por la crisis financiera del 2008, se opusieron a la ampliación de la ISU. Parece que aquella decisión se va a arrastrar, por lo menos, hasta el 2021.

²⁷ Ver Closing Statements de, por ejemplo, Chile, los Países Bajos o la UE.

Balance y perspectivas de la 8.ª Conferencia de Revisión

El resultado de la 8.ª Conferencia de Examen ha sido una decepción²⁸. Aun teniendo en cuenta las dificultades a las que los Estados debían enfrentarse —por lo ambicioso de la agenda y la imposición de la regla de consenso—, es la primera vez que el Documento Final no recoge ningún avance, sino que, en algunos aspectos, incluso retrocede al punto en el que se encontraba la CABT en la 5.ª Conferencia de Examen²⁹.

A pesar de la mayor participación —gracias también al éxito del programa de Patrocinio establecido en 2011—³⁰ y al relativo optimismo latente en las reuniones previas del Comité Preparatorio, en palabras del representante de México, «ha habido un abuso de la regla de consenso»³¹ que ha lastrado una buena ocasión de lograr mejorar la CABT. No se ha creado ningún grupo de expertos *en ciencia y tecnología* que preste apoyo a las partes en lo que a avances biológicos se refiere. Y lo que es más grave, si bien hasta ahora, en defecto de un grupo de ese calibre, los adelantos científicos se trataban anualmente en el seno de las Reuniones de Expertos del proceso «intersesional», en la Conferencia de Examen se han suprimido tales reuniones.

Sí que se han mantenido las reuniones de Estados Parte, sin embargo, no se les ha dotado de la competencia necesaria para tomar decisiones. Se teme, por lo tanto, que este *debilitado proceso «intersesional»* se convierta en una sucesión de meras reuniones anuales carentes de propósito en las que únicamente los Estados que puedan permitirse la participación debatan sin poder llegar a ningún acuerdo concreto.

Puesto que las partes siguen sin lograr el consenso en lo que a las medidas de *verificación* se refiere, se mantienen la MFC como el mecanismo más cercano a un control del cumplimiento efectivo. No exentas de críticas ni de deficiencias, en el documento final se insta a las partes a que participen más prolijamente en estas medidas todavía voluntarias. La rigidez de las posturas de algunos Estados Parte hace prever que el debate entre un protocolo vinculante de verificación, la ausencia absoluta

²⁸ Ver *Closing Statements* de, por ejemplo, Australia, Argentina, Francia, Brasil, La India o Suecia.

²⁹ Ver *Closing Statements* de, por ejemplo, Argentina, Suráfrica o Colombia.

³⁰ Programa dedicado a patrocinar la participación de representantes de Estados en vías de desarrollo en reuniones de la CABT. Establecido en la 7.ª Conferencia de Examen www.unog.ch/bwc/sponsorship Fecha de la consulta 18.12.2016

³¹ HEREDIA, Raúl, *Closing remarks at the BWC 8th Review Conference*, 8.ª Conferencia de Examen CABT, , Ginebra, 25 de noviembre 2016 [www.unog.ch/80256EDD006B8954/\(httpAssets\)/F52DD9E3F5980F86C125807A004C470D/\\$file/Closing+remarks.+Mexico.+8+RevCon+2016.pdf](http://www.unog.ch/80256EDD006B8954/(httpAssets)/F52DD9E3F5980F86C125807A004C470D/$file/Closing+remarks.+Mexico.+8+RevCon+2016.pdf) Fecha de la consulta 18.12.2016.

de medidas de verificación o la mejora y modificación de medidas existentes, se dilate todavía en el tiempo en futuras reuniones y Conferencias de Examen.

Al no haber modificación de las medidas de verificación, y habiéndose eliminado las reuniones de expertos del periodo de entre sesiones, la ISU no ha sido ampliada, ni con más fondos ni, por ende, tampoco con más personal, por lo que se mantiene en tres personas. El presupuesto permanece estable, calculando la contribución de cada Estado parte en base a la escala de cuotas de Naciones Unidas. La experiencia ganada en estos diez años, hace pensar que la ISU seguirá desempeñándose con éxito, a pesar de la fuerte sobrecarga de trabajo que, sin duda, deberá ser revisado en próximas reuniones. Asuntos como los avances en ciencia y tecnología o crisis como la del Ébola afectan a todos los Estados por igual y, si bien la regla del consenso es una demanda muy exigente, tal y como dice el representante de Francia en sus conclusiones, «no tenemos alternativa si queremos lograr resultados más sólidos en el futuro»³².

Algunos temen horrorizados que lo único que vaya a cambiar las dinámicas de negociación en el marco de la CABT sea un ataque con armas biológicas, mientras otros intentan mostrarse optimistas, a pesar de todo, para seguir con los esfuerzos y la participación en las MFC.

La 8.ª Conferencia de Examen de la CABT es sin duda una nueva oportunidad desaprovechada que posterga hasta nuevo aviso el progreso del régimen de prohibición de las armas biológicas.

Ana Sánchez Cobaleda*
Doctoranda
Profesora del Departamento
de Derecho Internacional Público UB

³² GUITTON, Alice, «Closing session Statement delivered by the Permanent Representative of France to the Conference of Disarmament», 8.ª Conferencia de Examen CABT, Ginebra, 25 de noviembre 2016 [www.unog.ch/80256EDD006B8954/\(httpAssets\)/3BCB6C666AFF0023C12580790055F774/\\$file/France+-+Discours+final.pdf](http://www.unog.ch/80256EDD006B8954/(httpAssets)/3BCB6C666AFF0023C12580790055F774/$file/France+-+Discours+final.pdf), Fecha de la consulta 18.12.2016.

Bibliografía citada

Documentos oficiales

Convención sobre la Prohibición del desarrollo, la producción y el almacenamiento de armas bacteriológicas (biológicas) y tóxicas y sobre su destrucción, Ginebra, 1972.

Documento Final, BWC/CONF.V/17, Quinta Conferencia de Examen de los Estados Parte en la Convención sobre la prohibición del desarrollo, la producción y el almacenamiento de armas bacteriológicas (biológicas) y tóxicas y sobre su destrucción, 19 de noviembre-7 de diciembre de 2001 y 11-22 de noviembre de 2002, Ginebra.

Documento Final, BWC/CONF.VI/6, Sexta Conferencia de Examen de los Estados Parte en la Convención sobre la prohibición del desarrollo, la producción y el almacenamiento de armas bacteriológicas (biológicas) y tóxicas y sobre su destrucción, 20 de noviembre-8 de diciembre de 2006, Ginebra.

MOLNÁR, György (Embajador de Hungría), presidente de la 8.ª Conferencia de Examen, *Opening remarks*, 8.ª Conferencia de Examen de la CAB, 7 de noviembre de 2016, Ginebra Para más datos sobre la participación en las MFC, consultar el informe de la ISU «Historia y aplicación de las medidas de fomento de la confianza», *Documento informativo presentado por la Dependencia de Apoyo a la Aplicación BWC/CONF.VIII.PC/3*, Comité Preparatorio, 26 y 27 de abril y 8-12 de agosto 2016, Ginebra, 9-12.

Versión No definitiva de la Declaración Final de la 8ª Conferencia de Examen de la CAB, 8.ª Conferencia de Examen CABT, Ginebra, 29 de noviembre 2016.

List of participants, BWC/CONF.VIII/INF.5, 22 de noviembre 2016.

OPAQ, Conference of the States Parties, *Decision C-II/DEC.10/Rev.1, Annex Terms of Reference of the Scientific Advisory Board*, 2 diciembre 2004.

Intervenciones oficiales

BYLICA, Jacek, *EU general statement at the Eighth Review Conference of the BTWC*, 8.ª Conferencia de Examen CABT, Ginebra 8 de noviembre 2016.

GUITTON, Alice, *Intervention de la Représentante permanente de la France auprès de la Conférence du désarmement*, 8.ª Conferencia de Examen CABT, Ginebra, 7 de noviembre de 2016.

GUITTON, Alice, *Closing session Statement delivered by the Permanent Representative of France to the Conference of Disarmament*, 8.ª Conferencia de Examen CABT, Ginebra, 25 de noviembre 2016.

HEREDIA, Raúl, *Closing remarks at the BWC 8th Review Conference*, 8.ª Conferencia de Examen CABT, Ginebra, 25 de noviembre 2016.

Islamic Republic of Iran, *The BTWC Review Process of Science and Technology*, BWC/CONF.VIII/WP.12, 8.ª Conferencia de Examen CABT, Ginebra, 21 de octubre 2016.

PÉREZ ÁLVAREZ, Claudia, *Intervención en la Clausura de la Octava Conferencia de Examen de la Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, la Producción y el Almacenamiento de Armas Bacteriológicas (Biológicas) y Toxínicas y sobre su Destrucción*, 8.ª Conferencia de Examen CABT, Ginebra, 25 de noviembre de 2016.

SÁNCHEZ BELLO, Rebeca, *General Statement on behalf of the Non-Aligned Movement and Other States Parties to the BWC*, 8.ª Conferencia de Examen CABT, Ginebra, 7 de noviembre de 2016.

Turquía, *Statement by Turkey at the 8th Review Conference of the CTBW*, 8.ª Conferencia de Examen CABT Ginebra, 8 de noviembre 2016.

Otros documentos

Monografías

MAYOR, Adrienne, *Greek fire, poison arrows and scorpion bombs: biological and chemical warfare in the ancient world*, Woodstock & New York, Overlook, 2003.

Capítulos de libro

WHEELIS, Mark, «Biological Warfare Before 1914», en GEISLER E. y ELLIS VAN COURTLAND MOON J. (Eds.), *Biological and toxin weapons: research, development and use from the Middle Ages to 1945*, Estocolmo, SIPRI, 1999.

Publicaciones periódicas

CERVELL HORTAL, M.ª José, «El futuro protocolo de la Convención sobre Armas Biológicas: repercusiones para el sector industrial», *ARI*, 6/2003, 16 de enero de 2003

HUNGER, Iris y ZMORZYNSKA, Anna, «Verifying and demonstrating compliance with the BTWC», en *Non-Proliferation Paper No. 5*, SIPRI, diciembre 2011.

Publicaciones en línea

GUTHRIE, Richard, «Middle day of the middle week: halfway there?», *Ninth Report from the Eighth Review Conference of the BTWC, RevCon report 9*, BioWeapons Prevention Project, 17 noviembre 2016.

GUTHRIE, Richard, «The Eighth BWC Review Conference: minimal outcome», en *Sixteenth Report from the Eighth Review Conference of the BTWC, RevCon report 16*, BioWeapons Prevention Project, 1 diciembre 2016.

MILLETT, Kathryn, on behalf of the Global Civil Society Coalition for the Biological Weapons Convention, *Statement to the UN General Assembly First Committee on Disarmament and International Security*, Nueva York, 12 octubre 2016.

PEARSON, Graham S. y SIMS, Nicholas A., «The Biological Weapons Convention Preparatory Meeting April and August 2016», en *Report from Geneva. Review no. 45*, octubre 2016.

12/2017

03 de febrero 2017

*Jimmy Graziani Mora**

Tren bioceánico central: un
escenario geopolítico en la
configuración de corredores
estratégicos suramericanos

Tren bioceánico central: un escenario geopolítico en la configuración de corredores estratégicos suramericanos

Resumen:

Las características del orden internacional cambiante han determinado, a lo largo de la historia universal, corredores estratégicos en sectores específicos de la geografía mundial. Allí se configuran escenarios geopolíticos que por su importancia se convierten en zonas de relevancia geoestratégica. Suramérica no escapa dicha afirmación, de allí la proliferación de proyectos de corredores que sirvan como «puentes» entre los océanos Atlántico y Pacífico. Por el momento, el canal de Panamá es la máxima materialización del sueño de unir dos océanos por el centro y sur del continente americano.

En función de la ubicación geográfica los corredores bioceánicos pueden analizarse desde la orilla geoeconómica, pero desde su configuración como elementos estructurales que involucran intereses estatales multilaterales se puede observar bajo un contexto geopolítico. El presente documento analiza el proyecto de Tren Bioceánico central desde la segunda orilla, es decir desde la geopolítica. Al finalizar, se evidencia que más allá de proyectos con impactos y consideraciones geoeconómicas un proyecto de tren bioceánico central se enfrenta a asuntos geopolíticos que no deben ser olvidados pues tienen efectos directos en el desarrollo de la propuesta que involucra en primera instancia a cuatro países del sur del continente.

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

Abstract:

The characteristics of the changing international order have shaped, throughout the universal history, strategic corridors in specific spaces of the world geography. There are configured geopolitical scenarios with geostrategic relevance. South America doesn't escape at this statement, an example is the proliferation of corridors as bridges between the oceans Atlantic and Pacific. Nowadays, the Panama Canal is the maximum materialization of the dream of linking two oceans by the center and south of the American continent.

Depending on the geographic location, the bi-oceanic corridors can be analyzed from the geo-economic rim. But if the bi-oceanic corridors implicate multilateral interests of different states, the analysis is from the geopolitical rim. The present document analyzes the Central Bi-oceanic Train project from the second rim. At the end, furthermore than geo-economic considerations the Central Bi-oceanic Train faces geopolitical considerations.

Palabras clave:

Corredor estratégico, geopolítica, geoestrategia, océano Pacífico, hemisferio americano.

Keywords:

Strategic corridor, geopolitics, geostrategy, Pacific Ocean, American hemisphere.

«Each state follows the politics of its geography»¹

Napoleón

Aproximación al tema²

Más que retos, algunas veces, Suramérica parece estar dominada por enigmas geopolíticos. Estos, delimitados por singularidades geográficas, como la cordillera de los Andes o el río Amazonas; sembrados en raíces comunes, como las de ancestrales pueblos indígenas desde la Patagonia hasta el norte de México; arraigados en los hitos de la historia entre el centro y el sur del continente americano, como la colonización; alimentados por el clamor no materializado del «Panamericanismo», la integración regional y visiones geopolíticas, como la contenida en la Carta de Jamaica, la expresada por el mariscal boliviano Andrés de Santa Cruz, la del Barón del Río Branco en Brasil; o las de proyectos de integración más recientes y antagónicos como el ALBA y la Alianza del Pacífico; movidos por la trayectoria de grandes poderes del siglo XIX como el español o el portugués y de actores globales, como Estados Unidos y más recientemente China; impactados por dinámicas geoeconómicas e influenciados por un sinfín de coyunturas políticas, como las de las dictaduras o el llamado «giro a la izquierda» e indudablemente marcados por realidades bilaterales y sociales locales de matices diversos.

Por un lado, en la superficie coyuntural, el tren bioceánico entre el puerto de Santos (en el océano Atlántico) hasta el puerto de Ilo (en el océano Pacífico), pasando por Bolivia es una propuesta, de varias, que alimentan la configuración de corredores estratégicos por Suramérica. Por otro, en el fondo estructural, dicha intención de grandes proporciones físicas, más allá de los aspectos circunstanciales, es evidencia de un reto geopolítico latinoamericano histórico, en procura de la integración. Se entrelazan aquí, pasados comunes desde tiempos prehispánicos, pasando por la época de los virreinos, las confederaciones y la guerra del Pacífico, de disputas por el comercio desde y hacia el océano por los puertos del norte de Chile y el sur de Perú e intereses geopolíticos como los de Brasil y su proyección en el sistema internacional, o los anhelos históricos de Bolivia por superar la condición geográfica mediterránea, entre otros elementos de

¹ Citado de: DIJINK. Gertjan. (1996). National Identity and Geopolitical Visions: Maps of Pride and Pain. Routledge. Londres., p. 1.

² El presente trabajo ha sido dirigido por el BG. Gustavo Rosales de Ariza.

carácter geoeconómico, en particular el ascenso del océano Pacífico como columna vertebral del comercio internacional marítimo, la competencia global por recursos naturales estratégicos no renovables, la estructura logística del comercio internacional y la configuración de un orden mundial.

Bolivia, Chile y Perú: complejidad geopolítica a tres bandas

La relación compartida por Bolivia, Chile y Perú se compone de aspectos y dinámicas bilaterales y multilaterales, que trascienden la relativa estabilidad geográfica de la frontera común, durante el siglo xx. Está permeada por la herencia de un pasado con comunes denominadores como el del pueblo aymara, o hitos álgidos como la guerra del Pacífico. En resumen, según Alejandro Deustua, diplomático peruano, la costa occidental de la parte sur del continente americano, bañada por el océano Pacífico, se compone por estados «marítimos, marítimo-continentales y continentales, con una sucesiva historia de conflictos prerrepúblicanos y republicanos, una tendencia a relacionarse a través de mecanismos de balance de poder antes que integración y un patrón desconcentrado de alianzas externas y reclamos históricos pendientes»³.

Si se atiende la afirmación de Robert Kaplan, plasmada en el libro *The Revenge of Geography*, en la que se asevera que «la geografía es el telón de fondo de la historia humana misma»⁴. Resulta importante entonces, en dicho sentido, recordar que Chile, Bolivia y Perú tienen una historia escrita a tres manos, sobre el lienzo de una zona geográfica común, con reclamaciones históricas en ciernes. Por ejemplo, la de Chile con Perú, resuelta jurídicamente por un fallo de la Corte Internacional de Justicia en 2014, pero vigente por temas jurídicos locales aún por resolver, o el latente diferendo entre Bolivia y Chile por las aguas del río Silala.

La historia evidencia, desde la perspectiva política, por lo tanto parcial, que en esta relación trilateral existen etapas pendulares de acercamiento coyuntural, que se entrelazan con periodos de crisis o alejamiento. Sobre el particular, se afirma que «como cualquier relación de vecindad en América del Sur, la vinculación entre Perú, Chile y Bolivia conforma un sistema de interacciones dinámico, complejo y singular»⁵.

³ DEUSTUA. Alejandro. (2004). Perú, Bolivia y Chile: por una nueva relación trilateral. revista de ciencia política / VOLUMEN XXIV / N.º 2 / 2004 / 212-227.

⁴ KAPLAN. Robert. *The revenge of geography. What the map tells us about coming conflicts and the battle against fate*, Ramdon House. Nueva York. p. 29.

⁵ *Ibid.* DEUSTUA. Alejandro. (2004).

Por su parte, Bolivia y Perú tienen un pasado de vecindad milenario. El lago Titicaca como ejemplo geográfico y la llamada Confederación Perú-Boliviana, como intento político, son aspectos que dan luces sobre el nexo de ambos países. Durante la época colonial, lo que hoy se conoce como Bolivia fue parte del Virreinato del Perú. En ese entonces, dicho lugar recibió el nombre de la Audiencia de Charcas o del Alto Perú, popularmente recordado también por estar allí ubicadas las minas minerales más ricas del Nuevo Mundo, es decir las minas de Potosí. La confederación entre Bolivia y Perú tuvo una corta duración, fueron apenas tres años, pero despertó interés en la dirigencia chilena, que para entonces ya contemplaba los efectos de Confederación en el equilibrio geopolítico, en el poder continental y en la competencia comercial en el Pacífico sur entre los puertos más importantes de la etapa Colonial, los puertos Valparaíso y Callao⁶.

De otro lado, Chile y Bolivia tuvieron una relación ancestral, que se dice motivada «por el propósito de acceder a elementos materiales, necesarios para la complementariedad económica durante la época precolombina»⁷. En el aspecto geográfico, los hitos de la relación bilateral se remontan al periodo del surgimiento de las nuevas repúblicas y la interpretación de las fronteras coloniales. En el marco de la delimitación, que pasó por el desierto de Atacama y se extendió hasta el océano Pacífico, se han firmado acuerdos de límites, se desarrolló la guerra del Pacífico, se suscribieron tratados de amistad, surgieron propuestas de soberanía compartida y se ha pasado por estrados internacionales como la Corte Internacional de Justicia. Se dice que, en temas como la integración bilateral los avances entre ambas sociedades no son temas con total fluidez. Las coyunturas políticas marcan momentos de inflexión y desencuentro, centrando el relacionamiento binacional en el tema marítimo⁸ en otras palabras y como lo anuncia el abogado, académico y político chileno, Luis Maira, la historia de las relaciones entre ambos países está marcada por climas positivos cortos y largos tiempos de disparidades y conflictos⁹.

Recuperado de: <http://www.scielo.cl/pdf/revcipol/v24n2/art14.pdf>

⁶ LEÓN. Jorge. (2003). Evolución del comercio y del transporte marítimo de Costa Rica 1821 - 1900. Colección de Historia de Costa Rica. 2. Ed.

⁷ BERENGUER, J. (2004). Caravanas, interacción y cambio en el desierto de Atacama. Santiago de Chile, Sirawi.

⁸ LIMA. Pilar. (2014). Estudios binacionales entre Chile y Bolivia: investigaciones sobre el pasado precolombino y apuntes de la realidad actual de los carangas. Estudios sociales del Noa. 14/2014. Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires. Argentina., p. 113.

⁹ MAIRA. Luís. (2007). Perspectivas de las Relaciones entre Chile y Bolivia. En: Hacia la Construcción de Agendas Conjuntas: Bolivia-Chile. Fundación Friedrich Ebert. Chile., p. 4.

La de Chile con Perú también ha sido una relación pendular transitada entre etapas de tensión y distensión¹⁰. La delimitación fronteriza, los recursos naturales, la guerra del Pacífico, el comercio y la inversión, la relación con Bolivia y las situaciones políticas locales han sido algunos de los elementos más relevantes en la agenda bilateral, a partir del surgimiento como Repúblicas. Para algunos autores, la relación bilateral se puede agrupar en tres factores: históricos o estructurales (referidos al pasado precolombino y colonial mutuo, la guerra del Pacífico y la evolución institucional), coyunturales (sobre el devenir de cada sociedad) y psicoculturales (relacionados con la percepción de amenaza hacia el otro)¹¹.

Como ya se dijo antes, además de la relación bilateral, los tres países comparten una historia en común, indudablemente ligada a la geografía. Según Alejandro Deustua, la historia de la relación republicana de los tres países tiene tres etapas. En el pasado, marcada por dos fuertes enfrentamientos bélicos, uno de los cuales fue devastador «por su solución mutilante e irreflexiva». Además de un periodo de posguerra con persistentes desacuerdos, a lo cual se suman las posiciones de desconfianza entre los países y diferencias *por* «alineamientos internacionales distintos en épocas de confrontación sistémica». Esta última parte hace referencia a procesos derivados de la Segunda Guerra Mundial y a la participación de cada país en el *Movimiento No Alineado* y el *Grupo de los 77*. A pesar de lo anterior, fue desde el primer tercio del siglo pasado que se establecieron las bases de una relación trilateral pragmática pero intermitente. La relación, dice Deustua, fue menos complicada entre los países que conservan su «dimensión marítima, desarrollo y poder» como lo son Perú y Chile, frente a Bolivia con una dimensión geográfica particular que suscita desagavios geográficos y con una evolución de desarrollo económico menor a los otros dos países. En este contexto tripartito, el autor peruano antes citado evidencia que la competencia entre los dos países con costas en el océano Pacífico suramericano, aunque es más significativa en términos geopolíticos, ha sido menos determinante en la relación de los tres países latinoamericanos, que la condición mediterránea de Bolivia. Dicha situación, por ejemplo, llevó al país Andino a acercarse a un vecino u otro, influido por el contexto en busca de

¹⁰ PAZ. Verónica. (2005) Chile-Perú: las raíces de una difícil relación. Revista de Estudios Internacionales No. 150. Universidad de Chile, p. 59.

¹¹ CABRERA. Lester. MARTINEZ. Christopher. (S.f.) Percepción mutua y códigos geopolíticos en la relación Chile-Perú: aplicación al caso de la delimitación marítima. International Political Science Review (IPSR). International Political Science Association. p. 9.

su interés nacional. En consecuencia, dice el mismo autor que: «Un escenario estable tripartito y de intereses compartidos no se organizó ni quiso organizarse en el pasado por el peso de la historia y de la inercia política, pero especialmente por ausencia de voluntad nacionales orientadas a ese propósito»¹².

La segunda etapa, que según Deustua, es el presente, inició con la democratización de los tres países Bolivia (1980, con el fin de la existencia gobiernos de facto, el último el del general Guido Vildoso), Chile (1990, con el fin de la dictadura del general Augusto Pinochet) y Perú (2000, con la destitución de Alberto Fujimori); además con la reforma económica y el fin de la Guerra Fría. Durante este periodo la tendencia pendular de las relaciones estuvo presente. Así lo describen, por ejemplo, los autores Lester Cabrera y Christopher Martinez sobre la relación Chile con Perú que la definen como un «*continuum* cooperación-conflicto»¹³, mientras que por su parte Fabián Novak y Sandra Namihas, sobre la relación Perú y Bolivia la perciben como un periodo de «hermanamiento y de integración como también etapas de crisis y alejamiento»¹⁴. Durante esta segunda etapa, por ejemplo, Chile y Perú en 2002 realizaron el proceso de desminado de la frontera común, en agosto de 2006 suscribieron un tratado de libre comercio, en ese mismo año, por orden de extradición de Perú fue detenido el exmandatario peruano Alberto Fujimori al llegar a Chile. En contraste, durante la segunda mitad de la primera década del presente siglo se llevó a la Corte Internacional de Justicia la delimitación marítima y en los puntos más álgidos de la relación hubo denuncias de espionaje y diferencias por la emisión peruana de la Ley 30358 para crear el distrito La Yarada-Los Palos, en Tacna o la declaración conjunta de Bolivia y Chile, conocida como la declaración de la Isla Esteves¹⁵.

Por último, y como tercera etapa, sobre el futuro de las relaciones trilaterales se dice que está ligado a la solución de los aspectos históricos y presentes sin resolver, particularmente los relacionados con la delimitación geográfica tanto al nivel jurídico internacional y local, así como al nivel transfronterizo y más allá de las fronteras, es decir,

¹² *Ibíd.* DEUSTUA. Alejandro. (2004).

¹³ CABRERA, Lester. MARTINEZ. Christopher. (2014). Percepción mutua y códigos geopolíticos en la relación Chile – Perú: Aplicación del caso de la delimitación marítima., Estados Unidos. Ed. Lester Cabrera. p. 2

¹⁴ NOVAK, Fabian. NAMIHAS, Sandra. Serie: Política Exterior Peruana LAS RELACIONES ENTRE EL PERÚ Y BOLIVIA (1826-2013). Perú. Pontificia Universidad Católica., p. 17.

¹⁵ La declaración se puede consultar en: http://www.la-razon.com/nacional/Declaracion-Isla-Esteves_LRZFIL20150623_0003.pdf

en ámbitos como el compromiso político y lo relacionado con otro tipo de dinámicas propias de estos espacios interestatales, como las económicas (por ejemplo contrabando), sociales (por ejemplo migración ilegal) y de seguridad (por ejemplo tráfico de drogas ilícitas y bandas criminales).

En el escenario de los diferendos limítrofes, se destaca un aspecto que no es exclusivo de las fronteras entre los tres países, sino que se destaca también en gran parte del escenario geográfico latinoamericano, es el establecimiento de los límites geográficos. Indudablemente las fronteras se han transformando a lo largo de la vida independiente, desde el fin de los virreinos, las reformas borbónicas españolas y de las reformas *pombálicas* portuguesas del siglo XVIII, hasta los fallos más recientes de la CIJ de La Haya, no ha cesado y sigue latente aún en nuestros días. Sobre el particular y de cara a escenarios de mediano plazo entre Chile, Bolivia y Perú se destacan:

- Bolivia y Chile: dos demandas por el momento sin fallo final en la Corte Internacional de Justicia de La Haya, es el caso de la salida de Bolivia al mar¹⁶ y lo relacionado con el río Silala¹⁷.
- Chile y Perú: en 2014 la CIJ emitió un fallo que culminó un proceso al nivel jurídico internacional en el tribunal internacional, que inició en 2008¹⁸. Sin embargo, sobre el tema queda pendiente la ejecución local del fallo que según un Acuerdo bilateral vincula 9 puntos entre los cuales está identificar la normativa interna que se debería modificar para cumplir las disposiciones del Fallo de la Corte internacional.

Durante la primera década del siglo pasado, se planteó al nivel mediático y académico, que en América Latina se experimentaba en el escenario político «un paulatino proceso de “giro a la izquierda”, reflejado en la elección de mandatarios que se identifican o son percibidos como representantes de esta tendencia política»¹⁹. Dicho escenario se caracterizó porque ganaron las contiendas electorales candidatos como Evo Morales Ayma en Bolivia, Luiz Inácio Lula da Silva en Brasil y Michelle Bachelet en Chile, que se sumaron a otros gobiernos en Guyana, Venezuela, Panamá y República Dominicana.

¹⁶ En 2013 el Gobierno de Bolivia inició formalmente, ante la Corte Internacional de Justicia, la presentación de una demanda para solicitar a Chile la negociación de una salida soberana al mar. En julio del presente año en cumplimiento al proceso de la corte Chile presentó la contra-memoria.

¹⁷ Chile inició un proceso en la Corte por el río Silala

¹⁸ CIJ. Corte Internacional de Justicia. Disputa Marítima (Perú vs. Chile). 27 de enero de 2014 [en línea]. [consulta: 12 de diciembre de 2016]. Disponible en: <http://www.icj-cij.org/docket/files/137/17930.pdf>

¹⁹ LEVI. León. (2006). América Latina: ¿Un giro a la izquierda? Cuaderno de análisis No. 2/2016. Instituto de Estudios Geoestratégicos y Asuntos Políticos. Universidad Militar Nueva Granada. Colombia., p. 7.

Entre los casos tratados en el presente documento hubo la excepción en Perú, donde el entonces candidato Ollanta Humala, quien se decía era parte de la tendencia de izquierda, perdió en segunda vuelta frente a Alan García Pérez²⁰. Se analizaba entonces que la supuesta afinidad política, podría tener efecto en las relaciones bilaterales, regionales y hemisféricas latinoamericanas. Con el avance en la gestión de los gobiernos las acciones de los mandatarios evidenciaron que si bien se agruparon en un fenómeno político particular, no era tan clara su identidad de izquierda²¹, es decir, que había matices en el mencionado «giro» que por ejemplo diferenciaban la izquierda en Chile o la de Venezuela. Se observó además, con excepciones como la de Venezuela con Colombia, que las relaciones entre presidentes que entonces no fueron catalogados dentro del fenómeno de izquierda podrían trascender el escenario político y ser dinámicas en otros campos como el caso de Chile y Perú que, a pesar de tener un litigio fronterizo en la CIJ, entre otros aspectos por ejemplo participaron en el desminado de su frontera común, desarrollaron concesiones para emitir amnistía de inmigrantes indocumentados latinoamericanos y dieron impulso a la Alianza del Pacífico y el Acuerdo Transpacífico. En este aspecto, resulta importante recordar también que los llamados presidentes del «giro a la izquierda» lograron desarrollar iniciativas de integración con características particulares entre las que se destaca la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA-TCP).

Brasil, ¿una partida geopolítica a cuatro bandas?

Brasil es por sus proporciones físicas, estructurales e internacionales, un actor central para analizar el proyecto de tren bioceánico. Mario Travassos²², de quien se dice «lanzó los fundamentos básicos de la geopolítica brasileña», considerado a su vez como uno de los pioneros de la escuela del pensamiento geopolítico brasileiro, argumentó en el libro *Proyección Continental de Brasil*, que son dos los principales retos de la dirigencia política del gigante suramericano para llegar a su destino como nación líder en la región. El primero, está relacionado con ocupar los espacios vacíos al interior del país con infraestructura y comunicaciones. El segundo, es identificar las salidas al mar, superando condiciones antagónicas como la del Atlántico y el Pacífico, separados por la cadena

²⁰ CAMERON. Maxwell. El giro a la izquierda frustrado en Perú: el caso de Ollanta Humala.

²¹ *Op. Cit.* LEVI. León. (2006), p. 27.

²² Fue general de la división del Ejército de Brasil en la década de los treinta del siglo pasado.

montañosa de los Andes²³, aspecto en el que Bolivia es un triángulo de proyección estratégica.

La importancia del Pacífico, y de espacios como el Amazonas, evidenciada por Travassos fue visionaria en términos geopolíticos y es evidente actualmente en la agenda política del país. De allí que por ejemplo, la *Política Nacional de Defensa* y la *Estrategia Nacional de Defensa*²⁴ aprobados por el Congreso de Brasil en 2005 y 2008, respectivamente, proponen el concepto de *Entorno Estratégico*, que destaca la importancia del sur de América, África Subsahariana, la Antártida y la Cuenca del Atlántico sur para Brasil. Dichos documentos oficiales disponen con respecto al sur del continente americano, entre otros temas como la cuenca amazónica, como importante «la construcción de un acceso múltiple y continuo a la Cuenca Económica del Pacífico, con la construcción de un sistema integrado de transporte, comunicación y defensa del territorio sudamericano»²⁵.

Brasil cuenta una historia con características diferentes al periodo de colonización y descolonización del resto de países suramericanos. Sin embargo, está ligada por elementos geográficos compartidos con la mayoría de países del sur del Continente, con excepción de Chile y Ecuador. En principio, el legado de los imperios español y portugués a sus excolonias fue de rivalidad en función de factores físicos y geográficos de las coronas por el control del que entonces era conocido por algunos como el Nuevo Mundo. Así, al comenzar su vida independiente Brasil tuvo una especie de rivalidad al sur e Indiferencia al norte de Latinoamérica²⁶. Por mucho tiempo esta concepción permaneció ligada a factores geográficos e idearios derivados de la historia, como el de superioridad del régimen monárquico del que provenía. Se dice que Argentina, Paraguay y Uruguay

²³ OSTOS. María del Pilar. (2011). Application of geopolitical models in Latin America: the cases of Brazil and Colombia. Revista de Estudios Latinoamericanos. no.53 México jul./dic., p. 156.

²⁴ La **Política de Defensa Nacional** es un documento de carácter oficial emitido por el Ministerio de Defensa de Brasil al más alto nivel de planificación en el sector defensa y en ella se establecen los objetivos y directrices nacionales de defensa de Brasil. Aprobado inicialmente por el Decreto del 5484, de 30 de junio de 2005, como la Política de Defensa Nacional (PDN), el documento se actualizó en 2012, cambiando su nombre a la Política Nacional de Defensa (NDP). La **Estrategia Nacional de Defensa** establece las directrices para la preparación y formación adecuada de las Fuerzas Armadas. Información consultada en: Ministerio de Defensa de Brasil. Los dos documentos oficiales, en idioma portugués, se pueden consultar en http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/END-PND_Optimized.pdf

²⁵ FIORI. José. (2014). *Brasil y su «Entorno Estratégico» en la primera década del siglo XXI*. En: SARE (ed). Emir. Lula y Dilma. Diez años de gobiernos posneoliberales en Brasil. Instituto de Altos Estudios Nacionales del Ecuador., p. 38.

²⁶ CAMPBELL, J. et al. (2000) Argentina e Brasil na década de 1980: entre a cornija e a integração. In: CAMPBELL, J. (Org.) Mercosul: entre a realidade e a utopia, Brasil, Relume-Dumara, pp. 31-98.

fueron, en principio, los países con los que generó mayores vínculos²⁷. Solo será hasta el final de la Guerra Fría que Itamaraty desarrolló una política de acercamiento mayor con el resto de países²⁸.

El final del siglo pasado y el comienzo del presente trajeron consigo elementos políticos y económicos locales y sistémicos internacionales en los que se evidenció un impulso renovado de Brasil por asumir las relaciones con sus vecinos, entre los que se destacan: la disminución de la influencia del paradigma «americanista» en la política exterior de Brasil, evidenciada por autores como María Regina Soares Lima, bajo el cual se desarrolló una alianza especial de Brasil con Estados Unidos a lo largo del siglo xx; el nacimiento del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), que consideraba disminuir la secular rivalidad con Argentina y potenciar la complementariedad económica entre los países miembros del Mercado Común; el desarrollo del fenómeno político conocido como Giro a la Izquierda en Latinoamérica, coincidente con la llegada del partido político de Los Trabajadores al poder Ejecutivo de Brasil; los espacios que se abrieron tras las prioridades temáticas y territoriales de la agenda de política exterior de Estados Unidos después del 11S; el impulso dado por Brasil a proyectos y organismos regionales tales como: la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica, el Área de Libre Comercio Sudamericana (ALCSA), la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) y la Comunidad Suramericana de Naciones, hoy Unión de Naciones Latinoamericanas (UNASUR) y dentro de ella específicamente el Consejo de Defensa Suramericano (CDS); las características de la política exterior de un mandatario como el expresidente Lula da Silva, quien al iniciar su primer Gobierno definió al sur de América como el punto de partida para la inserción de Brasil en el sistema internacional²⁹; sumado al crecimiento económico sostenido, por ejemplo entre los años 2002 y 2010, a una tasa promedio anual de 4,5%, entre otras variables macroeconómicas, como el creciente intercambio comercial con Suramérica y la disminución de este frente a Estados Unidos y la Unión Europea³⁰.

²⁷ MEJIA. Leonardo. (2012). Geopolítica de la integración sub-regional. El rol de Brasil. Ed. La Huella. Cuba., p. 14

²⁸ BETHELL. Leslie. (2010). Brazil and «Latin America». Journal of Latin American Studies. Cambridge University Press. J. Lat. Amer. Stud. 42, 457–485.

²⁹ SOARES. María. El lugar de América del Sur en la política exterior de Brasil. En: Obras de integración física de América del Sur., p. 21.

³⁰ PIMENTA. Carlos. CHAVES. (2003). Marco. *Brasil y América Latina: bolivarismos antiguos y modernos*. Análisis Político mayo-agosto. N.º 49., p. 65.

Sobre el papel de Brasil en la región no hay un consenso generalizado. Como lo señala Fernando Mouron, ya sea como potencia emergente, poder mediano, poder secundario, poder global en desarrollo, BRIC, entre otros, inclusive como *hegemón* regional³¹, durante lo que va del presente siglo existe una tendencia marcada, con matices y enfoques, al estudio del alcance de la política exterior de Brasil, particularmente del papel que juega en el sistema internacional. Sin embargo, no hay consenso en la idea de Brasil como líder y consecuentemente genera interrogantes sobre su papel en el ámbito de influencia más cercano, es decir el regional.

El gran espacio al sur del continente americano comprende zonas con diversos grados de complejidad geopolítica, este es el caso del área que contempla el proyecto del Tren Bioceánico Central. Espacio que más allá de configurarse como un corredor estratégico que une dos océanos a través del *Eje Interoceánico Central*, con grandes retos en materia de infraestructura, regulación aduanera, preparación logística, fuentes de financiación a largo plazo, efectos medioambientales y repercusiones sociales³²; se configura como un escenario geopolítico con variables históricas, coyunturales y sistémicas, en las cuales se desarrollan procesos de cooperación y confrontación. Es así que en un análisis sobre el particular no se pueden dejar, por ejemplo, sin considerar los efectos que tienen sobre las relaciones con Chile y Brasil la búsqueda de una ruta por Bolivia y Perú. O las consecuencias de la vecindad entre Chile y Perú, por crear un corredor compartido que desembarque productos de Brasil por un puerto Peruano y no uno chileno. O los efectos del comercio de gas con Brasil si se desarrolla una ruta interoceánica que no vincule a Bolivia, o las consecuencias sobre el tráfico marítimo tradicional del cabo de Hornos para Argentina y sus relaciones con Brasil y para completar lo que significa la participación de China en proyectos en una parte del continente americano como contrapeso a la actual hegemonía, como ruta de paso, del Canal de Panamá.

El río Acre atraviesa con su cauce por lo que hoy día se conoce como Perú, Brasil y Bolivia. Está en la memoria de dichos pueblos porque involucró un enfrentamiento

³¹ MOURON, Fernando. (2013). Liderazgo Brasileiro en Sudamérica: «Percepciones del accionar de Brasil a través de un análisis de medios». Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo. Brasil., p. 6.

³² Alberto Ruibal, consultor Internacional en Logística Comercial Global, en su libro Corredores interoceánicos suramericanos. Criterios logísticos de selección. Resalta algunos de los retos aquí mencionados, pero los establece como: criterios comparativos, competitivos y medio ambientales.

conocido como la guerra del Acre a finales del siglo XIX. Este enfrentamiento, como lo explica el doctor en estudios latinoamericanos, Cristián Garay Vera, terminó vinculando intereses diversos de Bolivia, Brasil, Chile y Estados Unidos³³. Más de un siglo después, simbólicamente el 11 de agosto de 2004 los presidentes de Bolivia, Carlos Mesa; de Brasil, Luis Ignacio Lula da Silva y de Perú, Alejandro Toledo situaron la primera piedra para la construcción del que hoy es el puente sobre el río Acre, en la frontera entre Perú y Brasil. En ese entonces el presidente Lula en su discurso dijo «Estamos transformando en realidad el inmenso potencial de cooperación». Dichas imágenes en la historia latinoamericana, que quedan para la historia de los encuentros bilaterales, escenifica la complejidad geopolítica de unir dos océanos a través de tres países, en la cual se conjugaron en el pasado así como en el presente intereses multilaterales.

Si el proyecto al nivel geoeconómico resulta atractivo en términos de distribución logística, proyección de zonas con recursos naturales estratégicos, fomento de intercambio comercial, entre otros; Al nivel Geopolítico es un reto con variables complejas enunciadas a lo largo del presente artículo. No se puede olvidar que además de los intereses al interior del continente en el Pacífico en el océano Pacífico convergen intereses de Estados Unidos, China, Rusia y Japón.

Tren Bioceánico Central en la geopolítica de los corredores estratégicos

Los océanos son espacios que tienen gran relevancia geoestratégica y en consecuencia interés geopolíticos. A lo largo de estos grandes cuerpos de agua existen escenarios que por sus características, especialmente por su ubicación, se convierten en corredores estratégicos. De allí, por ejemplo, la importancia de los Canales Suez, Kiel y Panamá; de estrechos como Bósforo, Dardanelos, Gibraltar, Ormuz, Malaca y de otros corredores. En dicho contexto, la experiencia evidencia que resulta en una ventaja comercial y geopolítica para los países tener control de áreas o establecer alianzas con sus vecinos para beneficiarse de su ubicación geográfica. El interés británico por el cabo de la Buena Esperanza y la isla de Van Diemen³⁴, el empeño de Estados Unidos por Panamá o más

³³ GARAY, Cristian. (2008). El Acre y los «asuntos del Pacífico»: Bolivia, Brasil, Chile y Estados Unidos, 1898-1909. HISTORIAN. Vol. 41, N.º 2, julio-diciembre. 341-369.

³⁴ GUENAGA, Rosario. RODRÍGUEZ, Adriana. La Comunicación interoceánica y el juego de los intereses económicos internacionales sobre Magallanes y el Istmo centroamericano. Artículo editado en 1842 por la publicación francesa «Revista Independiente», transcripto por parte del diario «El Progreso» de Santiago de Chile en su edición del 21 de diciembre de 1844. En MARTINIC BEROS, Mateo: Presencia de Chile en la Patagonia Austral 1843-1879. Ed. Andrés Bello, Sgo. de Chile, 1971. pp. 60-61.

recientemente la aparente proliferación de proyectos para la construcción de corredores por agua o por tierra que ofrezcan ventajas logísticas mayores a las de las rutas tradicionales, son algunos ejemplos de dicha afirmación³⁵.

Si se atiende la visión del general Karl Ernest Haushofer, reconocido geopolítico alemán, cuando afirmó en 1924 que el mar Mediterráneo sería el mar del pasado, el Atlántico el océano del presente y el Pacífico el océano del futuro. Sería entonces válido afirmar que, guardadas las proporciones, los corredores estratégicos que atravesasen el hemisferio americano se convierten, metafóricamente, en puentes de tiempo entre el pasado y el futuro.

En el caso del sur del continente americano, históricamente estuvo presente la intención de acortar las distancias a través de corredores entre los océanos Atlántico y Pacífico por el centro y sur del continente americano. Carlos Molina Montes, en su reconocida obra *Y las mulas no durmieron: los arrieros de Costa Rica* evidenció dicha situación desde el periodo de la Colonización española, así:

«Las primeras exploraciones tuvieron así dos propósitos: el que interesaba más a la Corona: descubrir un paso marino, fluvial, terrestre de mar a mar, eficiente para el transbordo de mercancías al Pacífico, tanto como el trasiego de la plata del Perú, que debía sustituir ventajosamente al embrollado transbordo que se hacía por Nombre de Dios. Más importante aún para los conquistadores y colonizadores de la Tierra Firme, que habían venido en pos del oro donde brillara, este era el único propósito de quienes habían contribuido al financiamiento de las expediciones del continente» (...) «Así la búsqueda de pasos interoceánicos pasó de un interés comercial de la Corona a un interés personal de los colonizadores de encontrar vías de aprovisionamiento de las Islas a sus expediciones de conquista en la tierra firme; debido a esta diferencia de objetivos todas las expediciones continentales estuvieron permeadas por ese fin que (...) se tornó primario en las luchas de las diversas facciones que competían por el espacio vital»³⁶.

Aunque posteriormente a la colonización y a lo largo en el siglo xx hubo diversas propuestas, como la del paso por el Darién, el Paso Sur, el Paso por México, la del Amazonas como un río interoceánico y el Paso Noroeste, el sueño solo se materializó

³⁵ PEYRELONGUE, C. M. (2001). Tendencias recientes en el transporte marítimo internacional y su impacto en los puertos mexicanos. Secretaría de Comunicaciones. México

³⁶ MOLINA, Carlos. (2005). *Y las mulas no durmieron: Los arrieros en Costa Rica: siglos xvi al xix*. EUNED. San José de Costa Rica, p. 25.

en el siglo XXI con la inauguración en 1914 del canal de Panamá. Es así que entonces, la comunicación interoceánica se constituyó en un tema de interés desde épocas tempranas de la colonización y se mantiene hasta nuestros días, muestra de dicha afirmación es la constante proliferación de proyectos que se trazan a lo largo de toda Iberoamérica que, por ejemplo, se reflejan en los proyectos de *Ejes de Integración y Desarrollo* en el marco de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA).

Si se retoman afirmaciones como la de William Henry Seward, secretario de Estado de Abraham Lincoln, quién evidenció la importancia del Pacífico para Estados Unidos y compró Alaska a la Rusia zarista en 1867³⁷; de Haushofer, en su *Manual de Geopolítica del Océano Pacífico*³⁸; atendiendo además el pronunciamiento en 2011 de la entonces gerente del Fondo Monetario Internacional, Christine Lagarde, sobre cambios estructurales de la economía internacional y de sus ejes centrales hacia el Asia-Pacífico, que se ajusta además a conclusiones en el mismo sentido de las cumbres anuales del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) e interpretando el reconocimiento al Pacífico que le dio recientemente el presidente de la República Popular de China, Xi Jinping, en diálogo con su homólogo estadounidense Barack Obama, en el sentido de que «el vasto océano Pacífico tiene espacio suficiente para los dos grandes países de China y Estados Unidos»³⁹. Se puede decir, entonces que se vive una transición de cambio del eje geopolítico, que marca el inicio de la era del Pacífico⁴⁰. En este marco para países como Brasil y Bolivia buscar una salida hacia el océano Pacífico se convierte en un tema de interés nacional y para otros que tienen costas en este océano, como China, se convierte en un tema de relevancia geoestratégica.

Dentro del enunciado marco de mayor relevancia del Pacífico, Evan Ellis, profesor de estudios latinoamericanos del instituto de Estudios Estratégicos del Ejército de Estados Unidos, evidencia que actualmente algunos países asiáticos están impulsando el desarrollo de infraestructura para el apoyo al comercio transpacífico⁴¹. Machala en

³⁷ Reporte Especial. The Pacific Age. The Economist. The Economist Group. Nov 13.ª 2014. Londres. Recuperado de: <http://www.economist.com/>. Consultado el 02 de enero de 2017.

³⁸ *Obra original: Ozeans Geopolitik des Pazifischen* (1924).

³⁹ CHENG. Li. (2016). Chinese Politics in the Xi Jinping Era: Reassessing Collective Leadership. Brookings Institution Press., p. 441.

⁴⁰ SALGAR. Carlos. (2011). Colombia: del eje Atlántico al eje Pacífico. Actualidad. Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales. Universidad Externado de Colombia.

⁴¹ «Hoy día, las economías de la región de Asia y el Pacífico producen más de la mitad de la producción

Ecuador y Paita en Perú, son proyectos impulsados por empresas de China, especialmente para el sector extractivo para metales y minerales. Mientras que en otros casos, aunque no son empresas expresamente asiáticas, el comercio con Asia ha impulsado la expansión de puertos, como en el caso de Buenaventura, Callao e Iquique. A su vez se está impulsando, argumenta el mismo autor, conexiones viales y ferroviarias que conectan puertos en el Pacífico con el interior del continente, incluyendo corredores bioceánicos de los puertos Paita, Callao e Ilo en Perú hacia Manaus en Brasil o también el corredor interoceánico para unir los puertos de Arica e Iquique en Chile a Santos y Matto Grosso en el Sureste de Brasil; además del corredor Manta-Manaos que proyecta conectar el interior de Brasil con el Pacífico en Ecuador. Se dice también que la ampliación del Canal de Panamá y la posibilidad de un nuevo paso por Nicaragua son impulsadas por las exigencias del contexto internacional cambiante, con énfasis en el Pacífico⁴².

Consideraciones finales

Además de las consideraciones geoeconómicas y de retos propios de la construcción de un proyecto de dimensiones estructurales bioceánicas, por ejemplo los logísticos, financieros y medioambientales. Es relevante atender la edificación de escenarios que permitan comprender acontecimientos relacionados con la geografía y sus efectos al nivel político que, en el caso del proyecto bioceánico central, tienen consecuencias directas en su desarrollo. De allí se derivan asuntos que pueden generar situaciones de cooperación, como la que entonces se conoció como la confederación Bolivia-Perú; o elementos que crean diferencias y reivindicaciones políticas aun en el imaginario social como la guerra del Pacífico.

Las relaciones bilaterales y multilaterales entre Bolivia, Brasil, Chile y Perú tienen características pendulares. A situaciones de cooperación, especialmente en el área

económica mundial. Su PIB en conjunto es de más de 40 billones de dólares. En el último decenio, el crecimiento medio anual del PIB per cápita en la región del APEC ha estado más de un punto porcentual por encima del promedio mundial.¹ Durante el mismo período, la región en su conjunto ha representado más de la mitad del crecimiento del PIB mundial». En: BARSHEFSKY. Charlene (Ed). (2017). Reinventing U.S. Economic Strategy in the Asia Pacific. Recommendations for the Incoming Administration. Asia economic strategy commission. Center for Strategic International Studies. New York.

⁴² ELLIS. Evan. (2016). The impact of China on the security environment of Latin America and the Caribbean. En: MARES. David. (Ed.) Routledge Handbook of Latin American Security. Routledge. Nueva York., p. 293.

económica, se suman aspectos de inflexión, en muchos casos relacionados con temas fronterizos; ya sea por la delimitación territorial propiamente dicha o por situaciones derivadas de las dinámicas fronterizas en Latinoamérica como el narcotráfico, que impactan cualquier proyecto bioceánico por el sur del continente americano.

En el escenario geográfico del proyecto bioceánico no solo se entrelazan territorios de cuatro Estados. Confluyen allí, además, intereses nacionales, re-vindicaciones históricas, diferendos fronterizos en ciernes, coyunturas políticas, intereses privados, hasta poderes extrarregionales. De allí que se hace necesaria una mirada geopolítica a los retos que enfrenta el proyecto de tren bioceánico central.

*Jimmy Graziani Mora**
Asesor Instituto Estudios Geoestratégicos y Asuntos Políticos
Universidad Militar Nueva Granada, Bogotá (Colombia)

13/2017

6 de febrero 2017

Miguel Ángel Muñoz Rodríguez, Antonio
Erias Rodríguez *

Los resultados de la Cumbre
Climática de Marrakech:
antecedentes y perspectivas

Los resultados de la Cumbre Climática de Marrakech: antecedentes y perspectivas

Resumen:

La Cumbre Climática de Marrakech ha servido para establecer una Hoja de Ruta de implementación del Acuerdo de París en el horizonte 2018. En este marco se ha mantenido el impulso político en materia de acción global contra el cambio climático y se ha desarrollado un marco de colaboración entre agentes gubernamentales y no gubernamentales para alcanzar los objetivos de reducción de emisiones lo antes posible. A lo largo de 2016 también se han producido avances en materia de acción climática fuera de la CMNUCC, destacando el acuerdo global para reducir emisiones en el sector de la aviación y la enmienda al Protocolo de Montreal.

Abstract:

Marrakech Climate Summit has settled the Roadmap to the Paris Agreement implementation on the 2018 horizon. This Roadmap has allowed to maintain the political momentum on global climate action and to develop a partnership framework among governmental and non-governmental stakeholders in order to achieve emissions reduction targets as soon as possible. Other relevant breakthroughs on climate action away from UNFCCC have taken place during 2016: the global emission reduction agreement for international aviation and the amendment to the Montreal Protocol.

***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:

Negociaciones de cambio climático, Marrakech, acción climática, financiación climática, adaptación.

Keywords:

Climate change negotiations, Marrakech, climate action, climate finance, adaptation.

Antecedentes de la Cumbre Climática de Marrakech¹

Del 7 al 18 de noviembre de 2016 tuvo lugar la Cumbre Climática de Marrakech (COP 22), que ha supuesto el inicio de los trabajos de implementación del Acuerdo de París², alcanzado en la Cumbre Climática de París (COP 21), estableciéndose una hoja de ruta de dos años para avanzar en cada uno de los elementos contenidos en el mismo. El Acuerdo de París fue el resultado de muchos años de trabajo y constituyó un hito importante en el proceso de negociaciones internacionales de cambio climático.

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, desarrollada en Río de Janeiro en 1992, representó uno de los hitos iniciales más relevante de este proceso, pues supuso la creación de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC)³, tratado que refleja el consenso internacional de abordar el problema del cambio climático. La CMNUCC fue firmada inicialmente por 166 países entre 1992 y 1993⁴. Su entrada en vigor se produjo el 21 de marzo de 1994 y, en la actualidad, ya son 197 los países que la han ratificado⁵.

A lo largo de las sucesivas Conferencias de las Partes (COP)⁶ se han ido introduciendo nuevos elementos en la arquitectura internacional de las negociaciones de cambio climático, que permiten afrontar retos concretos, como la financiación de la mitigación y adaptación al cambio climático o la transferencia tecnológica, pero que al mismo tiempo añaden complejidad tanto para abordar el análisis como a la hora de valorar los resultados.

Basándose en los principios recogidos en la Convención, el Protocolo de Kioto⁷ representa la primera adición al tratado y puede ser definido como la puesta en práctica de la Convención, a través del primer compromiso a nivel global para poner freno a las emisiones responsables del calentamiento global, sentando las bases de futuros

¹ Nos gustaría expresar nuestro agradecimiento a Cristina Rivero, Carlos Sallé, Gonzalo Sáenz de Miera y Lara Lázaro por sus comentarios y correcciones.

² <http://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/spa/09r01s.pdf>

³ <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/convsp.pdf>

⁴ http://unfccc.int/portal_espanol/informacion_basica/la_convencion/ratificacion/items/6202.php

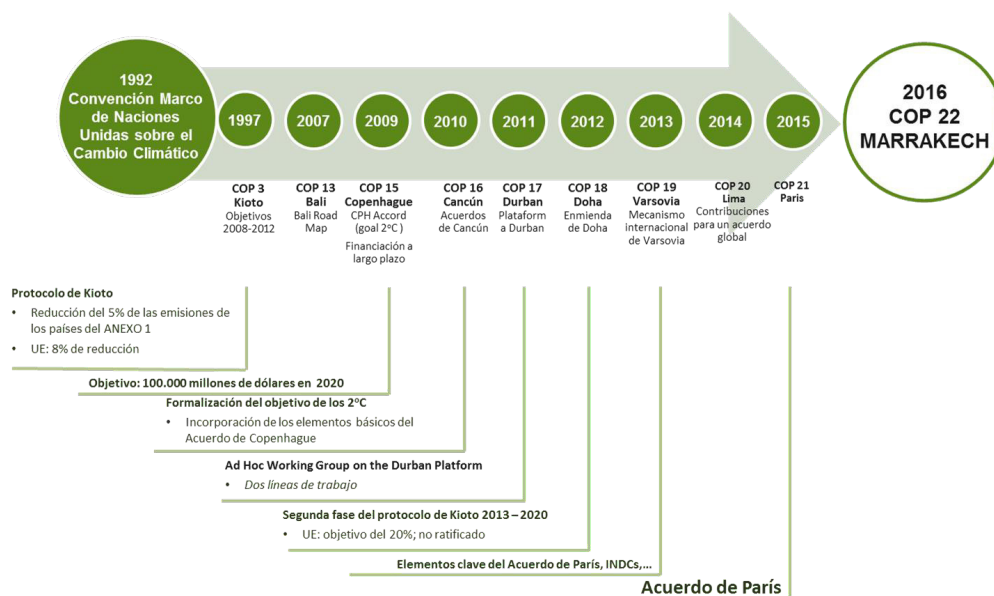
⁵ http://unfccc.int/portal_espanol/informacion_basica/la_convencion/items/6196.php

⁶ La Conferencia de las Partes (COP) es el órgano supremo de la CMNUCC en el que están representados todos los países firmantes. Realizan reuniones una vez al año y el mecanismo de decisión se basa en el criterio «un país un voto». Su labor principal es examinar la aplicación del tratado y de los compromisos de los países con respecto al cumplimiento de los objetivos pactados.

⁷ <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpspan.pdf>

acuerdos internacionales sobre cambio climático. Aunque el Protocolo fue firmado el 16 de marzo de 1998, su entrada en vigor no se produjo hasta el 16 de febrero de 2005⁸. Kioto se articuló bajo el principio central de «responsabilidad común pero diferenciada» entre los distintos países (denominados «Partes» en la jerga negociadora). En él se establecieron objetivos vinculantes de reducción de las emisiones para 37 países industrializados y la Unión Europea en su conjunto. El objetivo global para el periodo 2008-2012, consistió en una reducción de, al menos, un 5% de las emisiones totales de los países desarrollados (conocidos comúnmente como Anexo I⁹ de la CMNUCC) respecto a los niveles de 1990. Dicho objetivo se repartió en porcentajes de acuerdo al principio de «quien contamina paga», asignando una mayor parte dicho objetivo de reducción de emisiones a aquellos países que contaminan en mayor grado.

Figura 1.- Diagrama resumen de las principales cumbres climáticas



Fuente: Elaboración propia

Tal y como se puede ver en el diagrama anterior, desde el año 1992 se han alcanzado bastantes hitos en el proceso negociador. A continuación, se resumen algunos de los más destacados:

⁸ La entrada en vigor se produjo tras la ratificación de Rusia ya que se había marcado como necesaria la ratificación del Protocolo por 55 países que representasen al menos el 55 % de las emisiones totales de CO₂ de los países industrializados en 1990.

⁹ El ANEXO I de la CMNUCC es equivalente al ANEXO B que se recoge en el Protocolo de Kioto.

- El establecimiento del objetivo para los países desarrollados de aportar 100.000 millones de dólares para proyectos de financiación climática en países en vías de desarrollo.
- La formalización del objetivo de limitar el incremento de la temperatura global por debajo de 2°C respecto al nivel de la era preindustrial. Este objetivo se ha mantenido en el Acuerdo de París.
- El lanzamiento del grupo de trabajo de la Plataforma de Durban (*Ad Hoc Working Group on the Durban Platform*¹⁰) y sus dos vías de trabajo: una primera (*Workstream 1*) dedicada a trabajar para alcanzar un acuerdo climático vinculante y global para el periodo posterior a 2020; y una segunda (*Workstream 2*) dedicada a aumentar el nivel de ambición climática antes de 2020.
- El segundo periodo de compromiso derivado del Protocolo de Kioto que se extiende hasta 2020 a través de la conocida como «enmienda de Doha» (COP de Doha)¹¹.

El nuevo enfoque top down / bottom up

Un aspecto muy importante en los últimos años (2013-2016) ha sido la consolidación de un nuevo enfoque de gobernanza climática y participación de agentes no estatales, pasándose de un enfoque *top-down* a un sistema híbrido *top-down/bottom-up*¹², en el que se incorporan e integran elementos de los dos enfoques. De este modo, se opta por sistema *bottom-up* en que las Partes son agentes activos en la construcción de objetivos del acuerdo climático, mostrando durante el proceso explícitamente su nivel de ambición tanto en objetivos como en medidas para abordar la problemática del cambio climático y, simultáneamente, se implementa un sistema de supervisión *top-down* que permite seguir el grado cumplimiento de los objetivos a largo plazo.

El elemento más importante de este nuevo enfoque *bottom-up* son las contribuciones climáticas, que con anterioridad a la Cumbre de París se denominaban en inglés *Intended Nationally Determined Contributions* (INDCs) y tras la entrada en vigor¹³ del

¹⁰ <http://unfccc.int/bodies/body/6645.php>

¹¹ Es necesario aclarar que la enmienda de Doha no entrará en vigor hasta que las tres cuartas partes de los 192 países firmantes la hayan ratificado (144 países), lo que todavía no ha ocurrido. De hecho, ni siquiera la UE ha procedido a su ratificación todavía.

¹² Para más información consultar los trabajos de Robert Stavins y el *Center for Climate and Energy*.

¹³ El 4 de noviembre de 2016, 30 días después de conseguir la ratificación de al menos 55 países que representen el 55% de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero, hito que se alcanzó el 6 de octubre.

Acuerdo de París pasaron a denominarse *Nationally Determined Contribution*. Estas han estructurado una parte importante de la negociación y han dado cuerpo al Acuerdo a través de muchos elementos: revisiones de compromisos de países, sistema de transparencia, obligatoriedad contra no obligatoriedad... Este nuevo enfoque resultó fundamental para alcanzar un acuerdo en París, al servir para generar un entorno en el que las Partes se sintiesen cómodas (minimizando las discusiones por el reparto de las obligaciones derivadas del establecimiento de un potencial objetivo global).

El Acuerdo de París

El 12 de diciembre de 2015 se aprobó el texto del Acuerdo de París tras un trabajo de cuatro años en el marco del grupo de trabajo establecido en la COP de Durban¹⁴ con el objetivo de elaborar «un protocolo, otro instrumento legal o cualquier otro acuerdo con fuerza legal en el marco de la Convención de Naciones Unidas para el cambio climático que fuera aplicable a todas las Partes». Finalmente, lo que se ha aprobado es un acuerdo con fuerza legal que contiene todos los elementos necesarios para construir una estrategia mundial de lucha contra el cambio climático para el periodo post 2020, ya que el periodo anterior a 2020 se encuentra cubierto por la segunda fase del Protocolo de Kioto.

El texto del Acuerdo de París incluye principios políticos generales, consta de una Decisión (instrumento legal de implementación) y el propio Acuerdo (Anexo a esa Decisión). Algunas de las principales cuestiones se resumen a continuación:

- **Objetivos de largo plazo:** Se establece el objetivo de limitar el incremento global de la temperatura por debajo de los 2°C a finales de siglo respecto a los niveles de la era preindustrial, dejando la puerta abierta a ampliar este objetivo hasta 1,5°C. Para cumplir con el objetivo de temperatura establecido, el Acuerdo establece asimismo que se debe alcanzar «un pico de emisiones lo antes posible» y avanzar hacia emisiones netas nulas en la segunda mitad del siglo.
- **Contribuciones nacionales:** El Acuerdo obliga a todos los países firmantes a que presenten Contribuciones Climáticas Nacionales, que deberán ser actualizadas periódicamente, incrementando el nivel de ambición de manera progresiva para poder alcanzar el objetivo definido a largo plazo.

¹⁴ Workstream 2. Ad Hoc Working Group on the Durban Platform.

- Intercambio de reducciones emisiones entre países y señal de precio a CO²: el Acuerdo de París ha incluido disposiciones que dejan la puerta abierta tanto al intercambio de emisiones como a avances en el desarrollo de esquemas de precio al carbono. Bajo la denominación de «enfoques cooperativos», se abre la posibilidad de una transferencia internacional de resultados de mitigación (comercio internacional de emisiones) y la creación de un mecanismo de mitigación y desarrollo sostenible cuya gobernanza y reglas serán elaboradas y aprobadas en futuras reuniones. Además, la Decisión en el punto 137: «Reconoce también la importancia de incentivar las actividades de reducción de las emisiones, entre otras cosas mediante políticas nacionales y la fijación de un precio del carbono».
- Financiación: El Acuerdo de París mantiene la obligación a los países desarrollados de continuar liderando las aportaciones financieras pero, por primera vez, se hace una llamada a «otras partes» a prestar apoyo financiero de manera voluntaria¹⁵. De este modo, se urge a los países desarrollados a concretar una hoja de ruta para poder alcanzar el objetivo de 100.000 millones de dólares anuales de financiación climática en 2020. Adicionalmente se indica que se establecerá un nuevo objetivo de financiación aportada por países desarrollados antes de 2025, cuyo mínimo será 100.000 millones de dólares anuales. La Decisión establece además que los fondos existentes¹⁶ pasan a estar al servicio del nuevo acuerdo.
- Monitorización, Reporte, Verificación (MRV) de las actuaciones realizadas respecto a las previstas y revisión de la ambición: el Acuerdo incluye un marco de transparencia (informes, actualizaciones de datos, contabilidad, inventarios...) que será no intrusivo y no punitivo pero deberá servir para generar confianza entre los distintos agentes. Se irán dando recomendaciones a medida que se avance en el proceso de implementación. También se establece que a partir de 2023, cada 5 años, la ONU hará un balance (*global stocktaking*) de la implementación del acuerdo y los avances (impacto de las contribuciones climáticas, movilización de recursos financieros y tecnológicos, previsión de temperatura del planeta...). Este análisis periódico guiará

¹⁵ En alusión a las economías emergentes o a los países que están en disposición de aportar nuevos fondos para la acción climática.

¹⁶ Fondo Verde para el Clima, Fondo para el medio ambiente mundial, Fondo para países menos adelantados, Fondo especial para el cambio climático, Fondo de adaptación.

la revisión de las contribuciones climáticas de los países y determinará si es necesario aumentar el nivel de ambición para alcanzar el objetivo de 2°C.

En 2018 se llevará a cabo lo que se conoce, en la jerga del proceso de negociaciones, como «diálogo facilitador», en el que se evaluarán tanto las medidas y compromisos puestos en marcha como el grado de consecución de los objetivos establecidos permitiendo conocer la magnitud de la «brecha» pendiente con respecto los objetivos a largo plazo. El IPCC está trabajando en el análisis de todas estas cuestiones con este horizonte.

Así, cabe destacar que, en octubre de 2016, el IPCC aprobó el esquema del informe titulado «Calentamiento global de 1,5°C, informe especial del IPCC sobre los impactos de un calentamiento global de 1,5°C por encima de los niveles preindustriales y las correspondientes trayectorias de emisiones mundiales de gases de efecto invernadero, en el Contexto del reforzamiento de la respuesta mundial a la amenaza del cambio climático, el desarrollo sostenible y los esfuerzos por erradicar la pobreza», que se publicará en 2018 y que servirá para definir, de una manera clara, las implicaciones de este nuevo objetivo tentativo esbozado en el Acuerdo de París.

- Transferencia de tecnología: se reconoce la necesidad de acelerar la transferencia tecnológica a países en vías de desarrollo y se indica que se utilizarán los mecanismos técnicos y financieros disponibles. Se anuncia medidas para fortalecer el mecanismo existente de transferencia de tecnología que, en base a las necesidades tecnológicas para alcanzar una senda de emisiones compatible con el objetivo 2°C, establecerá los principios y mecanismos concretos para incentivar el proceso de desarrollo tecnológico en los países en desarrollo.
- Adaptación: Se insta a cada Parte a realizar una planificación adecuada e implementar medidas, determinando, en el caso de los países en vías de desarrollo, la necesidad de apoyo financiero y técnico para poder llevarlo a cabo. Se evaluarán las actuaciones en adaptación a partir de 2023, mediante un balance de acciones globales.

La implementación del Acuerdo se concretará a lo largo en los próximos 2 años, siendo Marrakech uno de los primeros pasos.

Los avances de Marrakech

Tal y como se ha comentado anteriormente, en noviembre de 2016 tuvo lugar la Cumbre Climática de Marrakech, que ha supuesto el inicio de los trabajos de implementación del Acuerdo de París tras su entrada en vigor mucho antes de lo previsto.

Como conclusión básica se puede decir que las negociaciones formales han avanzado como estaba previsto en los procedimientos y en la convocatoria del principal órgano de decisión del Acuerdo de París (Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Acuerdo de París, conocido CMA). Son básicamente avances en agendas y organización de los trabajos. Hay varias *Decisiones* que definen el marco para avanzar en las «Reglas de Implementación» del Acuerdo en los próximos dos años y *Decisiones* con programas de trabajo e informes en aspectos concretos tales como: financiación climática, adaptación, transparencia en información...

Más allá de las negociaciones, han sido claves los resultados en la Agenda de Acción Climática; que es un espacio de colaboración entre gobiernos y agentes no gubernamentales liderado por la figura de las Paladinas de la Acción Climática¹⁷ (conocidas también como *Climate Champions*). En este punto se ha anunciado la creación de un marco de colaboración entre agentes públicos y privados (*Partenariado de Marrakech para Acción Climática*) que incluye: temáticas a abordar, esquemas de agendas de trabajo, propuestas de celebración de eventos de alto nivel para movilizar el proceso, informes de seguimiento....

En el Segmento de Alto Nivel (representantes de gobiernos) se ha presentado una «Proclamación Política» de apoyo a la ambición climática y la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible así como importantes anuncios de planes de descarbonización a 2050 (como los Estados Unidos, Francia, Alemania, México o Canadá). Europa no ha presentado plan pero ha anunciado que revisará su estrategia de descarbonización a 2050 para aumentar ambición.

En el ámbito energético, es destacable que la mayoría de las declaraciones y documentos apuestan por la electrificación, las energías renovables y la mejora de la eficiencia energética.

En cuanto al impacto de la victoria de Donald Trump en las elecciones americanas, si bien los negociadores han sido conscientes de los retos que plantea para el proceso, la

¹⁷ Dos personalidades de alto nivel que representan a la COP actual y siguiente.

actitud general se puede resumir con la expresión *wait and see*. Habrá que esperar a las decisiones que vaya adoptando y a ver si la nueva Administración mantiene sus compromisos con el proceso, siendo muy importantes todos aquellos relacionados con la financiación climática. También, una parte importante de negociadores y observadores creen que el proceso de acción climática va a continuar desenvolviéndose con cierta inercia. Una muestra de ello es que las alianzas empresariales, el sector privado, y el sector financiero han seguido mostrando en la COP22 su compromiso con un enfoque ambicioso a través de anuncios concretos y declaraciones de objetivos.

Por último, entre las cuestiones de procedimiento, es destacable la selección de ubicación y fechas de las próximas COP:

- COP 23: Se celebrará en Bonn, bajo la presidencia de Fiji, del 6 al 17 de noviembre de 2017.
- COP 24: Se celebrará en Polonia del 3 al 14 de diciembre de 2018.

A continuación se resumen los principales resultados en cada uno de los tres ejes de trabajo.

Negociaciones

Como se ha comentado anteriormente, dentro de este apartado es necesario tener en cuenta que la ratificación del Acuerdo de París se ha producido dos años antes de lo previsto por lo que no han tenido tiempo suficiente de avanzar en los preparativos técnicos y de agenda de cara a la COP 22.

Uno de los primeros puntos a abordar para analizar los resultados de la Cumbre de Marrakech desde el punto de vista de las negociaciones son las *Decisiones* (25 en total)¹⁸ aprobadas al cierre de la primera sesión de la Conferencia de las Partes del Acuerdo de París (CMA1), la vigésimo segunda sesión de la conferencia de las partes de la CMNUCC (COP 22) y la duodécima Conferencia de las Partes en calidad de Reunión de las Partes del Protocolo de Kioto (CMP 12).

Asimismo, también se pueden encontrar algunas claves del proceso de implementación del Acuerdo de París en las reuniones que han celebrado los órganos técnicos permanentes: los órganos subsidiarios (Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico

¹⁸ Ver listado de *Decisiones* de CMA, COP y CMP (Conferencia de las Partes del Protocolo de Kioto) en: <http://unfccc.int/2860.php#auv>

y Tecnológico y Órgano Subsidiario de Implementación) y el Grupo de Trabajo del Acuerdo de París. En estas reuniones se ha avanzado desde una perspectiva organizativa y de agenda en temas relacionados con la transparencia, la cooperación en el cumplimiento de objetivos, la rendición de cuentas, las necesidades de información y transparencia, etc.

Resultados generales

Sobre la hoja de ruta de implementación, es destacable que la primera reunión de la CMA (CMA1) ha quedado abierta pues, al producirse una ratificación acelerada del Acuerdo de París, no ha habido tiempo para elaborar las reglas de implementación del mismo, que deben aprobarse en dicho órgano. De esta forma, uno de los principales puntos acordados es el establecimiento de un programa de trabajo en las reglas de implementación del Acuerdo de París durante dos años para aprobarlas en la cumbre climática que tenga lugar en 2018 (la CMA1 se cerrará así en la COP24) y la petición a los órganos técnicos de agilidad en sus trabajos para completar dichas reglas de implementación en la fecha acordada:

- En la COP de 2017 se evaluará el grado de avance en los trabajos en la implementación del Acuerdo de París.
- Se realizará una consulta entre los países para ver su visión sobre el análisis que se realizará en 2018 del estado de situación de la acción climática (denominado *Diálogo Facilitador* de 2018).

Es remarcable que muchos de los textos acordados incluyen referencias de apoyo a las Paladinas de la acción climática y al marco de colaboración entre gobiernos y organizaciones no gubernamentales, ambos considerados un elemento clave para alcanzar objetivos climáticos. El papel fundamental del sector privado se ha puesto de manifiesto explícitamente en varias Decisiones, especialmente en aquellas que abordan cuestiones tecnológicas y de financiación.

En el ámbito de la tecnología, se ha acordado reforzar el Mecanismo Tecnológico existente y su relación con los trabajos realizados por el Comité Ejecutivo de Tecnología y el Centro y Red de Tecnología del Clima. Como instrumento de implementación del Mecanismo Tecnológico, dicho centro es una institución clave para que los países puedan cumplir los compromisos que han asumido en el marco del Acuerdo de París. En una de las Decisiones se aborda la vinculación entre el mecanismo tecnológico y el

mecanismo financiero de la CMNUCC, incluyéndose una mención a la importancia de disponer de suficientes recursos financieros (con participación del sector privado) en cada una de las fases del desarrollo tecnológico para permitir a las Partes desarrollar todo su potencial de mitigación y adaptación al cambio climático. Un grupo muy importante de países¹⁹ han comprometido fondos por valor de 23 millones de dólares para el Centro y Red de Tecnología del Clima, que apoya a los países en desarrollo en temas de desarrollo y transferencia de tecnología para el clima.

En lo referente a la financiación climática, se han establecido directrices para trabajar en un nuevo objetivo común en financiación a partir de 2025 y para el funcionamiento de las entidades que operan bajo el mecanismo financiero de la CMNUCC. También se ha acordado la celebración de conferencias específicas dedicadas a este tema en las sesiones de 2017 y 2018 para abordar las experiencias, lecciones aprendidas, necesidades financieras en proyectos y programas así como el papel de las políticas para la movilización de recursos. En todos estos talleres podrá participar el sector privado.

Es importante tener en cuenta al analizar el estado de la financiación climática que los países desarrollados ya han acordado una hoja de ruta²⁰ para movilizar los recursos necesarios para alcanzar el objetivo de 100.000 millones de dólares en 2020. Esta hoja de ruta parte de las proyecciones realizadas por la OCDE en este ámbito²¹, en las que se destaca que se espera llegar a los 67.000 millones de dólares en 2020 partiendo de los 41.000 millones de dólares alcanzados ya en 2014. Esta estimación es conservadora pues solo contempla los compromisos actuales fijados por los países y los organismos multilaterales así como el mantenimiento de las tendencias vigentes en materia de financiación climática. Por tanto, una pequeña mejora en las tendencias consideradas permitiría alcanzar fácilmente el objetivo de los 100.000 millones en 2020. No obstante, para promover el cumplimiento de los objetivos del Acuerdo de París en materia de mitigación y adaptación se proponen las siguientes medidas: aumentar la magnitud de la financiación pública, desarrollar códigos de buenas prácticas y marcos de colaboración entre países, desarrollar planes de mitigación y adaptación capaces de atraer inversión

¹⁹ Canadá, Dinamarca, la Unión Europea, Alemania, Italia, Japón, Corea, Suiza y Estados Unidos.

²⁰ <http://dfat.gov.au/international-relations/themes/climate-change/Documents/climate-finance-roadmap-to-us100-billion.pdf>

²¹ <http://www.oecd.org/env/cc/Climate-Finance-in-2013-14-and-the-USD-billion-goal.pdf>

privada e implementar políticas específicas que favorezcan la movilización de fondos privados. Según el documento, la financiación climática representa una oportunidad para el desarrollo de nuevos sectores pudiendo constituirse como una palanca importante para el crecimiento económico de los países en desarrollo.

En la cumbre también se ha avanzado en cuestiones financieras de adaptación estableciendo que el fondo de financiación existente sirva para cumplir objetivos del Acuerdo de París. Sobre este último aspecto, se ha encomendado al grupo de trabajo del Acuerdo de París (*Ad Hoc Working Group on the Paris Agreement*, APA) la elaboración de sus reglas de funcionamiento y modelo de gobernanza.

Adicionalmente, se han aprobado informes importantes en materia de financiación a cargo de instituciones y fondos como el Comité de financiación²², el Fondo verde para el Clima²³ o el Fondo Global para el Medio Ambiente (*Global environmental facility*)²⁴.

Más allá de la financiación, otro aspecto a destacar ha sido la aprobación de un programa de trabajo de 5 años para el Mecanismo Internacional de Varsovia para Pérdidas y Daños (creado en la COP 19 de Varsovia), que tiene como objetivo ayudar a los países en desarrollo y los Estados insulares a abordar las consecuencias del cambio climático. Este plan de trabajo deberá hacer operativo el apoyo de los países desarrollados a estos últimos en términos de tecnología, financiación y desarrollo de capacidades.

Avances en los órganos técnicos

Siguiendo la estructura del programa de trabajo²⁵ marcado para la implementación del Acuerdo de París, los órganos técnicos han cerrado sus reuniones en la Cumbre de Marrakech con avances en los trabajos técnicos, estableciendo calendarios y programas de trabajo sobre cuestiones relacionadas con la transparencia, la rendición de cuentas, el fomento de capacidades, la cooperación en el cumplimiento de objetivos, la financiación climática y la implementación del Sistema de Observación Global del Clima²⁶, entre otras muchas cuestiones:

Grupo de Trabajo del Acuerdo de París (APA por sus siglas en inglés):

²² https://unfccc.int/files/meetings/marrakech_nov_2016/application/pdf/auv_cp22_i10b_scf.pdf

²³ https://unfccc.int/files/meetings/marrakech_nov_2016/application/pdf/auv_cp22_i10c_gcf.pdf

²⁴ https://unfccc.int/files/meetings/marrakech_nov_2016/application/pdf/auv_cp22_i10d_gef.pdf

²⁵ https://unfccc.int/files/paris_agreement/application/pdf/pa_progress_tracker_281116.pdf

²⁶ Un observatorio para analizar la evolución del clima y proporcionar los servicios que le solicite la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC).

Se ha trabajado en todos los aspectos relacionados con el contenido de las NDCs y su rendición de cuentas. Así, se han abordado aspectos como la información que deben contener (año base, periodo de aplicación, contribución a objetivo global...) así como los procedimientos para la comparabilidad de NDCs y la contabilidad de emisiones y absorciones.

Otros aspectos a destacar en las conversaciones han sido las fuentes de información para la revisión global de 2018 sobre el estado de las acciones de mitigación y adaptación y el reconocimiento del papel de los actores no estatales en la implementación del Acuerdo de París.

Cada punto tratado está recogido en una nota²⁷ elaborada por el secretariado de la CMNUCC, estableciéndose un calendario para que cada país remita la posición que tiene sobre cada uno de ellos.

Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico (SBSTA por sus siglas en inglés):

En este órgano se han abordado las negociaciones sobre las directrices que deberán regir el diseño de las transferencias internacionales de resultados de mitigación (*ITMOs* en sus siglas en inglés), elemento incluido en el artículo 6 del Acuerdo de París para favorecer la cooperación en el cumplimiento de los objetivos climáticos.

Entre los temas tratados, también son destacables las modalidades para la contabilización de los recursos financieros, el marco de tecnología y el programa de trabajo para avanzar en la contribución de los «enfoques no relacionados con el mercado» (marcos de apoyo a las energías renovables, eliminación de subvenciones a combustibles fósiles...) para cumplir con los objetivos de las contribuciones climáticas.

Órgano Subsidiario de Implementación (SBI, por sus siglas en inglés)

Este órgano también avanzó en cuestiones procedimentales muy importantes. Así, se desarrollaron los términos del Comité de París sobre el Fomento de la Capacidad. Este comité ayudará a crear las fortalezas necesarias para emprender acciones por el clima en países en desarrollo. Centrará su actividad en la capacitación para elaborar y poner en marcha contribuciones climáticas nacionales. Dentro de este marco, también se establecieron modalidades y procedimientos para el funcionamiento y uso del registro público de las contribuciones climáticas.

²⁷ http://unfccc.int/meetings/marrakech_nov_2016/items/9974.php

Agenda de Acción Climática

La Agenda de Acción Climática es un ámbito de apoyo e impulso a la acción global en mitigación y adaptación al cambio climático a través de las actuaciones y compromisos de agentes no gubernamentales (empresas, coaliciones empresariales, ONG...), al que se le dio mucha importancia tras el Acuerdo de París, siendo dinamizado por la figura de las *Climate Champions*²⁸.

Las *Climate Champions* han desarrollado durante ese año una intensa actividad en la que han incluido: conferencias temáticas, eventos de alto nivel y una consulta pública sobre su papel y el marco de colaboración entre agentes estatales y no estatales, entre otras cuestiones. Como resultado de estos trabajos se ha presentado en Marrakech la *Alianza de Marrakech para la acción por el clima*²⁹ (*Marrakech Partnership for Global Climate Action*), que fija el marco de colaboración entre agentes gubernamentales y no gubernamentales en el periodo 2017-2020.

En el documento presentado se incluye un programa de trabajo anual en el que habrá diálogos regionales, sectoriales y reuniones técnicas. En él se incluye un esquema de agenda de encuentros entre agentes privados y no gubernamentales en el marco de las COP, las plataformas de información que se utilizarán, la estructura de los trabajos en torno a distintas temáticas (usos de la tierra, océanos, agua, ciudades, transporte, industria, energía...).

El objetivo último de la Alianza es dinamizar la acción climática en el periodo previo a 2020, permitiendo escalar los recursos financieros y las soluciones climáticas para alinear la senda de emisiones con el objetivo de limitar el incremento de la temperatura por debajo de 2°C.

Se pretende llevar a cabo el control y seguimiento de las acciones comprometidas a través de una plataforma común (actualmente se encuentra en marcha la plataforma NAZCA para realizar esta labor³⁰), estableciéndose criterios que tendrán que ir desarrollándose en los próximos meses conforme a las aportaciones que vayan realizando los sectores.

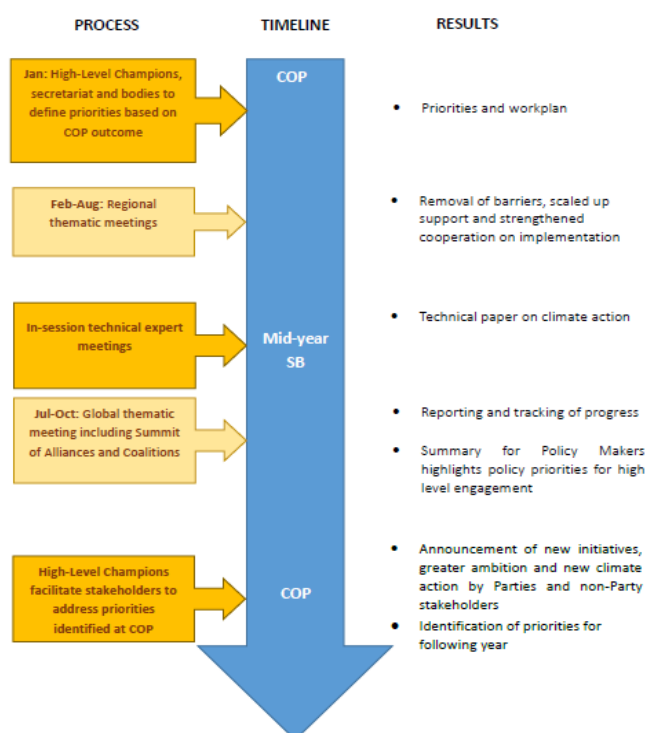
²⁸ Durante 2016 han ocupado esta posición la ministra de Medioambiente Marroquí, Hakima El Haite, y la embajadora francesa para el clima, Laurence Toubiana.

²⁹ http://unfccc.int/files/paris_agreement/application/pdf/champions_outcome_draft_v4.pdf

³⁰ <http://climateaction.unfccc.int/>

Este marco de acción climática fija también un sistema anual de trabajo (ver figura 2) con diálogos sectoriales y regionales que cierra con un evento de alto nivel que se celebra en cada COP y en el que se presentará el *Year Book* que recoja las actuaciones de cada año. En dicho evento se establecerán también las prioridades para el año siguiente.

Figura 2.- Diagrama de proceso de acción climática y relación con las negociaciones de cambio climático



Fuente: Alianza de Marrakech para la acción por el clima

De los diálogos promovidos por las *Climate Champions* a lo largo de 2016 también se han concluido informes sobre acción climática en distintos sectores (agricultura, energía, transporte...). Del informe del sector energético³¹, en el que han tenido un papel muy relevante *Sustainable Energy for All* (SE4ALL) e IRENA, se pueden destacar las siguientes cuestiones:

- Electrificación y eficiencia energética como elementos claves que combinan muy bien con la promoción de las energías renovables.

³¹ <http://climateaction.unfccc.int/media/1083/5-gca-energy-report.pdf>

- En el ámbito de la eficiencia energética destacan el papel de los estándares y de la financiación, proponiendo sobre este último aspecto que se desarrollen herramientas más sofisticadas para favorecer las inversiones en eficiencia energética.
- En energías renovables, reconocen que los países van estableciendo objetivos pero son necesarios más y mejores planes específicos para implementarlos.

A lo largo de la Cumbre de Marrakech se presentaron multitud de nuevas iniciativas y plataformas para dinamizar el proceso de acción climática. Algunas de las más importantes se resumen a continuación:

- La *2050 pathways platform*³², que busca agilizar la acción climática para reducir emisiones en 2050 hasta alcanzar cero emisiones netas y que contó en su presentación con el apoyo de la Comisión Europea y los ministros de Francia, Alemania, entre otros.
- El Banco Mundial y el Gobierno de Marruecos presentaron una iniciativa conjunta denominada *Green Growth Infrastructure Facility* para proveer financiación que fomente la economía verde en África.
- El Gobierno de Marruecos junto con los Gobiernos de Alemania, España, Francia y Portugal presentaron la *Joint Declaration on the establishment of a Roadmap for Sustainable Electricity Trade between Morocco and the European Internal Energy Market*³³. Con esta declaración se pretende sentar las bases para la integración en el mercado eléctrico europeo y para el comercio de energía renovable entre Marruecos y el Mercado a través de una hoja de ruta que analice todos los aspectos relevantes³⁴ para que esta se produzca. La intención es que esta hoja de ruta culmina en un acuerdo que pueda ser implementado entre las partes firmantes y que sería presentado en la COP23.
- El *NDC Partnership*³⁵ es una coalición integrada por países desarrollados y en desarrollo y por instituciones internacionales que tiene como objetivo proveer apoyo técnico y financiero para el cumplimiento de las contribuciones climáticas y de los

³² <http://newsroom.unfccc.int/media/791675/2050-pathway-announcement-finalclean-3.pdf>

³³ https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/2016_11_13_set_roadmap_joint_declaration-vf.pdf

³⁴ Factores económicos, financieros, legales y regulatorios, de seguridad, técnicos, medioambientales, sociales y de mercado. Se pretende identificar todos aquellos cuellos de botella que puedan limitar la implementación de esta iniciativa.

³⁵ <http://ndcpartnership.org/about-ndc-partnership>

Objetivos de Desarrollo Sostenible. Entre los integrantes hay multitud de países (Australia, Brasil, Canadá, Francia, Italia, Japón, España, Reino Unido, Estados Unidos, Marruecos...) e instituciones (Comisión Europea, Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, Banco Mundial...).

- Otras: *Africa Renewable Energy Initiative* (AREI), *One for All, Renewable Energy Buyers Alliance* (REBA)...

Segmento de Alto Nivel

A iniciativa de la presidencia marroquí, los jefes de Estado y de Gobierno y ministros de todos los países aprobó y emitió una declaración política de alto nivel *Marrakech Action Proclamation for our climate and sustainable development*³⁶ sobre la acción por nuestro clima y por el desarrollo sostenible. Esta proclamación constituye un documento generalista no vinculante que reconoce la urgencia del problema y la necesidad y voluntad de reforzar la acción de lucha contra el cambio climático. Con ella, los países firmantes reafirman su compromiso con la implementación del Acuerdo de París y con los objetivos de Desarrollo Sostenible desde la acción climática. La Proclamación recalca la necesidad de ratificar de la enmienda de Doha (ratificada hasta la fecha por 75 Partes³⁷, siendo necesarias 144 para la entrada en vigor del segundo periodo de compromiso del Protocolo de Kioto, 2013-2020) y la movilización ambiciosa por parte de los agentes no estatales, reafirman los compromisos de financiación (remarcando la obligación de liderar la consecución de este objetivo por parte los países desarrollados) y su apoyo a una mayor ambición antes de 2020. De este modo se reconoce el importante papel del sector privado para avanzar en el cumplimiento de objetivos, lo que han valorado muy positivamente todas las coaliciones empresariales.

A lo largo de las reuniones de presidentes del Gobierno y ministros³⁸ que tuvieron lugar durante la cumbre climática de Marrakech se produjeron importantes declaraciones y anuncios de objetivos³⁹.

De entre estos anuncios, cabe destacar la presentación de los planes de descarbonización⁴⁰ a largo plazo (2050) presentados por varios países como Estados

³⁶ http://unfccc.int/files/meetings/marrakech_nov_2016/application/pdf/marrakech_action_proclamation.pdf

³⁷ http://unfccc.int/kyoto_protocol/doha_amendment/items/7362.php

³⁸ http://unfccc.int/files/meetings/marrakech_nov_2016/application/pdf/hls_list-of-speakers-cop22cmp12cma1.pdf

³⁹ http://unfccc.int/meetings/marrakech_nov_2016/items/10045.php

⁴⁰ http://unfccc.int/focus/long-term_strategies/items/9971.php

Unidos⁴¹, México⁴², Francia⁴³, Canadá⁴⁴ o Alemania⁴⁵, adelantándose, de este modo, a la fecha de 2020 que marca el Acuerdo de París).

Europa por su parte no ha presentado ningún nuevo plan pero sí ha anunciado que revisará su estrategia de descarbonización a 2050 para aumentar el nivel de ambición.

Otras actuaciones no UNFCCC

Este capítulo se ha centrado en la solución al cambio climático abordada desde la perspectiva de las negociaciones internacionales en el ámbito de la CMNUCC, teniendo también en cuenta todo el entramado de alianzas y actividades que giran alrededor de este proceso. Sin embargo, la lucha contra el cambio climático es una cuestión amplia y 2016 arrojó importantes resultados más allá de los acuerdos de la CMNUCC, siendo especialmente relevantes⁴⁶ el acuerdo alcanzado para la aviación en las negociaciones llevadas a cabo en la Organización de la Aviación Civil (OACI) y el acuerdo para limitar las emisiones de hidrofluorocarbonos (HFC), bajo la reforma del Protocolo de Montreal.

Acuerdo para reducir emisiones en la aviación

A comienzos de octubre de 2016, en el marco de la Organización de la Aviación Civil⁴⁷, un organismo de Naciones Unidas que incluye a 191 países, se alcanzó un acuerdo⁴⁸ para crear un mecanismo basado en el mercado (*Global Market-Based Mechanism*

⁴¹ EE.UU. basa su estrategia en alcanzar un mínimo del 80% de reducción de emisiones en 2050 frente a 2005, que es continuista con la estrategia de reducción del 26-28% en 2025 presentada en su NDC.

⁴² México por su parte establece un objetivo de reducción de emisiones del 50% en 2050 frente a 2000.

⁴³ Francia establece un objetivo del 75 % de reducción de sus emisiones en 2050 frente a 1990 y un 40% en 2030 con respecto al mismo año de referencia.

⁴⁴ Canadá se fija el mismo objetivo de reducción de emisiones que EE.UU., del 80% en 2050 frente a 2005 (desde el 30% de reducción objetivo en 2030 frente a 2005).

⁴⁵ Alemania establece un 80-95 % de reducción de emisiones en 2050 frente a 1990 y un 55 % en 2030.

⁴⁶ Durante este año 2016 se han producido otros importantes avances en sectores emisores para la monitorización y seguimiento de las emisiones de GEI. Así se puede destacar la adopción, por parte de la Organización Marítima Internacional (OMI), de un nuevo sistema obligatorio de prescripción de las emisiones procedentes de los buques. De este modo, los buques de arqueo bruto igual o superior a 5.000 toneladas estarán obligados a recopilar los datos de consumo por tipo de combustible empleado. Se estima que aproximadamente los buques sometidos a esta nueva normativa general el 85 % de las emisiones de CO₂ procedentes de este sector. Estas medidas se incluyen como enmiendas al *Convenio internacional para prevenir la contaminación por los buques* (Convenio Marpol). La OMI (a través de su Comité de Protección del Medio Marino – MEPC) ha aprobado una hoja de ruta (2017-2023) que servirá para determinar la estrategia de la OMI sobre la reducción de emisiones de GEI procedentes de buques que se adoptará previsiblemente en 2018.

⁴⁷ <http://www.icao.int/Pages/default.aspx>

⁴⁸ http://www.icao.int/Meetings/a39/Documents/WP/wp_462_en.pdf

—GMBM en sus siglas en inglés—) que permita compensar en gran medida el crecimiento de las emisiones de CO² del sector aviación después de 2020. Con este mecanismo las aerolíneas podrán compensar su crecimiento de emisiones a través de la participación en proyectos que impliquen reducción de emisiones (sería algo parecido a adquirir certificados procedentes de *Mecanismos de Desarrollo Limpio* —MDL— para compensar su crecimiento de emisiones).

Aunque el detalle del mecanismo de compensación está por desarrollar, de una lectura general del acuerdo se pueden extraer las siguientes ideas:

- Es el primer acuerdo que establece un marco de limitación de emisiones para un sector en su conjunto a nivel global.
- La participación en este mecanismo de mercado (GMBM) será voluntaria a partir de 2021 y obligatoria a partir de 2027 (excepto para los países más pobres).
 - Es destacable que en la primera fase voluntaria ya han comprometido su participación 65 países (entre los que se encuentran los 28 Estados de la UE)⁴⁹.
- El sistema se revisará cada tres años a partir de 2022, incluyéndose una mención al aumento de ambición en cada sucesiva revisión.
- El GMBM aplica a los vuelos internacionales cuyo punto de origen y destino se encuentren en Estados que se han adherido al mecanismo.
- El mecanismo también cuenta con disposiciones que aseguran el apoyo de los países desarrollados (cuyo sector de aviación tendrá menores tasas de crecimiento) a los países emergentes o en desarrollo (en los que la aviación crecerá a mayor ritmo a partir de 2021). Una muestra de esto es el hecho de que, hasta 2029, en la fórmula que establece la cantidad de emisiones a compensar por cada aerolínea, se aplicará un factor de crecimiento anual a las emisiones común a todos los agentes (el crecimiento del conjunto del sector).

Existen muchas cuestiones a desarrollar en el proceso de implementación de este acuerdo pero su importancia es clave al cubrir las emisiones del conjunto de la aviación, que supone alrededor del 2% de las emisiones globales de gases de efecto invernadero (pero con un impacto mucho mayor sobre calentamiento global debido a la altura a la que se realizan las emisiones). Algunas previsiones apuntan a que si no se tomaran

⁴⁹ http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-16-3331_en.htm

medidas, el crecimiento de las emisiones del sector aviación en el horizonte 2050 podría ascender al 300%.

En cuanto a los certificados de emisiones susceptibles de ser elegidos para compensar emisiones, todavía está por definir el detalle de los requisitos pero, en principio, según se ha comentado a lo largo del proceso de negociaciones no se cierra la posibilidad a que se utilicen MDL, o derechos de emisión del ETS europeo.

Acuerdo para reducir HFC

La Convención de Viena para la Protección de la Capa de Ozono, desarrollada en 1985, es la primera iniciativa global lanzada para adoptar «medidas apropiadas... para proteger la salud humana y el medio ambiente contra los efectos adversos resultantes o que puedan resultar de las actividades humanas que modifiquen o puedan modificar la capa de ozono». Esta iniciativa sirvió de base para el desarrollo del Protocolo de Montreal relativo a las sustancias agotadoras de la capa de ozono, firmado en el año 1987 y que entró en vigor el 1 de enero de 1989, suponiendo la concreción de objetivos de reducción y eliminación de la producción y el consumo de numerosas sustancias dañinas para la capa ozono. Derivado de la aplicación de este protocolo se empezaron a utilizar los HFC como sustitutos de los clorofluorocarbonos (CFC) evitando así el daño a la capa de ozono pero con efectos negativos sobre el calentamiento global.

Estos gases de efecto invernadero han venido creciendo rápidamente y se encuentran fundamentalmente en aparatos de aire acondicionado, de refrigeración, en espumas y aerosoles. Es por ello que se ha venido negociando durante los últimos años para abordar una solución global, que se ha concretado con el acuerdo alcanzado en octubre de 2016, por parte de 197 países, que se han comprometido a reducir progresivamente las emisiones de estos gases.

Este acuerdo establece objetivos de limitación de emisiones de HFC distinguiendo tres bloques:

- UE y Estados Unidos: empezarán a hacer reducciones a partir de 2019.
- China y algunos países en desarrollo más avanzados (parte de Latinoamérica...) alcanzarán un techo de emisiones HFC en 2014 (congeladas a partir de esa fecha). De hecho, según varias fuentes, China (el mayor emisor de HFC) no empezaría a reducir emisiones HFC hasta 2029.

- Otros países en desarrollo como India, Pakistán, Irán, Irak, etc., no congelarán sus emisiones hasta 2028.

Si bien el Acuerdo de París menciona la importancia de reducir HFC para alcanzar objetivo de temperatura, desde el punto de vista de las negociaciones internacionales, este acuerdo se ha fraguado bajo el marco del Protocolo de Montreal (que se firmó en 1987 para limitar la destrucción de la capa de ozono y ha incorporado a su agenda los gases de efecto invernadero). Este marco de negociaciones es independiente de la CMNUCC, de la que emana el Acuerdo de París y todo el proceso de implementación. Este acuerdo es de vital importancia, ya que según la nota de prensa⁵⁰ que emitió Naciones Unidas, puede llegar a mitigar el aumento de la temperatura en 0,5°C de aquí a finales de siglo.

Conclusiones

La Cumbre Climática de Marrakech ha puesto de manifiesto que la lucha contra el cambio climático es un proceso de largo plazo en el que más allá de los grandes acuerdos y objetivos son necesarias hojas de ruta ambiciosas y robustas para poner en marcha todos los mecanismos e instrumentos acordados en los grandes foros de negociación. En este sentido, la COP 22 ha supuesto un nuevo paso hacia adelante al establecer una ambiciosa hoja de ruta de implementación con horizonte 2018 y todo un entramado de calendarios, contribuciones nacionales e informes que servirán para ir consolidando avances en cada uno de los puntos del Acuerdo de París.

Desde el punto de vista político, el impulso se ha mantenido a pesar de las incertidumbres derivadas de los resultados electorales en Estados Unidos y los múltiples focos de inestabilidad política en Europa, la *Proclamación de Marrakech* ha sido una buena muestra de ellos.

Otro ámbito que ha supuesto un importante catalizador de la acción climática tanto de gobiernos como de agentes no gubernamentales ha sido la *Alianza de Marrakech para la acción por el clima*. En ella se ha creado un marco de colaboración y acción que otorga un papel muy relevante al sector privado, que debe realizar inversiones y desarrollará soluciones alineadas con los objetivos climáticos.

⁵⁰ <http://unep.org/newscentre/Default.aspx?DocumentID=27086&ArticleID=36283&l=en>

Por último, fuera del marco de la CMNUCC, el 2016 ha sido también un año de importantes avances en la lucha contra el cambio climático. La adopción del acuerdo para el sector de la aviación en la OACI y la revisión del Protocolo de Montreal así lo demuestran.

*Miguel Ángel Muñoz Rodríguez,
Antonio Erias Rodríguez *
Dirección de Políticas Energéticas y Cambio Climático, Iberdrola.*

14/2017

10 de febrero 2017

*Carlos Calvo Glez.-Regueral**

Cooperación en el sector de la
industria naval

Cooperación en el sector de la industria naval

Resumen:

La estrategia de seguridad marítima europea señala la importancia de la seguridad de las vías de comunicación marítimas para el desarrollo económico de la Unión. España cuenta con una estrategia de seguridad marítima específica, aprobada por el presidente del Gobierno. La seguridad marítima se considera como un elemento esencial de la seguridad nacional de España. La industria naval se plantea como una de las áreas estratégicas para los intereses nacionales. La estrategia enlaza nivel de ambición político, capacidades operativas y el soporte industrial necesario. Las condiciones estratégicas plantean que por parte de los países europeos se deben asumir mayores compromisos operativos lo que implica una mayor necesidad de cooperación entre los diferentes países.

La última década ha supuesto una pérdida de capacidades navales a nivel europeo consecuencia fundamentalmente de los efectos de la crisis económica y de un mayor esfuerzo para afrontar amenazas de carácter no convencional. En la potenciación de las capacidades será complicado que aparezcan proyectos cooperativos, más allá de los actualmente en curso que tienen alcance limitado, puesto que la mayor parte de los países europeos continúan considerando estratégicas a sus respectivas industrias navales.

En el ámbito europeo, especialmente desde la Agencia Europea de Defensa se han realizado diferentes iniciativas para potenciar la cooperación en materia industrial y

***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.

tecnológica. El lanzamiento del *European Defence Action Plan* apunta a reducir la fragmentación y la insuficiente colaboración industrial, evitando duplicidades y estableciendo medidas de fomento y apoyo con inversiones a proyectos colaborativos. Sus efectos sobre el sector naval se verán previsiblemente a largo plazo.

Abstract:

The European Maritime Security Strategy underlines the importance of the maritime lines of communication for the Union economic development. Spain has published a Maritime Security Strategy, approved by the Prime Minister. It considers maritime security as essential for Spain's National Security. Naval industry is considered as strategic for the national interests. The document links political targets, operational capabilities and industrial support. The strategic conditions will force European countries to assume more operational compromises, thus more cooperation among nations will be needed.

European Navies have lost capabilities during the last decade because of the financial crisis and for the need to focus in non-conventional threats. It will be difficult to set cooperative projects to achieve new capabilities, because most European countries still consider their naval industries strategic for national reasons.

At European Union level, especially from the European Defence Agency, several initiatives have been launched to enhance industrial and technological cooperation. The European Defence Action Plan aims to reduce industrial fragmentation and to enhance cooperation, avoiding redundancies, by setting some investment support to cooperative projects. These measures would affect the naval sector in the long term.

Palabras clave:

Capacidades militares, capacidades industriales, tecnología, programas de armamento, industria de defensa, Estrategias Marítimas.

Keywords:

Military capabilities, industrial capabilities, technology, armament programs, Defence Industry, Maritime Strategies.

Consideraciones estratégicas

La estrategia de seguridad marítima europea, aprobada por el Consejo Europeo en junio de 2014¹ señala la importancia de la seguridad de las vías de comunicación marítimas para el desarrollo económico de la Unión Europea (UE) y de ahí el interés en adoptar una estrategia común en este ámbito. Entre las áreas de implementación de la estrategia se contempla el desarrollo de capacidades militares, partiendo de la base de que su aportación será responsabilidad de los Estados miembros. Las acciones previstas para su desarrollo se concretan en diferentes líneas:

- Promover proyectos de cooperación, tanto a través de los Estados como de la Agencia Europea de Defensa (EDA) u otros organismos.
- Identificar áreas en las que invertir para promover la interoperabilidad.
- Crear sinergias entre naciones para aportar recursos en misiones multinacionales.
- Promover actividades de formación y adiestramiento.

Esta estrategia parcial debe enmarcarse en la estrategia global de la UE publicada en junio de 2016² y en las acciones específicas del *European Defence Action Plan*³ aprobado en el Consejo Europeo en diciembre de 2016. Ambos documentos reiteran la importancia de la seguridad marítima.

España es uno de los países europeos que cuenta con una estrategia de seguridad marítima específica, aprobada por el presidente del Gobierno, e incardinada en la estrategia de seguridad nacional. Ambos documentos resaltan la importancia para los intereses españoles de la seguridad marítima, que se considera como un elemento esencial de la seguridad nacional, puesto que el 60% de las exportaciones y el 85% de las importaciones nacionales se realizan por vía marítima. De ahí parte la necesidad de abordarla desde un enfoque integral y bajo la premisa de fomentar la cooperación internacional y el aprovechamiento de todos los recursos disponibles. Mención específica se realiza a la industria, que se plantea como una de las áreas de interés prioritario. Las líneas generales de la Armada, emitidas en 2012 y actualizadas en 2015, enlazan

¹ COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. *European Union Maritime Security Strategy*. June 2014.

² EUROPEAN COMMISSION. *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*. June 2016.

³ EUROPEAN COMMISSION. *COM (2016) 950 final. Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. European Defence Action Plan (EDAP)*. 30th November 2016.

consideraciones estratégicas, con objetivos políticos, y capacidades militares partiendo de las premisas planteadas por los documentos de nivel superior.

El Reino Unido cuenta igualmente con estrategia específica⁴, que recientemente ha añadido con una complementaria que señala la importancia de la industria naval para el futuro de la *Royal Navy*⁵. Ambos documentos se enmarcan en el proceso de revisión estratégica de la Defensa de 2015 en el que el Gobierno británico estableció sus objetivos políticos y los esfuerzos que debía realizar la *Royal Navy*. Se liga así nivel de ambición político, en función de las condiciones de seguridad actuales, con capacidades operativas y el soporte industrial para aportar los medios materiales necesarios y para contribuir al desarrollo de un sector industrial que es considerado estratégico. Es destacable la implicación del Parlamento británico en la discusión de las consideraciones estratégicas, operativas e industriales en torno a las capacidades de la *Royal Navy*⁶. Hay que tener en cuenta que la industria naval contribuye directamente con casi 14.000 millones de libras a la economía británica, y genera de forma indirecta unos 18.000 millones; y que el 2% de los puestos de trabajo en el Reino Unido están relacionados con la industria naval. La introducción a la estrategia británica apunta estos datos como factores esenciales para comprender el porqué del documento.

Ese mismo enfoque de enlazar objetivos políticos con capacidades militares y soporte industrial es el que se aprecia en Estados Unidos donde se dispone igualmente de estrategias específicas. La más antigua data de 1980. Fue actualizada en 2007, en un documento en el que por primera vez las tres fuerzas marítimas norteamericanas (*US Navy, Marine Corps y Coast Guard*) abordan de forma conjunta un documento de estrategia. Desde entonces ha visto dos nuevas versiones sucesivas en 2015 y 2016⁷, muy centradas estas últimas en la preocupación norteamericana sobre el creciente potencial naval chino. Hay que señalar en este aspecto que el Departamento de Defensa cuenta con una Estrategia marítima específica para Asia-Pacífico⁸.

⁴ UK GOVERNMENT. *The UK National Strategy for Maritime Security*. May 2014.

⁵ PARKER, J. *An Independent Report to Inform the UK National Shipbuilding Strategy*. 29th November 2016.

⁶ HOUSE OF COMMONS. *Defence Committee. Restoring the Fleet: Naval Procurement and the National Shipbuilding Strategy*. 21st November 2016.

⁷ «*A cooperative strategy for 21st Sea Power (CS21)*» (2007), «*CS21 Revised: Forward, Engaged and Ready*» (2015) y «*A design for maintaining maritime superiority*» (2016). El documento de 2015 hace especial referencia a la necesidad de colaboración con la industria y a la cooperación con los aliados con una especial referencia a España en cuanto a la cooperación en defensa contra misiles balísticos.

⁸ US DoD. *Asia-Pacific Maritime Security Strategy*. 2015.

La mayor preocupación e implicación de Estados Unidos sobre la situación estratégica en Extremo Oriente está produciendo un cambio del foco norteamericano hacia esa zona. Previsiblemente esta postura estratégica, y la situación de inestabilidad en otras zonas del mundo, especialmente en el Mediterráneo y Oriente Medio, obligarán a que por parte de los países europeos se asuman mayores compromisos. Una situación que coincide con una mayor conciencia sobre la seguridad marítima, al menos de parte de los países de la UE y de las propias instituciones comunitarias. Estas razones estratégicas llevan implícitas una mayor necesidad de cooperación entre los diferentes países a través de diferentes mecanismos para atender a los riesgos que se plantean y un mayor esfuerzo de las naciones a nivel individual.

Capacidades navales. La demanda

La *US Navy* sigue siendo la Armada más potente en el mundo en coherencia con los objetivos político-estratégicos planteados para la seguridad norteamericana. A pesar de las limitaciones presupuestarias establecidas para el Pentágono, ha presentado un nuevo objetivo de fuerzas el pasado 14 de diciembre de 2016, el más expansivo desde la década de 1980. Según algunas fuentes, desde instancias políticas se habría pedido un planteamiento restrictivo al secretario de la Armada pero este lo habría rechazado sobre la base del esfuerzo que se le demanda, especialmente en relación con el poder naval chino y ruso, ambos en crecimiento⁹. La nueva estructura de fuerzas plantea como objetivo a largo plazo, sin especificar fecha, un total de 355 buques principales, con un incremento de un portaviones, 16 buques de superficie principales y 18 submarinos convencionales. Contempla igualmente una mayor capacidad de proyección anfibia con 4 buques adicionales. Así la *US Navy* del futuro dispondría de un total de 12 portaviones, 104 buques de combate principales, 38 buques de asalto anfibio, 66 submarinos convencionales, 32 buques de apoyo logístico, 23 buques de mando y apoyo, y 80 buques de otros tipos, incluyendo 12 submarinos nucleares¹⁰.

La expansión estratégica china en el Pacífico tiene mucho que ver en el nuevo planteamiento de la *US Navy*. Las fuerzas navales chinas, que emprendieron un programa completo de potenciación hace algo más de una década, han incrementado

⁹ Navy Times. *The Pentagon told the Navy to cut \$17B from its budget; the Navy said no*. December 7, 2016.

¹⁰ Defense News. *US Navy's New Fleet Goal: 355 ships*. December 16, 2016.

de forma considerable su capacidad y disponen en la actualidad de un total de 290 buques principales, incluyendo un portaviones, 73 buques de combate principales, y 58 submarinos, de los que 5 son nucleares¹¹.

La expansión naval china ha producido un impacto en los países de la zona que igualmente están revisando sus planes de capacidades navales. Así Japón ha emprendido planes de potenciación de su Armada, incluyendo un aumento de capacidad de respuesta en materia de defensa contra misiles balísticos, una amenaza planteada desde Corea del Norte que se percibe de manera muy especial en Japón. Un caso similar de expansión naval podría ser el de Corea del Sur, que durante la última década ha incrementado su capacidad operativa de la mano de un desarrollo industrial importante. Otro caso significativo es el de la Real Armada Australiana que, tras planes específicos iniciados a principios de siglo XXI, cuenta con unos 50 buques principales y continúa con un proceso de expansión y modernización.

Los 28 países de la UE disponen de un tercio menos de buques principales de combate de los que disponían en 1999¹².

	1999	2013	2030
Buques principales de combate	180	129	141
Submarinos	88	58	76
Cazaminas	272	194	200
Buques de apoyo	309	759	766

Fuente: SWP European Defence Monitoring (amended version of 8th January 2015).

Si consideramos las capacidades disponibles por parte de las cinco Armadas más potentes de los países europeos, el inventario sería el siguiente:

¹¹ CORDESMAN, A. Y COLLEY, S. *Chinese Strategy and Military Modernization: A Comparative Analysis*. Center for Strategic and International Studies (CSIS). Washington D.C., September 2015.

¹² Las cifras utilizadas como referencia se han extraído de «*European Defence Monitoring (amended version of 8th January 2015)*», informe preparado para la Agencia Europea de Defensa por el German Institute for International and Security Affairs (SWP – Stiftung Wissenschaft und Politik).

	Francia	Reino Unido	Italia	Alemania	España	Total
Portaerones	1	2 ¹³	2			5
LHD/LPD/LPH	6	3	3		3	15
Submarinos¹⁴	10	10	6	5	3	34
Escortas¹⁵	30	19	26	15	11	101
MCM	18	15	10	16	6	65
Buques de apoyo	4	16	3	7	2	32
Otros (OPV)	10	4	4		8	26
TOTAL	79	69	54	43	33	278

Fuente: Análisis comparativo de las capacidades militares españolas con las de los países de su entorno. Cuadernos de Estrategia 179. IEEE. Agosto 2016.

En Iberoamérica, aunque el último lustro ha visto ralentizar planes de modernización en curso, se han emprendido procesos de reforma de las capacidades navales especialmente en países como Colombia, Brasil, Argentina y Chile. Tanto a nivel operativo como de desarrollo de sistemas el papel de algunos países europeos (Alemania, Francia, Reino Unido y Holanda) ha sido muy activo en el desarrollo de las Armadas de Iberoamérica.

Un desarrollo similar han tenido las Armadas del norte de África (Marruecos, Argelia o Egipto) para disponer de capacidades oceánicas. Marruecos se ha dotado en la última década con fragatas holandesas y francesas, Argelia ha potenciado su capacidad de proyección con LPD italianos y de escolta con buques chinos. Egipto está en proceso de obtención de capacidad de proyección anfibia tras la compra a Francia de los LPD que inicialmente estaban destinados a Rusia.

Volviendo al ámbito europeo, la cooperación entre Armadas, que ya era una práctica operativa habitual, se ha visto reforzada en los últimos años para responder a las operaciones en el Cuerno de África y en el Mediterráneo. Desde el punto de vista de desarrollo conjunto de capacidades, un ámbito en el que la EDA pone especial énfasis, la cooperación actual se centra básicamente en proyectos bilaterales (Bélgica-Holanda,

¹³ Previsto en 2020 con la entrada en servicio del *Queen Elisabeth* y *Prince of Wales*.

¹⁴ En las cifras de Francia y Reino Unido se incluyen los 4 SSBN clase Vanguard británicos y los 4 clase Le Triomphant franceses.

¹⁵ Del total de escoltas solo 27 son de última generación, con entrada en servicio posterior al año 2000.

Francia-Italia, Alemania-Polonia). La mayoría de las actividades multilaterales están relacionadas con adiestramiento u operaciones reales.

La última década ha supuesto una pérdida de capacidades navales a nivel europeo consecuencia fundamentalmente de los efectos de la crisis económica y de un mayor esfuerzo para afrontar amenazas de carácter no convencional. Esa pérdida de capacidades ha afectado de forma significativa a los componentes aeronaval y submarino, pero también en cuanto a la disponibilidad de escoltas por obsolescencia. El nuevo marco geoestratégico, con la aparición de amenazas convencionales, plantea la necesidad de disponer de mayor capacidad naval, tanto cuantitativa como cualitativamente. Los programas en curso en submarinos (S80 español, Astute británicos o Barracuda franceses) y escoltas (F110, F125 alemana, FREMM) permiten estimar una mejora cualitativa en las capacidades. Sin embargo, a nivel europeo, la capacidad aeronaval seguirá siendo un problema tanto por el número de plataformas navales disponibles como por la problemática específica que presenta el relevo de las aeronaves embarcadas. En cualquier caso, en la potenciación de las capacidades será complicado que aparezcan proyectos cooperativos con objetivos más allá de los actualmente en curso, puesto que la mayor parte de los países europeos continúan considerando estratégicas a sus respectivas industrias por razones internas.

Industria naval. La oferta

La importancia del sector industrial naval en España está recogida en la Agenda para el Fortalecimiento Industrial aprobada en 2014. La Estrategia Industrial de Defensa, refleja el acuerdo de Consejo de Ministros de 29 de mayo de 2015¹⁶ en el que se declaran como estratégicos, entre otros, los «sistemas complejos integrados por otros sistemas de armas avanzados cuyos requisitos de integración están vinculados a intereses esenciales de Defensa y Seguridad». Esto indica la importancia de un sector con gran presencia del Estado y en el que se ha mostrado tradicionalmente la voluntad política de mantener esa presencia estatal, y de pagar por ello, puesto que tiene fuertes implicaciones sobre otros sectores industriales y sobre la economía y el empleo de

¹⁶ Resolución 420/38100/2015, de 30 de julio de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Defensa por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 29 de mayo de 2015, por el que se determinan las capacidades industriales y áreas de conocimiento que afectan a los intereses esenciales de la Defensa y la Seguridad Nacional (BOE 187 de 6 de agosto de 2015).

determinadas zonas geográficas. Una posición que no es exclusivamente española y que se manifiesta igualmente en otros países.

Los planes de expansión de la *US Navy* se presentan no solo como una necesidad estratégica para alcanzar los objetivos nacionales de seguridad, sino también para la potenciación del sector industrial. Se señalan como beneficiarios a astilleros norteamericanos, pero también a otras grandes empresas que integran sus sistemas en las plataformas navales.

Aunque en diferentes partes de la Estrategia de Seguridad marítima europea se reitera la necesidad del desarrollo cooperativo de tecnologías, el documento solo realiza una tímida mención a la cooperación industrial. Desde la EDA se han realizado diferentes iniciativas para potenciarla. En 2015, la Agencia encargó un estudio específico para disponer de una visión completa del panorama industrial naval europeo¹⁷. Entre sus conclusiones el propio director ejecutivo de la Agencia destacó, en su intervención en Euronaval el 18 de octubre de 2016, la necesidad de establecer programas cooperativos para las futuras plataformas. Una idea que ya había señalado la anterior Directora Ejecutiva durante su intervención en la semana naval de Madrid en 2011.

El núcleo de la industria naval europea lo forman seis contratistas principales: DCNS, TKMS, BAE, Fincantieri, Navantia y Damen, todos ellos con capacidad de integración de sistemas. De ellos tres son privados (BAE, TKMS y Damen) y los otros tres cuentan con participación estatal total o mayoritaria. En conjunto proporcionan empleo directo a unas 80.000 personas y tienen una facturación en el sector que supera los 15.000 M€ anuales, con una media de facturación por empleado que ronda los 200.000 € anuales¹⁸.

A nivel europeo el sector naval aporta aproximadamente un tercio de los ingresos relacionados con tecnologías o productos de defensa. Alrededor del 80% de la cuota de mercado de exportaciones mundial del sector está en manos europeas para buques de superficie, superando ese porcentaje en submarinos convencionales. En España, Alemania u Holanda el sector representa una buena parte del global de exportaciones de defensa. Los principales mercados exteriores son Asia (19%), Sudamérica (13%) y Australia gracias a la presencia española. Recientemente ha cobrado especial importancia el norte de África, con operaciones en Argelia desde Alemania, en Marruecos

¹⁷ Study on Industrial and Technological Competences in the Naval Sector.

¹⁸ Fuente SWP European Defence Monitoring. *Op. cit.*

desde Francia y Holanda, y de forma notable en Egipto con las operaciones realizadas por DCNS.

Como se señala desde la EDA, se trata de un sector industrial que cuenta con «buena salud» pero que necesita continuidad en las inversiones para su sostenibilidad. Varias son las dificultades que se presentan. En primer lugar la caída de la demanda pública durante la última década, unida a la carestía de los productos, plantea el problema de cómo mantener la viabilidad de las empresas, sobre la base de los mercados nacionales, en un momento en el que aumenta la competencia en el mercado mundial. Esta mayor competencia plantea un segundo problema, como es la necesidad de reducir el número de actores a la hora de acudir a mercados exteriores. Se señala la necesidad de presentar soluciones colaborativas realizadas específicamente para la exportación. Sin embargo, las experiencias más recientes muestran la dificultad, por razones de política interna de los Estados miembros, de alcanzar soluciones que permitan compaginar requisitos comunes y esquemas de cooperación industrial. Aparece entonces, como tercer problema, una especie de divorcio entre necesidades militares, soluciones industriales y consideraciones políticas. Problemas que a corto plazo persistirán a pesar de algunos movimientos más de carácter regional que globales a nivel europeo.

Aunque el caso británico es particular, algunas de las razones industriales que se argumentan en el «informe Parker» sobre estrategia industrial naval en el Reino Unido, pueden ser extrapolables a otros países que permanecen en la Unión: mantenimiento y generación de empleo, efecto tractor sobre economías a nivel local, contribución al desarrollo tecnológico, entre otras.

Las iniciativas de la UE y la EDA, especialmente el lanzamiento del EDAP apuntan a reducir la fragmentación e incrementar la colaboración industrial, reduciendo duplicidades y estableciendo medidas de fomento y apoyo, con inversiones a proyectos colaborativos. Sin embargo, el fondo de defensa europeo depende en buena medida todavía de la voluntad de los países miembros, y su cuantía no permite alcanzar a grandes programas navales. En cualquier caso la iniciativa está lanzada y habrá que prepararse.

Conclusiones

Los países donde se encuentra más avanzado el debate estratégico enlazan sus visiones políticas, con las estrategias para alcanzar los objetivos, las capacidades militares necesarias y los recursos que deben aportarse. Así se establecen de forma coherente estrategias industriales que den soporte a las capacidades militares necesarias para alcanzar los objetivos políticos.

En la mayoría de los casos, las industrias navales presentan unas peculiaridades específicas que derivan de la complejidad de sus productos, su alto coste, los largos tiempos de desarrollo desde la fase de concepto hasta la producción y entrada en servicio, y el reducido número de unidades de las series. Estos factores se señalan como factores motivadores para establecer proyectos colaborativos que, en general, no llegan a materializarse más allá de algunas actividades bilaterales o trilaterales, en los que, sin embargo, continúan primando consideraciones de política nacional en cuanto a participación industrial de primer nivel, con mayores oportunidades de colaboración en segundos niveles o en componentes.

Las empresas europeas se enfrentan a un aumento de la competencia en los mercados exteriores, especialmente por parte de competidores asiáticos o rusos, y con una disminución de las inversiones domésticas sobre las que habían sustentado tradicionalmente su actividad.

El sector de la industria naval tiene una sensibilidad especial. La UE es uno de los centros de capacidad de construcción naval en el mundo, pero su papel está condicionado por políticas «nacionales» que entran en competición entre sí en el mercado mundial global. Los problemas debidos a las duplicidades y fragmentación que presenta el mercado europeo no serán fáciles de resolver a corto plazo, a pesar de algunos movimientos recientes. Las iniciativas de la UE para fomentar desarrollos colaborativos, con la vista puesta en una mayor racionalización, producirán efectos en un escenario a largo plazo para el que habrá que estar adecuadamente posicionados.

*Carlos Calvo Glez.-Regueral**
Coronel de Infantería (DEM).

Bibliografía

- Armada Española. *Líneas Generales de la Armada*. 2012.
- Armada Española. *Líneas Generales de la Armada 2012. Punto de situación*. 2015.
- Cordesman, A. y Colley, S. *Chinese Strategy and Military Modernization: A Comparative Analysis*. Center for Strategic and International Studies (CSIS). Washington D.C. September 2015.
- Council of the European Union. *European Union Maritime Security Strategy*. June 2014.
- DGAM. *Estrategia Industrial de Defensa*. Ministerio de Defensa. Noviembre 2015.
- European Commission. *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*. June 2016.
- European Commission. *COM (2016) 950 final. European Defence Action Plan*. November 2016.
- Instituto Español de Estudios Estratégicos. *Análisis Comparativo de las Capacidades Militares Españolas con las de los Países de su Entorno*. Cuadernos de Estrategia 179. Agosto 2016.
- MINETUR: *Agenda para el fortalecimiento del sector industrial en España*. Gobierno de España. Julio 2014.
- Parker, John. *An Independent Report to Inform the UK National Shipbuilding Strategy*. November 2016.
- Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP). *European Defence Monitoring. Amended Version*. January 2015.
- UK Government. *The UK National Strategy for Maritime Security*. May 2014.
- UK House of Commons Defence Committee. *Restoring the Fleet: Naval Procurement and the National Shipbuilding Strategy*. November 2016.
- Departamento de Seguridad Nacional. *Estrategia de Seguridad Marítima Nacional*. Presidencia del Gobierno. 2013.
- US Navy, Marine Corps and Coast Guard. *A Cooperative Strategy for 21st Century Seapower*. October 2007.
- US Navy, Marine Corps and Coast Guard. *A Cooperative Strategy for 21st Century Seapower. Forward, Engaged, Ready*. March 2015.
- US DoD. *The Asia Pacific Maritime Security Strategy: Achieving US National Security Objectives in a Changing Environment*. 2015.
- US Navy. *A Design for Maintaining Maritime Superiority*. January 2016.

15/2017

13 de febrero 2017

*José Carlos Fagín Taboada**

El Sahel, amenazas de la nueva
frontera

El Sahel, amenazas de la nueva frontera

Resumen:

Desde hace ya algún tiempo el Sahel se ha convertido en la llamada nueva frontera sur de Europa. La debilidad de los Estados de la zona y el subdesarrollo económico son algunos de los factores clave que propician la aparición y el asentamiento de organizaciones yihadistas radicales. Estas se entremezclan con redes de delincuencia organizada en complejas relaciones que hacen de esta zona de África una de las más inestables del mundo. El artículo pretende analizar someramente los principales factores que han influido e influyen en que esta zona de África siga siendo uno de los principales focos de amenazas para la seguridad de España y Europa.

Abstract:

For some time the Sahel has become the so-called new southern border of Europe. The weakness of the states of the area and economic underdevelopment are some of the key factors behind the emergence and settlement of radical Jihadi organizations. These are intertwined with networks of organized crime in complex relationships that make this area of Africa one of the most unstable in the world. The article aims to analyze briefly the main factors that have influenced and still influence that this area of Africa remains one of the main sources of threats to the security of Spain 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:

Sahel, Estados fallidos, Al Qaeda en el Magreb Islámico, crimen organizado transnacional, cambio climático, economía de la insurgencia.

Keywords:

Sahel, failed states, Al Qaeda Islamic Magreb, transnational organized crime, climate change, economy of insurgency.

Introducción

El Informe Anual de Seguridad Nacional de 2015 señala que España es un objetivo permanente de la amenaza yihadista y una de las principales amenazas para la Seguridad Nacional, destacando la consolidación de su dimensión internacional multifacética. En este sentido el DAESH aumenta su presencia en zonas de Malí y Nigeria así como en el norte de África (Libia y Túnez)¹. En recientes declaraciones, el director del Centro Nacional de Inteligencia (CNI), Félix Sanz, señaló que la plantilla del CNI aumentaría como parte de un plan para afrontar la amenaza yihadista, que según sus propias palabras, es el primer riesgo para la seguridad nacional².

El fenómeno yihadista en África y especialmente en la zona del Sahel, ha crecido en importancia para nuestro país dada la distancia a la que se halla esa zona geográfica. De hecho la Estrategia de Seguridad Nacional de 2013 apunta como una de las zonas vitales en la próxima década en la que se será necesario actuar para fomentar nuestra seguridad. Una de las claves de esa zona se menciona en dicho documento: la confluencia de terrorismo, conflictos étnicos, tráfico ilícito, Estados fallidos, subdesarrollo y extremismos ideológicos³.

Trataremos de analizar cómo interactúan estos elementos en contra de nuestra seguridad nacional. En nuestro análisis nos centraremos en la parte más occidental del Sahel y en los países que constituyen el núcleo central del Sahel (Mauritania, Malí, Níger), sin perjuicio de las referencias necesarias a otros países de la zona como Chad, Nigeria o Burkina Faso.

El entorno

Geográficamente el Sahel (costa u orilla en árabe) es la franja de territorio que separa el desierto del Sáhara de las sabanas del centro de África y que recorre de este a oeste todo el continente. Aunque aparentemente se trata de una zona alejada de la geografía peninsular, está situada a una distancia similar a la que está Madrid de Berlín, lo cual, unido a la facilidad de las comunicaciones actuales, convierte a esta zona en una nueva

¹ <http://www.dsn.gob.es/es/documento/informe-anual-seguridad-nacional-2015> Fecha de la consulta 12.01.2017.

² http://politica.elpais.com/politica/2016/06/09/actualidad/1465491669_190674.html Fecha de la consulta 12.01.2017.

³ <http://www.dsn.gob.es/es/estrategias-publicaciones/estrategias/estrategia-seguridad-nacional> Fecha de la consulta 12.01.2017.

frontera del sur de Europa. En general, los Estados de la zona tienen en común su gran extensión (más de un millón de kilómetros cuadrados) y la baja densidad de población (Mauritania 3,4 habitantes por kilómetro cuadrado; Malí 13,2; Níger 13,8; Chad 8,9; España 94)⁴, así como unas fronteras artificiales y difíciles de controlar, en mayor o menor medida, tanto por las características físicas de la zona como por la extensión del territorio. La delimitación del territorio comprende casi con exactitud la línea que marca la zona de pluviometría mayor de 200 mm al año. Esta cantidad de precipitación es la que determina la posibilidad de desarrollar una actividad agrícola. Al norte de esa línea se produce una menor cantidad de precipitaciones coincidiendo con la zona desértica, mientras que al sur las precipitaciones aumentan hasta los 600 mm por año de la zona de sabana⁵.

Estados fallidos

Uno de los aspectos que confluyen en la zona son los Estados fallidos y el subdesarrollo económico y humano. Por poner un ejemplo Malí ha sufrido desde su independencia en 1960, golpes de Estado en 1968, 1991 y 2012; Níger en 1974 y 2010, y Mauritania en 1978, 2005 y 2008. Esta circunstancia no ayuda a consolidar auténticos regímenes democráticos, los cuales se ven sometidos a tensiones internas constantes con repercusiones internacionales en ocasiones.

Tomando como dato de análisis el Índice de Desarrollo Humano del programa PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) de la ONU, de los últimos 30 Estados de la lista todos los que forman parte del Sahel están en esos puestos y en concreto Malí, Chad y Níger se sitúan en los últimos 10 puestos (puestos 179, 185 y 188 respectivamente de 188 Estados)⁶. Por otra parte, las economías de estos Estados están mayoritariamente enfocadas o bien a la extracción de recursos naturales, con una mayor relevancia de los recursos energéticos (petróleo, gas natural,...), o bien hacia la agricultura de monocultivo, con un mayor peso de la actividad extractiva sobre la ganadera.

⁴ <http://www.indexmundi.com/map/?t=0&v=21000&r=af&l=es> Fecha de la consulta 12.01.2017.

⁵ OCDE «An Atlas Of The Sahara-Sahel Geography, Economics And Security» http://www.oecd.org/swac/publications/EN-POAESS_pocket-edition_light.pdf Fecha de la consulta 12.01.2017.

⁶ http://hdr.undp.org/sites/default/files/2015_human_development_report_overview_-_es.pdf Fecha de la consulta 12.01.2017.

Los Estados son fallidos por razones diversas, en parte porque su concepción inicial es errónea al no tener en cuenta la realidad étnica de las poblaciones que comprenden las fronteras establecidas con la descolonización. También porque existe una concepción patrimonial del poder y las instituciones a cargo de las clases dirigentes, derivada de la utilización del Estado y sus recursos en beneficio propio o favoreciendo abiertamente a una determinada etnia en perjuicio de otra u otras, generando conflictos étnicos internos. Entre estos conflictos están los generados por los tuareg, pueblo nómada que tradicionalmente se dedicó al pastoreo, que está principalmente asentado en el norte de Malí, Mauritania, Níger y el sur de Argelia y Libia. Los tuareg del norte de Malí alimentaron una serie de rebeliones militares que tenía como origen la falta de atención y el abandono por parte del Estado de esa zona del país, por oposición a las partes más favorecidas en el sur y el centro.

El primer movimiento insurgente tuareg es el que se inicia a pocos años de la independencia de Malí y tiene como objeto reivindicar esa forma de vida nómada frente a las intenciones del poder central de determinar la propiedad de la tierra para quien la trabaja. La revuelta fue sofocada con una dura intervención militar del entonces bien equipado ejército de Malí y fue seguida de una dura represión en la zona lo que acrecentó el sentimiento de desconfianza tuareg hacia los dirigentes del país, a la que no ayudó la falta de medios para equilibrar las desigualdades respecto de otras zonas del país.

La segunda rebelión, en los años 90 del siglo xx, se inicia en Níger y se contagia rápidamente hacia Malí. Entre los factores que ayudan a esta rebelión está el efecto dominó que se genera con la llegada de miles de tuaregs expulsados de Libia, por las sanciones internacionales impuestas a este país, la caída del precio del petróleo y las derrotas en la guerra con Chad. Estos tuareg retornaron a un territorio donde la combinación de represión militar, abandono institucional y crisis humanitaria por la sequía de las décadas de los 70 y 80, que afectó directamente a sus zonas de pastoreo, terminó por generar una rebelión a gran escala⁷.

Por último, nuevamente la situación regional hace brotar una rebelión tuareg, cuando Libia sufre la caída del régimen de Muammar Gadafi y otra vez miles de tuaregs integrantes del ejército libio regresan a Malí. Este gran contingente de tuaregs, están

⁷ BOUKHARS, A. «Es hora de replantear la seguridad en el Sáhara y en el Sahel» FRIDE Policybrief n.º 122, abril 2015 disponible en http://fride.org/descarga/PB122_Seguridad_en_el_Sahara_y_el_Sahel.pdf, Fecha de la consulta 12.01.2017.

bien armados y entrenados y son los que, en su momento, ponen en jaque al Estado de Malí, llegando a autoproclamar, por un breve periodo el Estado de Anzawar y conquistando ciudades tan importantes y emblemáticas como Tombuctú y Goa.

No obstante, la fragilidad estatal en la zona del Sahel no explica por sí sola el fenómeno del terrorismo yihadista, sino que es una circunstancia a tener en cuenta en conjunción con otras muchas, aunque es cierto que ayuda a entender su proliferación y arraigo, así como, también actúa como potenciador del mensaje revolucionario.

El yihadismo

El Sahel siempre fue una zona mayoritariamente musulmana pero no especialmente radical. El islam en África Occidental y también en el Magreb, es de orientación sufí-maliki, que es de carácter más liberal que la escuela sufí-hanbali, de la que descendería el salafismo, mucho más estricta y rigorista⁸.

Actualmente las sucesivas escisiones y divisiones de grupos principales ha derivado en la presencia en este territorio de un entramado de grupos yihadistas: Al Qaeda Magreb Islámico (AQMI), AnsarDine y el Movimiento por la Unidad y la Yihad en África Occidental (MUYAO) son los más conocidos. Pero a estos hay que añadir el grupo liderado por Mokhtar Belmokhtar fusionado con MUYAO en el nuevo Al Murabitun⁹.

Al Qaeda Magreb Islámico (AQMI) tiene su origen en el radicalismo argelino que asoló ese país en una guerra civil que dejó centenares de miles de muertos. El Grupo Salafista para la Predicación y el Combate (GSPC) juró su lealtad a Al Qaeda central en el 2007 pasando a integrarse en la yihad internacional. En esa época, la presión de las fuerzas de seguridad argelinas hizo que los yihadistas se vieran obligados a ocultarse en las zonas limítrofes con Malí, Mauritania o Libia. Precisamente en el momento en que los tuareg iniciaron su revuelta los dirigentes de AQMI decidieron prestar su apoyo a dicha revuelta principalmente con financiación y apoyo logístico.

También se unieron MUYAO, derivación de AQMI que está integrado por musulmanes no argelinos principalmente y por el grupo AnsarDine, integrado mayoritariamente por

⁸ MAZARRASA, P. «*Malí: razones profundas del conflicto en el Sahel*» Instituto Español de Estudios Estratégicos. Documento de Opinión 89/2012, 21 noviembre de 2012, disponible en http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2012/DIEEO89-2012_RazonesConflictoSahel_PabloMazarrasa.pdf Fecha de la consulta 12.01.2017.

⁹ JORDAN, J. «*Los grupos yihadistas en el Sahel un año después de la operación militar en Mali*» 6 de febrero de 2014 disponible en <http://www.defensa.com/frontend/defensa/grupos-yihadistas-sahel-ano-despues-operacion-militar-mali-vn11450-vst291> Fecha de la consulta 12.01.2017.

tuaregs. Así los yihadistas de uno u otro grupo comenzaron a controlar amplios territorios el norte de Malí y a substituir al Estado como proveedor de servicios y recursos a la población, aplicando el principio de necesidad de colaboración de la población civil para que el movimiento insurgente sobreviviera.

Sin embargo, las buenas perspectivas iniciales se fueron truncando con el paso del tiempo, la estricta aplicación de la ley islámica o sharía por parte de los yihadistas no cuajó entre la población musulmana del norte de Malí con costumbres más heterodoxas, los antiguos aliados tuareg del Movimiento Nacional para la Liberación del Azawad (MNLA) se vieron expulsados por la fuerza de ciudades importantes como Gao por el MUYAO y Tombuctú por AQMI, así los yihadistas llegaron a controlar una gran parte del territorio de Malí poniendo en verdadero jaque y peligro la continuidad del Estado. El débil y mal entrenado ejército maliense no era rival para las bien pertrechadas y entrenadas tropas rebeldes tuareg y yihadistas, el éxito de la ofensiva militar fue principalmente gracias a los tuareg, pero la rentabilidad política fue yihadista. La lucha por el control del territorio entre tuaregs y yihadistas, después de ser arrebatado al ejército de Malí, no es más que la consecuencia de una compleja interacción de etnias y corrientes del islamismo dentro de la situación general de conflicto interno.

A pesar de la confluencia entre yihadistas y tuaregs su alianza es más cuestión de vínculos étnicos o familiares entre miembros de las distintas organizaciones, que la expresión de una ideología monolítica y homogénea. Las diferencias, pequeñas o grandes, se han manifestado en toda su crudeza a la hora de mantener el control sobre el terreno en el norte de Malí donde la estricta aplicación de la sharía por AQMI y MUYAO en contra de formas tradicionales de autogestión de los tuareg provocó una cierta desafección de la población hacia los yihadistas, perdiendo cierta base social sobre el terreno, todo ello sin perjuicio de que determinados grupos de tuaregs sigan colaborando con los yihadistas en la administración y gestión de los territorios que controlan.

Mejores resultados se han alcanzado en Níger porque este país ha tratado la cuestión tuareg de una forma diferente. Un Estado más implicado en la seguridad de sus ciudadanos pueda afrontar mejor la amenaza yihadista, tanto en el norte con los ataques de AQMI y MUYAO como en el sur con los ataques de Boko Haram.

En definitiva en el Sahel actúan dos tipos básicos de grupos yihadistas, los que tienen una proyección más internacional o panarábica como AQMI y MUYAO, y los que tienen unos objetivos o pretensiones más locales o regionales como AnsarDine o Boko

Haram¹⁰, con la peculiaridad que muchas veces ambos son complementarios y dan lugar a colaboración y sinergias que potencian los efectos de sus resultados.

La economía de la insurgencia

En todo caso, el mantenimiento de estas rebeliones e insurgencias precisa de un sostén económico sobre el que AQMI y MUYAO tienen un mayor control. En este sentido hay tres fuentes principales de ingresos para estas organizaciones: los secuestros, el tráfico de drogas y el tráfico de personas o de inmigrantes ilegales, sin menospreciar la capacidad de generar ingresos con el tráfico de armas o de materias primas.

La realidad física y el desarrollo histórico de la zona es que el comercio transfronterizo de mercancías legales o ilegales ha sido una constante a lo largo de todo el territorio analizado. Durante el antiguo Imperio de Malí del siglo xv ya se traficaba con esclavos y otras mercancías en rutas de caravanas que todavía persisten con la diferencia de cambiar el transporte animal por medios mecánicos. Las fronteras establecidas en su momento por las potencias coloniales no impidieron que continuara una realidad basada en la movilidad y en las relaciones entre pueblos de una misma etnia.

Sin duda una de las mayores fuentes de ingresos para estas organizaciones es el secuestro de occidentales. Cálculos del Departamento del Tesoro de los EE.UU., señalan que entre 2008 y 2013 habrían ingresado entre 125 y 165 millones de dólares por esta actividad¹¹. El secuestro en septiembre de 2010 en Areva (Níger) de trabajadores de una explotación de uranio es una muestra de esta actividad. Inicialmente las peticiones de AQMI eran la retirada de las tropas francesas de Afganistán y la derogación de la prohibición del velo islámico en centros públicos de Francia, sin embargo, tres de los rehenes fueron liberados tras el pago de un rescate de varios millones de euros, exigiendo por los restantes cuatro rehenes una cantidad de 90 millones de euros¹².

¹⁰ ESTEBAN, A. «OTAN: el oso y las hienas». Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE).

Documento marco 11/2016, 5 de julio de 2016, disponible en:

http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2016/DIEEEM11-2016_OTAN_Oso-Hienas_A.EstebanLopez.pdf

Fecha de la consulta 12.01.2017.

¹¹ ARTEAGA, F. (Coord) «España mirando al Sur: del Mediterráneo al Sahel» Real Instituto Elcano.

Informe 18 noviembre 2014, disponible en:

http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/349a5b80467ff303b17db7bdae0ed545/InformeElcano18_Espana_mirando_al_sur_mediterraneo_sahel.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=349a5b80467ff303b17db7bdae0ed545 Fecha de la consulta 12.01.2017

¹² OULD MOHAMEDOU, M-M «The Many Faces of Al Qaeda in the Islamic Maghreb» GCSP PolicyPaper

Otra de las fuentes de ingreso es el narcotráfico. Sin embargo, esta forma de financiación está más oculta a los datos verificables y se desconoce la realidad del alcance de la vinculación entre yihadismo y narcotráfico. Lo cierto es que los pequeños contrabandos de mercancías en zonas fronterizas de los años 70 del siglo xx se transformaron, progresivamente en los años 90, en grandes cantidades de droga procedente de Suramérica (cocaína) y Oriente Medio (heroína).

Como factores favorables tenemos, por un lado, la cercanía geográfica y las características físicas, muy favorables por los miles de kilómetros de costa o zonas desérticas donde construir pistas de aterrizaje. En segundo lugar la corrupción generalizada de gobiernos y fuerzas de seguridad, los hace vulnerables al soborno y la colaboración en esas actividades delictivas. También influye la ausencia de controles efectivos en aduanas de aeropuertos y puertos, la falta de oportunidades laborales y el bajo desarrollo económico. Se convertía así en una zona perfecta para desembarcar los cargamentos de droga y transportarlos vía terrestre a través del desierto siguiendo las rutas tradicionales de las caravanas hasta el Mediterráneo y de ahí a toda Europa.

Las rutas terrestres utilizadas eran las mismas que se empleaban para la inmigración ilegal, el tráfico de seres humanos o el contrabando de tabaco. La nueva mercancía era mucho más valiosa y fácil de transportar e irrumpía en el escenario africano con visos de permanencia en el tiempo. El impacto económico derivado del desembarco de grandes cantidades de droga es enorme en una zona tan desfavorecida. Se calcula que los beneficios del tráfico de drogas en un país como Guinea Bissau tiene el mismo valor que toda la ayuda recibida en un año¹³. No existen pruebas de que el yihadismo esté directamente implicado en el tráfico de drogas. Las vinculaciones de las organizaciones yihadistas parecen estar relacionadas con el cobro de tasas por el transporte, protección o el paso de la carga por zonas controladas por estos, porque lo que es evidente es que el tráfico de grandes cantidades depende en un modo u otro de las redes criminales locales¹⁴.

n.º 15, mayo 2011, disponible en <https://www.files.ethz.ch/isn/129338/GCSP%20Policy%20Paper%2015.pdf> Fecha de la consulta 12.01.2017.

¹³ STRAZZARI, F. «*Captured or Capturing? Narcotics and Political Instability along the "African Route" to Europe*». The European Review of Organised Crime 1(2), 2014, pp. 5-34, disponible en http://sgocnet.org/site/wp-content/uploads/2014/06/Strazzari_2_5-34.pdf Fecha de la consulta 12.01.2017

¹⁴ ABDERRAHMANE A. «*The Sahel: A Crossroads between Criminality and Terrorism*» French Institute of International Relations (IFRI), 10 de octubre de 2012 disponible en <https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/actuelleabderrahmane.pdf> Fecha de la consulta 12.01.2017

Estas redes se caracterizan por una cierta anarquía en su organización, ya que no se trata de organizaciones estables, sino de grupos organizados en torno a una o varias personas que reclutan a sus miembros en función de relaciones de parentesco o tribales para la ejecución de una acción concreta y muchas veces puntual. Se trata de redes criminales muy flexibles y multiformes¹⁵ con una gran capacidad de infiltración en el gobierno y las instituciones lo que convierte este fenómeno en un multiplicador de la violencia, especialmente cuando oficiales y funcionarios quieren participar de los beneficios de esta actividad¹⁶.

No obstante, a efectos de este análisis la importancia de esta incidencia es, de momento, tangencial, teniendo más impacto el control efectivo sobre las rutas de transporte. La cuestión de las drogas en África es importante en cuanto factor de perdurabilidad de los conflictos (como ejemplo paradigmático tenemos el conflicto en Colombia o Afganistán), donde los ingresos obtenidos por el tráfico de estupefacientes permite mantener activos conflictos cuya carga ideológica se ha difuminado en otros intereses¹⁷.

A decir verdad, el tráfico de drogas se ha convertido en una ventajosa forma de financiación en el Sahel, que permite captar adeptos a los yihadistas entre la población más joven, ante la falta de oportunidades y la realidad de subdesarrollo económico a la que se ven sometidos. Esta implicación de las organizaciones yihadistas en actividades criminales es lo que se ha denominado por autores, como por ejemplo Fuente Cobo¹⁸, en la hibridación de las insurgencias.

Esta hibridación es un arma de doble filo, pues aunque permite una autofinanciación de sus actividades, socaba la coherencia interna entre aquellos miembros más radicales a los que habría que reforzar mediante la concesión de beneficios materiales para garantizar su lealtad¹⁹. De hecho la lucha por el control de ciertas zonas entre grupos yihadistas parece encerrar, como razón principal, un interés por controlar el tránsito del

¹⁵ DE ANDRÉS, A.P. «*West Africa under Attack: Drugs, Organized Crime and Terrorism as the New Threats to Global Security*» UNISCI Discussion Papers, N.º 16, enero 2008, disponible en <https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-72513/UNISCI%20DP%2016%20-%20Andres.pdf> Fecha de la consulta 12.01.2017.

¹⁶ KWESI, E. & POKOO, J. «*Drug Trafficking And Threats to National and Regional Security in West Africa*». West Africa Commission on Drugs, enero 2013 https://works.bepress.com/kwesi_aning/2/ p. 5

¹⁷ STRAZZARI, F. *Op. cit.*

¹⁸ FUENTE COBO, I.: «*La amenaza híbrida: yihadismo y crimen organizado en el Sahel*». Documento de Análisis 57/2014. 3 de diciembre de 2014. Disponible en http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2014/DIEEEA57-2014_AmenazaHibridaSAHEL_IFC.pdf Fecha de consulta 03.02.2017

¹⁹ OULD MOHAMEDOU, M-M. *Op. cit.*

tráfico de drogas, así como también lo serían las escisiones que se producen en estos grupos, como por ejemplo MUYAO escindido del AQMI.

También debemos analizar la importancia del tráfico de inmigrantes así como el de seres humanos (especialmente mujeres y niños). El primero es el que obtiene beneficio de la entrada ilegal de personas en otros Estados, por lo que el delito es cometido contra los Estados receptores, mientras que el segundo es el que tienen como objeto del delito a las personas que se pueden ver sometidas a toda una serie de actividades de explotación humana que incluyen la esclavitud, prostitución, trabajo forzado, extracción de órganos o su utilización como «niños soldado»²⁰.

En el oeste de África, las rutas terrestres de inmigración ilegal hacia Europa siguen básicamente tres vías que necesariamente pasan por Níger, Mauritania y Malí hacia Libia, Argelia y Marruecos. Ciudades como Gao siguen siendo en la actualidad, al igual que lo son desde la Edad Media, puntos de encuentro en las rutas de transporte y flujo de personas. El dominio por parte de los grupos yihadistas de estas zonas de paso añade una fuente de ingresos importante para estos grupos.

Es evidente que las costas españolas y en general en todo el Mediterráneo europeo, la presión inmigrante aumenta en función de la mayor o menor barrera que suponga la actividad de los Estados ribereños de la parte africana. La caída del régimen libio que servía de parapeto a la entrada de inmigración ilegal ha desaparecido por lo que este es ahora el principal punto de salida con destino a Europa. Por su parte, países como Marruecos o Argelia comienzan a sufrir los efectos de una gran cantidad de flujo de personas entre los que se entremezclan todo tipo de individuos, pues las rutas son iguales para inmigrantes ilegales, seres humanos objeto de tráfico, delincuentes o terroristas.

No obstante, una variable que hay que tener en cuenta a la hora de analizar el fenómeno de la emigración ilegal son los beneficios directos o indirectos que obtiene el país emisor por «dejar marchar» a esa población. La población que marcha, normalmente jóvenes, es población a la que el Estado de origen no tiene que dar asistencia sanitaria, ni educación, ni soluciones laborales. Además, si tienen éxito en su objetivo, se obtienen

²⁰ RAVIV, T. «*Migrant Smuggling and Human Trafficking*». en *International Organized Crime: The African Experience* Editado por Picarelli, J.T. Selected papers and contributions from the International Conference on «International Organized Crime: The African Experience» Courmayeur Mont Blanc, Italy 10-12 diciembre 2010, disponible en http://a-capp.msu.edu/sites/default/files/files/ISPAC_Report.pdf Fecha de la consulta 12.01.2017.

otros dos efectos beneficiosos, por una parte, serán una importante fuente de ingresos en divisas procedentes de las remesas enviadas a sus países de origen. Como ejemplo, baste señalar que para Malí el porcentaje del PIB de las remesas de emigrantes alcanza el 6,41%²¹ en 2015 mayor que el peso del sector de la construcción en el PIB en España²². Por otra parte, los emigrantes reciben formación educativa y laboral de primer nivel en sus países de acogida, mejorando el nivel educativo a coste cero para el Estado emisor.

Por último, mencionar el tráfico de armas en el Sahel. Aunque en África solo Suráfrica tiene capacidad para producir armas a nivel industrial, existe un gran arsenal de armas ligeras por todo el continente que se va reciclando en los sucesivos conflictos que se van generando. Estas armas son reutilizadas y forman parte del tradicional tránsito de mercancías en las porosas fronteras de los Estados sahelianos. Un ejemplo paradigmático del tráfico de armas es nuevamente la situación creada con la crisis libia que puso en el «mercado» una gran cantidad de armas y vehículos armados que fluyeron por los cauces tradicionales para alimentar los conflictos internos de Malí, Níger o Nigeria²³.

La cuestión ambiental

Una amenaza poco tratada pero que considero de importancia en cuanto a su capacidad multiplicadora de otras amenazas y riesgos es el riesgo medioambiental en combinación con el crecimiento demográfico. En el año 2015 la población de los países del Sahel creció en torno a un 3,17%, en comparación con el crecimiento del 1,13% del norte de África²⁴. Las previsiones apuntan que en 2050 la población en el corazón del Sahel doblará la actual, y que esta además será, como lo es actualmente, en gran parte menor de 30 años como consecuencia de unas altas tasas de natalidad y de mortalidad²⁵.

Si actualmente la inmensa mayoría de la población está en índices de desarrollo bajísimos, no se puede augurar un gran futuro para estos Estados. Las sequías de los

²¹ <http://datos.bancomundial.org/indicador/BX.TRF.PWKR.DT.GD.ZS>

²² <http://economy.blogs.ie.edu/archives/2016/02/estructura-de-la-economia-espanola-por-sectores-economicos-y-empleo.php>

²³ FUENTE COBO, I. *Op. cit.* pp. 10-12.

²⁴ Datos de Sahel relativos a Mali, Mauritania, Níger y Chad. Datos de norte de África relativos a Libia, Túnez, Argelia y Marruecos. Elaboración propia a partir de los datos obtenidos de <http://datos.bancomundial.org/indicador/SP.POP.GROW?end=2015&start=1961&view=chart>

²⁵ <https://esa.un.org/unpd/wpp/Download/Probabilistic/Population/>

años 70 y 80 son buenos ejemplos de las consecuencias de la escasez de recursos hídricos en la zona y la influencia en su estabilidad, que tuvieron como consecuencia una baja producción agrícola, escasez de alimentos y el desplazamiento de población hacia zonas urbanas. Esta concentración de población joven sin recursos ni perspectivas de futuro en zonas urbanas acrecienta el riesgo de revueltas y el atractivo de los grupos de delincuencia organizada o terroristas como salida de futuro. Este fenómeno de urbanización de la población se ha estado produciendo constantemente desde la independencia de los Estados sahelianos y el incremento de población no hará otra cosa que aumentar los riesgos y la cantidad de recursos humanos.

La escasez de recursos como el agua y el aumento de la población implican una mayor presión sobre los recursos escasos que acelerarán su agotamiento. Una mayor población implica una mayor necesidad de alimentos que solo se consiguen mejorando la producción o aumentando la tierra de cultivo. El aumento de la tierra de cultivo va en detrimento de zonas tradicionales de pastoreo, creando un foco de tensión adicional entre agricultores y pastores²⁶, actividad a la que usualmente se dedican los tuaregs. La mezcla de falta de recursos, crisis alimentaria y movimientos migratorios hará de la zona un terreno especialmente sensible a cualquier alteración de cualquier precario equilibrio que exista.

Amenazas multifacéticas

Todos los factores anteriores conforman una situación multifacética donde confluyen factores globales, étnicos, ambientales y de gobernabilidad que no pueden ser ordenados, estratificados o priorizados uno con respecto a los demás sino que forman una red de relaciones interdependientes que generan sinergias y efectos multiplicadores de cada uno hacia los demás²⁷. El norte de Malí es el laboratorio de la esencia del Sahel y las experiencias sobre este territorio deben ser tenidas en cuenta a la hora de actuar sobre toda la zona.

²⁶ CRAWFORD, A. «*Climate change and state fragility in the Sahel*» FRIDE Policy brief n.º 128, junio 2015, disponible en http://fride.org/descarga/PB205_Climate_change_and_state_fragility_in_the_Sahel.pdf Fecha de la consulta 12.01.2017

²⁷ NICKELS, B.P. «*Analysing the Crisis in the Sahel*». GCSP PolicyPaper n.º 2013/3, 25 marzo 2013, disponible en <http://www.gcsp.ch/News-Knowledge/Publications/Analysing-the-Crisis-in-the-Sahel> Fecha de la consulta 12.01.2017

Una amenaza tan multifacética como la señalada exige respuestas conjuntas y coordinadas. Por más que iniciativas internacionales, regionales o locales hayan tenido éxito en la solución de determinados aspectos, tienen un futuro limitado porque no consideran las implicaciones en los demás niveles de dichas actuaciones. Así como ejemplo tenemos la operación Serval desarrollada por Francia en el norte de Malí. El éxito militar indudable que permitió recuperar el control estatal de importantes enclaves conquistados por los yihadistas, dio paso a la constitución de la MINUSMA, misión de la ONU para el mantenimiento de la paz en Malí²⁸.

No obstante, la misión Serval al estar limitada a Malí produjo el traslado de los yihadistas a zonas más seguras en Libia o Argelia aumentando la presión sobre países como Níger. Francia reaccionó promoviendo la operación Barkhane con el despliegue de unos 3.000 militares a lo largo del territorio de los Estados del G-5 del Sahel (Malí, Mauritania, Níger, Burkina Faso y Chad). El mantenimiento en el tiempo de misiones de intervención como la Serval son inasumibles de forma unilateral, por lo que el ideal sería que los propios Estados fuesen capaces de afrontar estas amenazas para su seguridad. El problema es que el desarrollo de la estructura de seguridad es muy deficiente en Estados como Malí o Níger frente a las fuerzas bien entrenadas y equipadas de Chad, creando espacios enormes de inseguridad en la zona. De ahí que se incida especialmente en misiones de formación y entrenamiento de fuerzas locales como la UETM-Malí o las misiones civiles EUCAP-Malí y EUCAP-Níger. La Estrategia para la Seguridad y el Desarrollo en el Sahel de la Unión pone de manifiesto la importancia de afianzar las estructuras y los medios locales y regionales, así como la cooperación y la coordinación entre organismos internacionales para alcanzar los objetivos establecidos a medio y largo plazo²⁹.

Uno de los desafíos de estas iniciativas es su coordinación con las otras iniciativas desplegadas por organizaciones internacionales o regionales. En la zona pueden llegar a coincidir, además de los ya mencionados de Naciones Unidas y la Unión Europea, programas y acciones desarrolladas por el Banco Mundial, el ECOWAS (Comunidad Económica de Estados de África Occidental, en sus siglas en inglés), la Unión Africana y las que individualmente desarrolle cada Estado.

²⁸ <http://www.defense.gouv.fr/operations/sahel/dossier-de-presentacion-de-l-operation-barkhane/operation-barkhane>. Fecha de la consulta 12.01.2017

²⁹ https://eeas.europa.eu/africa/docs/sahel_strategy_en.pdf. Fecha de la consulta 12.01.2017.

Como muestra de la necesidad de coordinación tenemos el ejemplo del desarrollo por Francia de la operación Serval. En su implementación ha contado con la colaboración de grupos tuaregs, lo cual no fue bien visto por las autoridades malienses, que muestran reticencia a colaborar con estos grupos de los que han sido enemigos acérrimos durante décadas, sentimiento que tiene un trasfondo étnico.

En el Sahel, la OTAN tiene contactos con Mauritania, Marruecos y Argelia que forman parte de los países del Diálogo Mediterráneo, foro de consultas políticas y cooperación práctica, que incluye un componente bilateral y multilateral e involucra a los países de la zona mediterránea. No obstante, la Cumbre de la OTAN en Varsovia de los días 8 y 9 de julio de 2016, estuvo más centrada en el desafío de seguridad que supone el este de Europa que su flanco sur³⁰, aunque se reconoció la necesidad de un reforzamiento mutuo de las actividades en el Mediterráneo.

Conclusiones

A tenor de lo expuesto, *a priori*, el mayor riesgo del Sahel es que se caiga en una somalización del territorio. El derrumbe de las estructuras de Estado, el caos y el vacío de poder darían lugar a microterritorios dominados por señores de la guerra, grupos yihadistas, organizaciones criminales o grupos insurgentes en una lucha constante los unos con los otros. Todo aquello que se pierda en términos de control de territorio será más costoso volver a recuperarlo con posterioridad. En caso de que la colaboración de los países occidentales con los Estados locales fructifique y los Estados no lleguen a ser plenamente fallidos se podrá mantener un *statu quo* de relativa estabilidad, que permita tener bajo cierto control las amenazas señaladas. Si los países occidentales no prestan suficiente atención a esta zona el germen de inestabilidad se extenderá a países más cercanos (Argelia, Marruecos) o más importantes en cuanto a recursos y capacidades (Nigeria). El Sahel se convertirá definitivamente, si no lo es ya, en una factoría de yihadistas que poco a poco vayan ganando territorios y capacidad de actuación.

El mantenimiento de Estados estables y con capacidad local o regional para afrontar las amenazas y extirparlas de raíz es la clave para evitar en el futuro medidas mucho más drásticas y costosas. Como cualquier virus es preciso evitar que el entorno sea propicio para su nacimiento, desarrollo y proliferación. Para ello es preciso encapsular el

³⁰ <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/07/08-eu-nato-joint-declaration/> Fecha de la consulta 12.01.2017.

problema, evitar su propagación y tenerlo bajo control. La colaboración y participación de cada Estado es fundamental si se quiere tener éxito y no solo con la presencia de militar de apoyo si no con un reforzamiento de las estructuras estatales, del ordenamiento jurídico, de la cooperación económica y social, en definitiva más desarrollo económico, social y humano que haga menos atractivo la alternativa yihadista, criminal o rebelde.

La simple y pura colaboración en el plano militar no servirá para asentar los posibles éxitos en este campo si no se ve acompañada de mejoras para la población civil más allá de verse libres del dominio de grupos radicales islámicos.

Quizá porque forma parte de nuestro acervo más común, no somos conscientes de la necesidad de un Estado verdaderamente fuerte y estable como requisito base para la solución de cualquier problema. Resulta difícil pensar en poner fin a determinadas amenazas si no existe una estructura de Estado mínimamente coherente en la zona. Esta estructura pasa por una Administración pública, una justicia y un poder político consolidados en unos valores democráticos e igualitarios, en una auténtica separación de poderes y una opinión pública libre y formada que sirva de contrapeso. Todo esto requiere un corpus jurídico conocido y accesible a todos los ciudadanos, instituciones que lo respeten, lo apliquen y que lo hagan respetar. En el fondo de todo, el factor humano se revela, como casi siempre, como el factor decisivo. Cualquier medida que objetivamente sea válida requerirá de personas que la pongan en práctica, que la hagan real. Esto nos lleva a la necesidad casi imperiosa que tienen estos Estados de educar y formar a su población en general y no solo a las élites. Necesitan médicos, funcionarios, ingenieros y en general, ciudadanos formados que constituyan, desarrollen e integren estructuras estatales propias y eficaces para la generalidad de la población, solo así se podrá afrontar otros retos de mayor envergadura.

*José Carlos Fagín Taboada**
Posgrado Seguridad Internacional
CESEG (USC-CESEDEN).

16/2017

16 de febrero 2017

*Ramsi Jazmati**

Arabia Saudí: aliado imprescindible
para Europa y España

Arabia Saudí: aliado imprescindible para Europa y España

Resumen:

A lo largo del siglo xx Arabia Saudí se ha erigido en una de las principales potencias árabe-musulmanas del mundo. Su estratégica ubicación geográfica, la abundancia de recursos naturales como el gas y el petróleo, su estrecha relación con Estados Unidos, o la custodia sobre los lugares santos del Islam, entre otros factores, han contribuido a posicionar al país del golfo Pérsico como potencia regional enfrentándola de modo directo con el otro gigante de la zona: Irán. Arabia Saudí e Irán libran una lucha originada con la Revolución Islámica (Irán 1979) por la hegemonía de la región. Durante más de 40 años, Irán ha estado marginada como cabeza del denominado eje del mal, pero el reciente pacto nuclear, parece haber acercado posturas entre USA e Irán. Este acuerdo ha puesto a Arabia Saudí en el punto de mira mundial por cuestiones como su participación en diversos conflictos como los de Siria y Yemen, o por el peligro de radicalización de su población. Sin embargo, Arabia Saudí debe continuar siendo un aliado para Occidente y para España, por los lazos ya establecidos, por su potencial económico y político, pero también porque su carrera en solitario podría representar un serio problema para la seguridad mundial. El presente trabajo ofrece una breve introducción sobre el reino saudí, situando sus fortalezas en el contexto histórico y político actual para, a continuación, describir las dos amenazas más inminentes a las que se enfrenta el país: el fortalecimiento de Irán y la radicalización terrorista.

***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.

Posteriormente, se explora la relación del reino árabe con España y las oportunidades que ofrece para la industria española.

Abstract:

Throughout the 20th century, Saudi Arabia has become one of the main Arab-Muslim powers in the world. Its strategic geographical location, the abundance of natural resources such as gas and oil, its close relationship with the United States, or the custody over the holy places of Islam, among other factors, have contributed to position itself in the Persian Gulf country as a regional power confronting directly with the other giant in the area: Iran. Saudi Arabia and Iran wage a struggle for the regional hegemony originated with the Islamic Revolution (Iran 1979). For more than 40 years, Iran has been marginalized as the head of the so-called axis of evil, but the recent nuclear pact seems to have drawn closer ties between the United States and Iran. This agreement has put Saudi Arabia in the global spotlight for issues such as its involvement in several conflicts such as Syria and Yemen, or for the danger of radicalization of its population. However, Saudi Arabia must continue to be an ally to the West and to Spain, because of the established ties, for its economic and political potential, but also because its solo career might become a serious problem for the world security. The present paper offers a brief introduction on the Saudi kingdom, placing its strengths within the current historical and political context, and then describing the two most imminent threats facing the country: the strengthening of Iran and terrorist radicalization. Subsequently, it explores the relationship of the Arab kingdom with Spain and the opportunities it offers for Spanish industry.

Palabras clave:

Arabia Saudí, Irán, España, visión, oportunidades.

Keywords:

Saudi Arabia, Iran, Spain, Vision, Opportunities.

Introducción

Arabia Saudí, oficialmente conocida como el Reino de Arabia Saudí (KSA), es un Estado árabe en Asia Occidental que ocupa la mayor parte de la península arábiga. Con una superficie aproximada de 2.150. 000 km², es geográficamente el quinto Estado más



grande de Asia y el segundo Estado más grande del mundo árabe después de Argelia¹. Arabia Saudí está bordeada por Jordania e Irak al norte, Kuwait al noreste, Qatar, Bahrén y los Emiratos Árabes Unidos al este, Omán al sureste y Yemen al sur. Está separada de Israel y Egipto por el golfo de Aqaba y es la única nación con costa en el mar Rojo y en el golfo Pérsico². La mayor parte de su terreno se compone de un árido desierto inhóspito o por formaciones

terrestres estériles. Sin embargo, este Estado árabe ha pasado de ser un reino desértico y subdesarrollado, a convertirse en una de las naciones más ricas de la región gracias a sus vastos recursos petroleros.

El país recibe su nombre de la familia gobernante Al Saud, que llegó al poder en el siglo XVIII. El Reino de Arabia Saudí incluye la región de Hijaz³, lugar de nacimiento del profeta musulmán Mohamed y la cuna del Islam. Este hecho, combinado con la adopción por parte de la familia Al Sauds de una interpretación estricta del Islam sunita conocido como wahabismo, le ha llevado a desarrollar una autoidentidad fuertemente religiosa. Desde la muerte en 1953 del rey Abd-al-Aziz, conocido como el León de Najd⁴, los sucesivos reyes se han ocupado de la modernización económica y de desarrollar el papel del país como una potencia regional.

Arabia Saudí se ha convertido en uno de los principales actores de las esferas árabes y musulmanas, gracias a su prestigio como custodio del lugar de nacimiento del Islam y

¹ CIA The World Factbook [<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/sa.html>]

² Oficina de información Diplomática (11/2016) Arabia Saudí. Ficha País. Ministerio de Asuntos Exteriores. [http://www.exteriores.gob.es/Documents/FichasPais/Arabiasaudi_FICHA%20PAIS.pdf]. Acceso 2 de diciembre de 2016.

³ Madawi Al-Rasheed (2013). A Most Masculine State: Gender, Politics and Religion in Saudi Arabia. p. 65.

⁴ Wynbrandt, J.; Gerges, F. A. (2010). A Brief History of Saudi Arabia. New York: Checkmark Books, 182.

como principal productor de petróleo⁵. El petróleo fue descubierto en 1938, un primer encuentro seguido por varios otros hallazgos en la provincia oriental de mayoría chií. Arabia Saudí fue miembro fundador de la OPEP⁶ (Organización de Países Exportadores de Petróleo) en 1960 y desde entonces se ha convertido en el mayor productor y exportador de petróleo a nivel mundial, controlando las mayores reservas de petróleo y la sexta mayor reserva de gas⁷. Según el Banco Mundial, el Reino se clasifica como una economía de alto ingreso con un alto Índice de Desarrollo Humano⁸ y es el único país árabe que forma parte de las principales economías del G-20⁹. Sin embargo, la economía de saudí es la menos diversificada en el Consejo de Cooperación del Golfo, carente de un sector de servicios o producción (aparte de la extracción de recursos) significativo.

Desde que se descubrió el petróleo en Arabia Saudí, el Reino y Occidente, particularmente Estados Unidos, han mantenido una relación basada en el intercambio de petróleo por seguridad¹⁰. Sus intereses mutuos han incluido el libre comercio de petróleo, y la lucha contra la propagación del comunismo y los grupos extremistas como Al Qaeda y DAESH. En el mundo árabe y musulmán, Arabia Saudí es considerada prooccidental y proamericana¹¹, y ciertamente, es un importante aliado desde mediados del siglo xx¹².

Sin embargo, los desencuentros entre USA y el país del Golfo se han ido sucediendo en los últimos años. Desde los ataques terroristas del 11-S (donde 15 de los 19 kamikazes eran saudís), al reciente proyecto de ley JASTA (*Justice Against Sponsors of Terrorism Act*)¹³ en el Congreso americano que permitiría llevar a juicio a Arabia Saudí para ser juzgado como país por dichos ataques, o su falta de acuerdo respecto a la mejor forma de hacer frente a los conflictos de Siria y Yemen, han dañado sus relaciones. Pero esta tensión se ha puesto de manifiesto especialmente tras la firma del pacto nuclear con

⁵ Oficina de información Diplomática (11/2016) Arabia Saudí. Ficha País. Ministerio de Asuntos Exteriores. [http://www.exteriores.gob.es/Documents/FichasPaís/Arabiasaudi_FICHA%20PAIS.pdf]. Acceso 2 de diciembre de 2016.

⁶ Organization of the Petroleum exporting Countries [http://www.opec.org/opec_web/en/about_us/24.htm]

⁷ «International – U.S. Energy Information Administration (EIA)». eia.gov.

⁸ Human Development Report 2014 (PDF). United Nations. p. 159.

⁹ Wynbrandt, J. (2004). *A Brief History of Saudi Arabia*. Infobase Publishing. p. 242.

¹⁰ CNN Library (2016) Saudi Arabia Fast Facts. [<http://edition.cnn.com/2015/04/01/middleeast/saudi-arabia-fast-facts/>]

¹¹ Ménoret, P. (2005). *The Saudi enigma: a history*. London: Zed Books, p. 22.

¹² Walker, P. (22/11/2007). «Iraq's foreign militants "come from US allies"», *The Guardian*. [<https://www.theguardian.com/world/2007/nov/22/iraq.peterwalker1>] Acceso el 23/11/2016.

¹³ «S.2040 - Justice against Sponsors of Terrorism Act». [<https://www.congress.gov/bill/114th-congress/senate-bill/2040>] Acceso 1 de diciembre de 2016.

Irán¹⁴, calificado por el expresidente Obama como un avance histórico, pero percibido en Arabia Saudí como una evidente amenaza ya que Irán es uno de sus principales enemigos en la región. Según una entrevista publicada en *The Atlantic*, Obama calificó a los países del Golfo de *free riders*¹⁵, y dijo que los saudíes deben acostumbrarse a compartir Medio Oriente con Irán. Unas afirmaciones que han enrarecido aún más el ambiente debido a la enemistad entre Irán y el Reino Saudí proveniente precisamente de una búsqueda de la hegemonía en la región, que no se concibe sin el respaldo estadounidense¹⁶.

Así pues, Arabia Saudí se encuentra presente en primera línea de la actualidad mundial y debe hacer frente a retos que pueden poner en juego su estabilidad y la de sus aliados occidentales.

Arabia Saudí-Irán: una guerra en diferido

Arabia Saudí e Irán están librando una lucha por el dominio de la región que ha convertido gran parte de Oriente Medio en su campo de batalla¹⁷. En lugar de combatir directamente, la lucha se lleva a cabo en territorio ajeno cultivando el sectarismo suní-chií¹⁸ y agravando los problemas de la región ya azotada por las dictaduras, la violencia de milicias y el extremismo religioso¹⁹.

Arabia Saudí ha construido su legitimidad mayormente desde la religión²⁰. El papel de los sauds como administradores de los lugares sagrados en La Meca y Medina, podría servir como justificación para su ejercicio del poder; de hecho, el título oficial del rey es *Khadem Al Haramen*, que quiere decir «el siervo de los dos lugares santos de Meca/

¹⁴ BBC News (16/01/2016) Iran nuclear deal: key details. [<http://www.bbc.com/news/world-middle-east-33521655>] Acceso 1 de diciembre de 2016.

¹⁵ Goldberg, J. (04/2016) 'The Obama Doctrine'. The Atlantic. [<http://www.theatlantic.com/magazine/archive/2016/04/the-obama-doctrine/471525/>] Acceso 1 de diciembre de 2016.

¹⁶ Calamur, K. (14/03/2016) «No, Mr. Obama, we are not free riders». The Atlantic [<http://www.theatlantic.com/notes/2016/03/saudi-obama-free-riders/473643/>]

¹⁷ Fisher, M. (19/11/2016) «How the Iranian-Saudi Proxy Struggle Tore Apart the Middle East», The New York Times. [<http://www.nytimes.com/2016/11/20/world/middleeast/iran-saudi-proxy-war.html>].

¹⁸ The Guardian (4/01/2016) Sunni-Shia sectarianism at root of much of Middle East violence [<https://www.theguardian.com/world/2016/jan/04/sunni-shia-sectarianism-middle-east-islam>] Acceso 5 de diciembre de 2016.

¹⁹ Chubin, S., & Tripp, C. (2014). Iran-Saudi Arabia Relations and Regional Order (No. 304). Routledge.

²⁰ Brenner, M. J. (24/04/2016) «Understanding Saudi Arabia: The Legitimacy Paradox», The Globalist. [<http://www.theglobalist.com/understanding-saudi-arabia-the-legitimacy-paradox/>] Acceso 2 de diciembre de 2016.

Medina»²¹. Pero la Revolución Islámica de Irán, en 1979, amenazó esa legitimidad. Los iraníes derrocaron al Gobierno autoritario del Sah de Persia, y en su lugar se instalaron los islamistas chiís que pretendían liderar una revolución en todo el mundo árabe²². Algunos chiís saudís, que representan alrededor del 10% de la población, protestaron en solidaridad o incluso establecieron oficinas en Teherán, provocando temores saudíes de agitación interna y separatismo²³.

Este fue el primer golpe en la sectorización de su rivalidad, que responde a las dos vertientes del Islam, chiís-sunís, y que abarcaría toda la región²⁴. En los años 80, Irak intentó invertir la delimitación de fronteras entre Irán e Irak, establecida en los Acuerdos de Argel (1975), para conseguir la anexión de la región de Shatt al-Arab, una zona rica en petróleo²⁵. El estallido del conflicto agotó el celo de Irán por sembrar la revolución en el extranjero, pero le dio una nueva misión: derribar el orden regional liderado por los saudís y respaldado por Estados Unidos. Cuando en 1990 Irak invadió Kuwait, Arabia Saudí permitió el estacionamiento de tropas estadounidenses en suelo nacional para defender a sus aliados kuwaitíes²⁶, contribuyendo así a inclinar la balanza aún más en contra de Irán.

Durante la guerra de Irak, en 2003, Irán ejerció su poder con las milicias chiís para que tomaran las calles y socavar la legitimidad de la invasión americana²⁷. A pesar de otorgar a Irán una mayor influencia en la política iraquí, esto también aceleró la caída del país en una guerra civil²⁸. Arabia Saudí, intentó igualar la influencia iraní, aunque sin éxito.

A medida que se intensificaba su competencia en Irak, Arabia Saudí e Irán trataron de contrarrestarse mutuamente a través de otro Estado débil: el Líbano. Líbano proporcionó la coyuntura perfecta, una frágil democracia que se recuperaba de la guerra civil, con

²¹ Fakkar, G. (27/01/2015) «Story behind the king's title», Arab News. [<http://www.arabnews.com/saudi-arabia/news/695351>].

²² Rasler, K. (1996). Concessions, repression, and political protest in the Iranian revolution. *American Sociological Review*, 132-152.

²³ Ramazani, R. K. (1988). *Revolutionary Iran: challenge and response in the Middle East*. JHU Press.

²⁴ Gause III, F. G. (2014). *Beyond sectarianism: The new Middle East cold war*. Brookings Doha Center Analysis Paper, 11, 1-27.

²⁵ Boumaza, B. (1984). *Ni emires ni ayatollahs: Un conflicto político-cultural y la actualidad de la guerra entre Irak e Irán* (Vol. 13). Encuentro.

²⁶ Greenwood, C. (1992). *New World Order or Old? The Invasion of Kuwait and the Rule of Law*. *The Modern Law Review*, 55(2), 153-178.

²⁷ Sapiro, M. (2003). *Iraq: the shifting sands of preemptive self-defense*. *The American Journal of International Law*, 97(3), 599-607.

²⁸ Sakai, K. (2012). *De-sectarianizing patterns of political mobilization in the post-conflict Iraq*. *International Journal of Contemporary Iraqi Studies*, 6(2), 205-229.

partidos y milicias organizadas principalmente por la religión²⁹. Irán y Arabia Saudí explotaron la debilidad de las instituciones para influir en las políticas internas. Con Irán respaldando a Hezbolá como defensor de la nación y el Reino saudí apoyando a los militares libaneses, nadie tenía el control total del país y Líbano luchaba por mantener el orden³⁰. A pesar del papel protagonista de Riad para lograr la paz en Líbano con la firma del Acuerdo de Taif en 1989, que logró poner fin a los 10 años de guerra civil³¹, el creciente antagonismo de ambas potencias extranjeras y la disfunción del Gobierno libanés se transformó nuevamente en violencia en 2005 con el asesinato (atribuido a Hezbolá) de Hariri tras su petición de retirada de las tropas sirias respaldadas por Irán³². Cuando la Primavera Árabe derrocó Gobiernos de todo Oriente Medio, muchos de ellos aliados saudíes, Riad temió que Irán intentara llenar los vacíos de poder, por lo que ofreció ayuda económica a Jordania, Yemen o Egipto, entre otros³³. En Bahrein, desplegó 1.200 soldados para luchar contra la mayoría chií que se alzó contra su monarca suní³⁴.

En este punto especial mención requiere Egipto. Arabia Saudí apoyó al líder egipcio Hosni Mubarak antes de su derrocamiento en 2011, mostró su rechazo al Gobierno sucesor de Mohamed Mursi y los Hermanos Musulmanes, y después del derrocamiento de Mursi en 2013, otorgó su apoyo³⁵ al nuevo presidente Abdel Fattah el-Sisi. Pero los últimos acontecimientos políticos han provocado un distanciamiento entre el Estado norteafricano y el Reino saudí. La celebración de una conferencia religiosa suní en Chechenia a la que no fueron invitados clérigos saudíes wahabíes, el rechazo de Egipto a la petición de Riad de colaboración en Yemen, o el apoyo de Abdel Fattah el-Sisi a la propuesta rusa sobre Siria en el Consejo de Seguridad de la ONU, hecho que refleja su toma de posición en favor de Bashar Al Asad, han provocado que las relaciones entre ambos países no se encuentren en su mejor momento. Un nuevo frente, sin olvidar Irán, a tener en cuenta por los dirigentes saudíes.

²⁹ Nasr, V. (2004). Regional implications of Shi'a revival in Iraq. *Washington Quarterly*, 27(3), 5-24.

³⁰ Naim, M. (2007). Rogue aid. *Foreign policy*, (159), 96.

³¹ Krayem, H. () «The Lebanese civil war and the Taif agreement». American University of Beirut. [<http://ddc.aub.edu.lb/projects/pspa/conflict-resolution.html>] Consultado el 1 de diciembre de 2016.

³² Inbar, E. (2007). How Israel bungled the second Lebanon war. *Middle East Quarterly*.

³³ Abdullah, A. K., 2012. A Study: The Reflections of the Arab Spring on the GCC States. Arabic Center for Research and Policy Studies. Doha.

³⁴ Matthiesen, T. (2014). *Sectarian Gulf: Bahrain, Saudi Arabia and the Arab Spring that wasn't*. 1st ed., 15.

³⁵ Kamrava, M. (2012). The Arab Spring and the Saudi-led counterrevolution. *Orbis*, 56(1), 96-104.

Precisamente en el conflicto sirio, Arabia Saudí se ha posicionado claramente en contra del régimen de Bashar Al Asad³⁶ como muestra la financiación a grupos opositores al presidente. Por su parte, desde Irán, histórico aliado del Gobierno de Al Asad, se ha provisto de armas y apoyo militar y financiero al régimen sirio, ya que considera que su supervivencia podría poner freno a la influencia de Arabia Saudí en Oriente Medio³⁷.

En Yemen los huzíes —grupo rebelde perteneciente a la minoría chií con lazos lejanos con Irán—, se rebelaron tomando partes del país incluida la capital, Saná, y expulsando al presidente respaldado por Arabia Saudí. Los países árabes del Golfo han acusado a Irán de apoyar financiera y militarmente a los huzíes, aunque Irán lo ha negado. La injerencia de Irán en el «patio trasero» saudí es un gran motivo de preocupación en Riad³⁸. Desde que el rey Salman asumiera el poder, después de la muerte el 23 de enero de 2015 del rey Abdullah bin Abdulaziz, ha establecido una coalición militar árabe que tiene como objetivo restablecer el poder del presidente de Yemen, Abd Rabbu Mansour Hadi, tras la violencia generalizada impuesta por los huzíes³⁹. Un conflicto que se plantea como un callejón sin salida y en el que tanto Irán como Arabia Saudí apuntalan sus posiciones en un marco en el que no faltan los movimientos diplomáticos conciliadores como los emprendidos por Omán y Kuwait a través de cumbres que buscan el fin del enfrentamiento.

La firma del pacto nuclear entre Irán y Estados Unidos no ha contribuido a calmar la tensión entre ambas potencias de Oriente Medio. Este acuerdo, mediante el cual se levantaron las sanciones internacionales contra Irán a cambio de ralentizar el desarrollo del programa nuclear, generó gran desconfianza en Arabia Saudí que no se fía de los compromisos ni de las intenciones de Teherán. El pacto ha minado aún más la relación entre USA y el Reino árabe, que en la actualidad no atraviesa su mejor momento⁴⁰.

³⁶ Stan, C. I., & Cepoi, E. (2014). *The Saudi Intelligence and the Syrian Conflict: Qou Vadis, Riyadh?* The International Annual Scientific Session Strategies XXI, 1, 353.

³⁷ BBC (15/03/2016) Quién pelea contra quién en la guerra Siria [http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/10/151001_siria_guerra_quien_rusia_eeuu_az] Acceso 30 de noviembre de 2016.

³⁸ «Saudi Arabia Begins Air Assault in Yemen». The New York Times. 25 March 2015. [<http://www.nytimes.com/2015/03/26/world/middleeast/al-anad-air-base-houthis-yemen.html>] Acceso 26/11/2016.

³⁹ Payne, E.; Abdelaziz, S. (22/12/2015) Muslim nations form coalition to fight terror, call Islamic extremism «disease». CNN. [<http://edition.cnn.com/2015/12/14/middleeast/islamic-coalition-isis-saudi-arabia/>], acceso 1 de diciembre de 2016.

⁴⁰ O'Connor, T. (24/11/2016) «Saudi Arabia vs. Iran: How Will Donald Trump Influence The Middle East Cold War?», International Business Times [<http://www.ibtimes.com/saudi-arabia-vs-iran-how-will-donald-trump-influence-middle-east-cold-war-2449937>]

El azote del terrorismo islámico y Arabia Saudí

La estrecha relación que a lo largo del siglo xx y buena parte del siglo xxi han mantenido USA y Arabia Saudí ha generado una respuesta islámica hostil que ha conllevado el aumento del terrorismo islamista en el reino, así como los ataques terroristas islamistas en países occidentales cometidos por nacionales saudís.

El Ejército estadounidense envió fuerzas a Arabia Saudí en 1990 después de que Saddam Hussein invadiera Kuwait. Después de que la coalición liderada por Estados Unidos ganara la guerra del Golfo en 1991, las bases militares fueron reubicadas en otras regiones, pero varios miles de miembros en servicio, en su mayoría asociados con la Operación *Southern Watch*⁴¹, permanecieron en Arabia Saudí. Algunos sectores de la población se molestaron ante la presencia estadounidense, ya que violaba la tradición musulmana de excluir a los no musulmanes de su residencia permanente en la península arábiga⁴². Se cree que este es uno de los motivos, si no el principal, por la que Osama bin Laden pidió la yihad contra Estados Unidos⁴³. Los ataques contra las fuerzas estadounidenses y occidentales en el país empezaron a partir de 1995⁴⁴. Desde entonces, han sido muchos los ataques terroristas, principalmente dirigidos a la población occidental, aunque en los últimos tiempos han aumentado los ataques en mezquitas⁴⁵.

Osama bin Laden era un ciudadano saudí (hasta que fue despojado de su nacionalidad en 1994) y fue responsable de los ataques a las Embajadas de Estados Unidos en Nairobi (Kenia) y Dar Al Salam (Tanzania) en 1998 en el este de África, así como del bombardeo del USS Cole⁴⁶ en el año 2000 cerca del puerto de Adén (Yemen). Quince de los 19 terroristas involucrados en ataques del 11-S en la ciudad de Nueva York, Washington, DC y Pensilvania eran ciudadanos saudís. Muchos saudís moderados, que no apoyaban a los terroristas islamistas, se mostraron de igual modo profundamente

⁴¹ Snow, D. M. (1993). *Peacekeeping, Peacemaking, and Peace-Enforcement: The US Role in the New International Order*. DIANE Publishing.

⁴² Bergen, P. L. (2002). *Holy war, Inc.: inside the secret world of Osama bin Laden*. Simon and Schuster.

⁴³ Middle East | US pulls out of Saudi Arabia. BBC News (29/04/2003) [http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/2984547.stm] Consultado el 1 de diciembre de 2016.

⁴⁴ Global Terrorism Data Base [<https://www.start.umd.edu/gtd/>]

⁴⁵ Hubbard, B. (4/05/2016) Suicide Bombings Hit 3 Cities in Saudi Arabia, One Near a Holy Site – NYTIMES [<http://www.nytimes.com/2016/07/05/world/middleeast/saudi-arabia-us-consulate-kuwait.html>] Acceso el 1/12/2016.

⁴⁶ Gartner, S. S. (2004). Making the international local: The terrorist attack on the USS Cole, local casualties, and media coverage. *Political Communication*, 21(2), 139-159.

descontentos con las políticas del Gobierno⁴⁷. La nacionalidad de los terroristas ha generado temor en occidente por la posibilidad de radicalización de la población saudí, e incluso ha hecho que algunos identificaran erróneamente a la totalidad de la población con células terroristas aisladas⁴⁸.

Si bien el Gobierno saudí niega las afirmaciones de que exporta extremismo religioso o cultural, es común el argumento de que por su naturaleza el wahabismo fomenta la intolerancia y promueve el terrorismo⁴⁹. Esta corriente del Islam suní predica que los musulmanes no solo deben «oponerse siempre» a los infieles «en todos los sentidos», sino «odiarlos por su religión... por Dios», que la democracia «es responsable de todas las horribles guerras del siglo xx» y que los chiíes y otros musulmanes no wahabitas son «infieles»⁵⁰. Según el ex primer ministro de Singapur, Lee Kuan Yew, aunque la interpretación salafista no ha convertido a todos, ni siquiera a la mayoría de los musulmanes a la interpretación wahabita del Islam, ha hecho mucho para relegar interpretaciones locales más moderadas en el sudeste de Asia, y ha erigido la interpretación saudí del Islam como el «patrón de oro» de la religión en las mentes de los musulmanes en todo el mundo⁵¹. El exdirector de la CIA James Woolsey lo describió como «la tierra en la cual Al-Qaeda y sus organizaciones terroristas hermanas están floreciendo»⁵². En 2015 Sigmar Gabriel, vicecanciller de Alemania, acusó a Arabia Saudí de apoyar la intolerancia y el extremismo: «Las mezquitas wahabitas son financiadas por Arabia Saudí en todo el mundo. En Alemania, muchos islamistas peligrosos provienen de estas comunidades»⁵³. En mayo de 2016 *The New York Times* editorializó que el reino aliado a Estados Unidos había «promovido el wahabismo, la forma radical del Islam

⁴⁷ Hegghammer, T. (2010). *Jihad in Saudi Arabia: Violence and Pan-Islamism since 1979*. Cambridge Middle East Studies, 31.

⁴⁸ Henderson, S. (18/07/2016) «What we know about Saudi Arabia's Role in 9/11», *Foreign Policy*. [<http://foreignpolicy.com/2016/07/18/what-we-know-about-saudi-arabias-role-in-911/>]

⁴⁹ Malbouisson, Cofie D. (2007). *Focus on Islamic issues*. p. 26.

⁵⁰ Freedom House (2006) *Saudi Publications on Hate Ideology Invade American Mosques*. [<https://freedomhouse.org/report/special-reports/saudi-publications-hate-ideology-invade-american-mosques>] Acceso el 21 de noviembre de 2016.

⁵¹ Entrevista de Charlie Rose a Lee Kuan Yew el 24 de septiembre de 2004. [<https://charlirose.com/videos/18834>] Acceso el 21 de noviembre de 2016.

⁵² Institute for the Analysis of Global Terror, «Fueling Terror». [<http://www.iags.org/fuelingterror.html>] Acceso 21 de noviembre de 2016.

⁵³ Reuters (6/12/2015) *German Vice Chancellor warns Saudi Arabia over Islamist funding*; Deutsche Welle (6/12/2015), German vice chancellor warns Saudi Arabia over Islamist funding in Germany.

suní que inspiró a los secuestradores del 11 de septiembre y que ahora inflama al Estado Islámico»⁵⁴.

Por este motivo, la presión mundial ha sido continua para que el Gobierno saudí reprima a los imanes radicales que predicán la retórica antiamericana y antislálica en las mezquitas saudí. De hecho, el Gobierno saudí ha surgido como un socio vital de lucha contra el terrorismo, y varios éxitos importantes contra Al Qaeda se deben en gran parte a la cooperación saudí⁵⁵.

En 2008, Estados Unidos y Arabia Saudí firmaron un acuerdo bilateral sobre la cooperación técnica contra el terrorismo⁵⁶. En virtud del acuerdo, Estados Unidos proporcionan asesores, financiados por Reino saudí, para prestar asistencia en materia de medidas de seguridad. El Ejército estadounidense también ayuda a entrenar a las fuerzas del país del Golfo⁵⁷. Los funcionarios saudí son ahora aliados vitales contra el terrorismo. Ellos están desempeñando un papel de liderazgo al intentar detener la financiación al Estado Islámico y al núcleo de Al Qaeda⁵⁸. La importancia del papel de Arabia Saudí en la lucha antiterrorista se hace evidente en varios éxitos contra la filial de Al Qaeda en Yemen. Uno de los ejemplos más notables del papel cada vez más importante de Arabia Saudí en la lucha contra el terrorismo fue la frustrada trama del avión de carga AQAP en 2010, que permitió interceptar explosivos en camino a USA⁵⁹. Además de estas capacidades de la inteligencia Saudí dentro de los círculos yihadistas, Arabia Saudí también juega un papel central en la campaña de Estados Unidos contra Al Qaeda en Yemen al proporcionar una base para ataques con drones en dicho país⁶⁰.

⁵⁴ The New York Times (27/05/2016) Editorial: «The World Reaps What the Saudis Sow».

⁵⁵ Byman, D. (2016) Testimonio ante la Subcomisión de Terrorismo, No Proliferación y Comercio de la Comisión de Asuntos Exteriores de la Comisión sobre la relación de antiterrorismo entre los Estados Unidos y Arabia Saudita. [<https://www.brookings.edu/testimonies/the-u-s-saudi-arabia-counterterrorism-relationship/>]

⁵⁶ Technical Cooperation Agreement: [<http://www.state.gov/documents/organization/109344.pdf>]

⁵⁷ Blanchard, C. M. (8/09/2015) «Saudi Arabia: Background and U.S. Relations», RL 33533, Washington, DC: Congressional Research Service, 18.

⁵⁸ Riedel (2015) «Saudi Arabia is part of the problem and part of the solution to global jihad». [<https://www.brookings.edu/blog/markaz/2015/11/20/saudi-arabia-is-part-of-the-problem-and-part-of-the-solution-to-global-jihad/>] Acceso 1 de diciembre de 2016.

⁵⁹ Julian Borger, Tom Finn, and Chris McGreal, «Cargo plane bomb plot: Saudi double agent “gave crucial alert”». The Guardian, November 1, 2010, <http://www.theguardian.com/world/2010/nov/01/cargo-plane-plot-saudi-agent-gave-alert>.

⁶⁰ BBC News (6/2/2013) «CIA operating drone base in Saudi Arabia, US media reveal», [<http://www.bbc.com/news/world-middle-east-21350437>] Acceso 1 de diciembre de 2016.

Como indica Daniel Byman⁶¹, el Estado Islámico, al igual que Al Qaeda, también es considerado una amenaza de seguridad por parte del régimen saudí y la respuesta del Gobierno ha sido contundente. Riad ha tomado medidas para impedir que los saudís viajen al extranjero para apoyar al Estado Islámico y otros grupos. Además ha arrestado a más de 1.600 partidarios del Estado Islámico sospechosos en el Reino y, según se informa, frustraron varios ataques⁶². De hecho, a finales de 2015 el ministro de Defensa saudí, Mohammed bin Salman, anunció que el Reino había formado una alianza militar internacional compuesta por 34 países de mayoría musulmana dedicados a combatir el terrorismo⁶³.

La financiación del terrorismo ha sido otro de los puntos álgidos en la lucha antiterrorista saudí. Según una comunicación en el año 2009 del Departamento de Estado de Estados Unidos, de la entonces secretaria de Estado, Hillary Clinton, (divulgada como parte de la controversia Wikileaks en 2010)⁶⁴ los donantes en Arabia Saudí constituían la fuente más importante de financiación para los grupos terroristas suníes en todo el mundo. Parte de esta financiación podría haber surgido a través del *zakat*⁶⁵ (o impuesto religioso) que deben pagar todos los saudíes a las organizaciones benéficas, y que asciende al menos al 2,5% de sus ingresos. Aunque muchas organizaciones benéficas son auténticas otras sirven como tapadera para operaciones de lavado de dinero y financiamiento del terrorismo⁶⁶.

Sin embargo, el Reino se ha hecho mucho más eficaz en la lucha contra la financiación del terrorismo⁶⁷. Al Qaeda se apoyó económicamente durante mucho tiempo en sus partidarios saudís, porque el Gobierno no tenía los medios para detener la financiación debido a un sistema de impuestos poco elaborado⁶⁸. Sin embargo, el Reino realizó una

⁶¹ Byman, D. (2016), *op. cit.*

⁶² Blanchard, C. M. (8/09/2015) «Saudi Arabia: Background and U.S. Relations», RL 33533, Washington, DC: Congressional Research Service, 11-12.

⁶³ ABC (15/12/2015) Arabia Saudí crea una «alianza militar» de 34 países para luchar contra el terrorismo. [http://www.abc.es/internacional/abci-arabia-saudi-crea-alianza-militar-34-paises-para-luchar-contr-terrorismo-201512150205_noticia.html] Acceso 1 de diciembre de 2016.

⁶⁴ Walsh, D. (5/12/2010). «WikiLeaks cables portray Saudi Arabia as a cash machine for terrorists». The Guardian. London.

⁶⁵ Gordon, J. (2009) «Zakat and Terrorism», *New English Review*. [http://www.newenglishreview.org/Jerry_Gordon/Zakat_and_Terrorism/] Acceso 1 de diciembre de 2016.

⁶⁶ Hegghammer, T. (2010) *Jihad in Saudi Arabia: Violence and Pan-Islamism since 1979*. Cambridge Middle East Studies.

⁶⁷ Byman, D. (2016), *op. cit.*

⁶⁸ National Commission on Terrorist Attacks upon the United States, Monograph on Terrorism Financing (New York: 2004), http://govinfo.library.unt.edu/911/staff_statements/911_TerrFin_Monograph.pdf.

importante inversión en este sentido dificultando el envío de dinero a grupos terroristas de Arabia Saudí. Además, también ha iniciado un programa de rehabilitación de terroristas⁶⁹, que les ofrece la oportunidad de reintegrarse en la sociedad saudí ofreciéndoles apoyo laboral y familiar. Aunque cuenten con la participación de los líderes religiosos en el programa, su eficacia está aún por demostrarse⁷⁰.

A pesar de la evidente mejora en la lucha saudí contra el terrorismo, la reciente ley JASTA (*Justice Against Sponsors of Terrorism Act*)⁷¹ ha reabierto el debate sobre su vinculación con los ataques del 11-S. Dicha ley autoriza a los tribunales federales de Estados Unidos a ejercer su jurisdicción sobre el apoyo de cualquier Estado extranjero respecto a un acto de terrorismo internacional, contra un nacional o propiedad de Estados Unidos, independientemente de si dicho Estado es designado como un patrocinador estatal de terrorismo o no. Es decir, los supervivientes de los ataques terroristas y los familiares de las víctimas pueden llevar a juicio a Arabia Saudí y exigir una indemnización si se demuestra que su Gobierno tiene alguna responsabilidad por los ataques perpetrados en suelo estadounidense. Esta ley ha renovado la tensión entre Estados Unidos y Arabia Saudí⁷² ante la posibilidad de que el país del Golfo reduzca la cooperación de sus contactos oficiales, retire miles de millones de dólares de la economía de Estados Unidos y convenza a sus aliados cercanos en el Consejo de Cooperación del Golfo de reducir la cooperación antiterrorista, las inversiones, y el acceso de Estados Unidos a importantes bases aéreas regionales.

Esta nueva situación ha puesto nuevamente en tela de juicio la relación entre Estados Unidos y Arabia Saudí, quienes tendrán que reevaluar los términos de su alianza. Pero también ha hecho que se cuestione la relación con otros aliados estratégicos como es el caso de España.

⁶⁹ Byman, D. (2016), *op. cit.*

⁷⁰ Abi-Habib, M. & Jones, R. (28/05/2015) «Kuwait Attack Renews Scrutiny of Terror Support within Gulf States». The Wall Street Journal [<http://www.wsj.com/articles/kuwait-attack-renews-scrutiny-of-terror-support-within-gulf-states-1435529549>] Acceso 1 de diciembre de 2016.

⁷¹ «S.2040 - Justice against Sponsors of Terrorism Act». [<https://www.congress.gov/bill/114th-congress/senate-bill/2040>] Acceso 1 de diciembre de 2016.

⁷² Al Arabiyah English versión (30/09/2016) Saudi Arabia slams JASTA law [<http://english.alarabiya.net/en/2016/09/30/Saudi-Arabia-slams-JASTA-law-.html>] Acceso 1 de diciembre de 2016.

España y Arabia Saudí

España y Arabia Saudí gozan de una duradera y cordial relación que ha estado marcada por la tradicional simpatía y amistad que une a las dos casas reales. Esto se manifiesta en los profundos vínculos históricos de amistad y solidaridad existentes entre las casas reales⁷³. Además, España despierta simpatía e interés por parte de los saudíes debido a su pasado árabe, muy presente en el imaginario colectivo y recordado en forma de nombres alusivos a dicho pasado en numerosas calles, edificios y establecimientos de todo tipo en este país⁷⁴.

A pesar de que las relaciones políticas son excelentes, entre ambos países se producen escasos proyectos de acción conjunta⁷⁵, aunque en materia de lucha antiterrorista ambos países forman parte de una coalición internacional para luchar contra Daesh⁷⁶. En la industria cultural y turística el intercambio también es escaso, ya que la industria turística en Arabia Saudí aún debe desarrollarse. Sin embargo, el turismo saudí en España ha ido cobrando importancia, como vehículo de acercamiento entre ambas sociedades. Se trata de un turismo de calidad, con personas de altos ingresos, en algunos casos incluso miembros de la familia real⁷⁷.

Las relaciones bilaterales de España y el país del golfo Pérsico tienen su mayor importancia en el área económica⁷⁸. Según el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación de España, las relaciones económicas entre Arabia Saudí y España han conocido una mayor profundización en los últimos tiempos, aunque siguen estando lejos de alcanzar su máximo potencial. Sin embargo, la adjudicación del proyecto de Alta Velocidad Meca-Jeddah-Medina⁷⁹ al consorcio hispano-saudí Al Shoula Group,

⁷³ ABC (1/08/2005) Luto por oficial en España por la muerte del Rey Fahd [http://www.abc.es/hemeroteca/historico-01-08-2005/abc/Ultima/luto-oficial-en-espa%C3%B1a-por-la-muerte-del-rey-fahd_204202869534.html] Acceso el 2 de diciembre de 2016.

⁷⁴ Musafira, B. (16/12/2010) «Toque español en Arabia Saudí», La vanguardia. [<http://www.lavanguardia.com/lectores-corresponsales/20101215/54089018800/toque-espanol-en-arabia-saudi.html>] Acceso 1 de diciembre de 2016.

⁷⁵ ICEX () Resumen de relaciones bilaterales entre España y Arabia Saudí [<http://www.icex.es/icex/es/navegacion-principal/todos-nuestros-servicios/informacion-de-mercados/paises/navegacion-principal/el-pais/relaciones-bilaterales/index.html?idPais=SA#1>] Acceso 2 de diciembre de 2016.

⁷⁶ Eldiario.es (24/07/2015) España y Arabia Saudí constatan sus excelentes relaciones bilaterales. [http://www.eldiario.es/politica/Espana-Arabia-Saudi-relaciones-bilaterales_0_412609463.html] Acceso 5 de diciembre de 2016.

⁷⁷ De la Gama, A. (29/07/2016) «La Familia Real Saudí reconquista Marbella», El Español. [http://www.elspanol.com/corazon/casas-reales/20160729/143736383_0.html]

⁷⁸ ICEX, *op. cit.*

⁷⁹ INECO [<https://www.ineco.com/webineco/que-hacemos/mercados/carreteras/alta-velocidad-meca->

participado por una serie de empresas españolas públicas y privadas como Renfe, Adif, Talgo, Ineco, OHL, Copasa, Cobra, Consultrans, Imathia, Inabensa y Ginovart, Di-Metronic e Indra, en octubre de 2011, por un importe de 7.000 millones de euros, es un referente de la relación hispano-árabe. Puede constituir un importante punto de partida para futuros proyectos empresariales, demostrando el buen hacer de las empresas españolas en el sector de las infraestructuras.

El sector de aguas y energía son también áreas de éxito de nuestras empresas. Técnicas Reunidas, por ejemplo, lleva varios años operando en el país ejecutando diferentes contratos con la empresa saudí Aramco, la principal empresa de petróleo y gas del reino y cuya salida a bolsa prevista para 2018 ha causado gran expectativa después de que el presidente de la compañía, Amin H. Nasser, declarara que será la mayor salida a Bolsa jamás registrada en el mundo⁸⁰. Técnicas Reunidas es una de las primeras empresas de ingeniería extranjeras en Arabia Saudí, y hasta la fecha su obra más importante ha sido la construcción de un complejo petroquímico que ha superado los 1.000 millones de US\$⁸¹.

Por su parte, ACS/Dragados constituyó en 2003 una empresa mixta para participar en la privatización de los sectores de energía y agua. En 2006, Dragados Industrial firmó un importante contrato con la empresa saudí Maaden, por valor de 267 millones de US\$, para la construcción de una planta gigante de fertilizantes. En 2004, Repsol constituyó un consorcio con la italiana ENI para la prospección y explotación de gas natural en la zona C del desierto de Rub Al Khali, con una inversión cercana a los 300 millones de US\$⁸². La empresa Cadagua también ha participado en la construcción de una planta de desalinización en la costa del mar Rojo⁸³.

Indra entró en el sector energético de Arabia Saudí con un contrato para implantar su sistema de gestión integral de centrales (OCEN) en la planta de ciclo combinado que el consorcio árabe-japonés, Rabigh Water and Electricity Company (RAWEC), está construyendo en el complejo petroquímico de Rabigh, en la costa del mar Rojo. Acciona también está presente en el país con establecimientos permanentes de Acciona Agua,

medina].

⁸⁰ Expansión (11/10/2016) 2018 Aramco promete la mayor salida a Bolsa «de la historia» con la venta de solo un 5% de su capital.

⁸¹ Técnicas Reunidas [<http://www.tecnicasreunidas.es/recursos/noticias/tre-hr-jazan-igcc-esp.pdf>]

⁸² Arabian Oil and Gas [<http://www.arabianoilandgas.com/article-9874-eni-and-repsol-come-up-empty-at-rub-al-khali/>] Acceso 2 de diciembre de 2016.

⁸³ Cadagua [<http://www.cadagua.es/desalacion>] Acceso 2 de diciembre de 2016.

Acciona Industrial y Acciona Ingeniería. Acciona Agua ha construido una desaladora de agua de mar por ósmosis inversa de 100.000 m³/día en Al Jubail, y la operación y mantenimiento de las tres depuradoras de agua residuales que dan servicio a la ciudad de Meca con una capacidad combinada de 500.000 m³/día. Acciona Energía ha establecido ya acuerdos estratégicos con fondos de inversión locales para proyectos de energías renovables⁸⁴.

En los últimos años también han aumentado considerablemente las exportaciones armamentísticas⁸⁵. España, que se ha convertido en uno de los países más exportadores de material de defensa y de doble uso, encuentra en el mercado saudí a su socio principal; así lo refleja el informe de ventas de la Secretaría de Estado de Comercio⁸⁶ relativo al primer semestre de 2015. En el periodo del 2011 al 2015, España vendió a Riad 5 aviones de reabastecimiento en vuelo, municiones de artillería, bombas, torpedos, misiles, repuestos de aeronaves y otros materiales. El informe del SIPRI de febrero de 2016⁸⁷ destaca a Arabia Saudí como el segundo principal importador de armas del mundo, y sus adquisiciones en el periodo 2011-15 han aumentado un 275% respecto de las adquisiciones de 2006-11. Arabia Saudí es el principal importador de armas de los países que conforman Oriente Medio, sus adquisiciones han representado el 27% de las armas que tienen como destino esta región. El 46% de las armas que adquirió en el periodo 2011-2015 provienen de Estados Unidos, frente al 5,9% proveniente de España⁸⁸. Así, Arabia Saudí se ha convertido en el cuarto principal cliente de la industria militar española por detrás de Emiratos, Australia y el Reino Unido⁸⁹.

El Gobierno español ha realizado numerosos viajes para fomentar y aumentar el nivel de colaboración económica con el Reino saudí. De hecho, durante el periodo 2014-2016 numerosos representantes del Gobierno español han viajado (hasta 9 veces) en visitas oficiales a Arabia Saudí. La última ha sido este mes de enero de 2017 con la visita del

⁸⁴ Acciona [<http://www.acciona.com/es/en-el-mundo/oriente-medio/arabia-saudita/>] Acceso 2 de diciembre de 2016.

⁸⁵ El Español (26/01/2016) España vende más armas a Arabia Saudí en seis meses que en 2014 [http://www.elespanol.com/espana/20160125/97240336_0.html]

⁸⁶ <http://www.comercio.gob.es/es-ES/comercio-exterior/estadisticas-informes/Paginas/estadisticas-comercio.aspx>

⁸⁷ SIPRI (2016) «Trends in International Arms Transfers, 2015»: [<http://books.sipri.org/files/FS/SIPRIFS1602.pdf>]. Acceso 5 de diciembre de 2016.

⁸⁸ *Ibid.*

⁸⁹ La Información (21/12/2014) España y Arabia Saudí impulsan sus relaciones militares con un grupo de diálogo. [http://www.lainformacion.com/disturbios-conflictos-y-guerra/armas/espana-y-arabia-saudi-impulsan-sus-relaciones-militares-con-un-grupo-de-dialogo_kB9JyazNn0Zcj5Df6BUud3/]

rey Felipe VI. El fin de este encuentro era crear oportunidades para profundizar en las relaciones bilaterales entre los dos países, muy especialmente en el plano económico y comercial, ya que España tiene la voluntad de mejorarlas aumentando la presencia de empresas españolas altamente cualificadas en sectores estratégicos de la economía saudí⁹⁰. Durante la visita de los Reyes de España en abril de 2006, el ministro de Industria, Turismo y Comercio firmó con el gobernador de Sagia un APPRI (Acuerdo entre el Reino de España y el Reino de Arabia Saudí para la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones). Este acuerdo fue publicado finalmente en el B.O.E. el 28 de noviembre de 2016, y entró en vigor el 14 de diciembre de 2016. Este tratado será una herramienta útil para aumentar el flujo de inversiones y rebajar el coste de la financiación de las obras que realizan las empresas españolas en Arabia Saudí. Otra visita del Rey de España a Yeda en mayo 2014 también dio sus frutos con la firma de un Acuerdo de Cooperación en materia de seguridad y de lucha contra la delincuencia. Además, la celebración de la 1.^a Comisión Mixta del Acuerdo General de Cooperación entre España y Arabia Saudí, en octubre de 2014 en Madrid, ha supuesto un gran salto adelante en las relaciones bilaterales⁹¹.

De este modo, la estrecha cooperación y frecuentes encuentros han favorecido que las relaciones comerciales bilaterales entre España y Arabia Saudí se caractericen por su creciente dinamismo tanto en importaciones como exportaciones, si bien presentan un tradicional déficit comercial elevado para España por su alto nivel de compras de petróleo y sus derivados, aunque el saldo se ha suavizado como consecuencia de los precios internacionales. Según los datos del ICEX⁹², la exportación española en 2015 fue de 3.098 millones de euros, lo que implicó un aumento del 36% con respecto al año 2014. Arabia Saudí ocupó el puesto 16 en el ranking de países clientes de las exportaciones españolas. La exportación española está muy poco concentrada, integrando un amplio abanico de productos y más de 4.000 empresas exportadoras. Por su parte, la importación española en 2015 alcanzó la cifra de 3.404 millones de euros lo que supuso una disminución del 33,6% con respecto a 2014, otorgando a Arabia Saudí el puesto 17 en el ranking de países proveedores de España. Los principales capítulos de la importación española en 2014 fueron los combustibles minerales (82,8%). El total del

⁹⁰ ICEX, *op. cit.*

⁹¹ *Ibíd.*

⁹² *Ibíd.*

comercio bilateral en 2015, las exportaciones más las importaciones, han superado los 6.500 millones de euros.

Arabia Saudí: nuevas oportunidades para el crecimiento industrial español

Así pues, parece claro que Arabia Saudí es un país de oportunidades para España por los cauces políticos y comerciales ya establecidos, y también por el importante potencial existente para conseguir nuevas vías de colaboración. De hecho, el Gobierno saudí aprobó en abril de 2016 un ambicioso proyecto de reformas para superar la dependencia del petróleo y diversificar la economía del reino. La visión para 2030⁹³ es un plan de acción del Gobierno saudí que basa la oferta de las mejores oportunidades para la asociación con el sector privado a través de los tres pilares: su posición como centro neurálgico del mundo árabe e islámico, su potencial como centro de inversión mundial y su posición geográfica estratégica. Esta hoja de ruta incluye el refuerzo y diversificación de sus capacidades económicas, convirtiendo sus fortalezas clave en herramientas que permitan un futuro completamente diversificado. Aramco pasará de ser una empresa productora de petróleo a constituirse en un conglomerado industrial global. Esto gracias a la venta de hasta un 5% del gigante petrolero saudí, y la creación del mayor fondo soberano del mundo estimado en dos billones de dólares (más del doble del mayor fondo estatal de inversiones existente, el que tiene Noruega con 865.000 millones de US\$), con el fin de que las inversiones de ese fondo sustituyan al petróleo como fuente de ingresos para 2020.

La Visión Saudí 2030 también buscará desarrollar su propia industria militar fabricando la mitad de los productos requeridos dentro del Reino y vinculando la concesión de contratos con el extranjero al desarrollo de la industria local, para ampliar las oportunidades de trabajo de sus ciudadanos y mantener más recursos dentro de su territorio. Otro de los objetivos planteados es la ampliación de la variedad de servicios digitales para reducir los retrasos y la burocracia, así como la adopción de amplias reformas en materia de transparencia y rendición de cuentas, a través del organismo creado para medir el desempeño de las agencias gubernamentales.

⁹³ Vision 2030 for the Kingdom of Saudi Arabia [<http://vision2030.gov.sa/en/>] Acceso 5 de diciembre de 2016.

Además, el plan de reformas de Arabia Saudí para 2030 contempla otros cambios que pueden impactar en el funcionamiento social⁹⁴, como la previsión de aumento de la participación de las mujeres en la fuerza laboral del 22% al 30%. También incluye un plan para otorgar permisos de residencia y trabajo de larga duración para los expatriados procedentes del mundo árabe musulmán.

En este ambiente de apertura, diversificación, y cambio social, es importante señalar el papel que está jugando la sociedad civil y su importancia en el surgimiento de iniciativas saudíes como el Gulf Research Centre (GRC) en pos de la mejora de la percepción del país en particular y de la región del Golfo en general. Este centro de investigación en ciencias sociales, educación, medios y servicios de consultoría fue fundado en julio de 2000 por Abdulaziz Sager, un empresario saudí para quien un *think tank* independiente enfocado en la región del Golfo era una necesidad imperiosa. El GRC está llamado a llenar un vacío importante y a llevar a cabo investigaciones académicas de alta calidad sobre el Consejo de Cooperación del Golfo, Irak y Yemen. Su misión pasa por interactuar y responder a los requerimientos de conocimiento de individuos y organizaciones interesados en los desarrollos de la región del Golfo, incluyendo ciudadanos del GCC y expatriados que viven en los países del CCG, académicos, investigadores, estudiantes universitarios, prensa y comunidades de medios, empresarios y corporaciones, aportando así un relevante bagaje cultural a través de la generación de ideas que favorezcan el desarrollo de Arabia Saudí en particular y la región del Golfo en general.

Tras lo expuesto a lo largo de este informe, resulta evidente la importancia de mantener unas relaciones diplomáticas cordiales que faciliten la incorporación de empresas españolas a la ejecución de dicho plan, siempre dentro de las premisas que han gobernado la participación española en Oriente Medio: seguridad, comercio y prudencia. La cercanía de Arabia Saudí con Occidente y la colaboración con España también podrían contribuir a mitigar el riesgo de radicalización latente en el país y a mantener la seguridad y la estabilidad de la región. Además, las nuevas reformas abren la puerta a nuevos cauces colaborativos que también pasan por la sociedad civil y el sector educativo y académico, dada la relevancia que están cobrando centros de investigación

⁹⁴ BBC (26/04/2016). Cómo Arabia Saudita quiere acabar con su dependencia del petróleo con el mayor fondo soberano del mundo
[http://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/04/160425_arabia_saudita_reformas_economia_dependencia_petroleo_ab] Acceso 5 de diciembre de 2016.

y *think tanks* del país para la comprensión de la política, la economía, y la sociedad saudí, y cuya contribución tendrá efectos positivos en el desarrollo y percepción de la región.

Desde instancias españolas, se debe seguir reforzando las relaciones tanto institucionales como comerciales con el país del Golfo. Sentar las bases para un futuro provechoso para ambas naciones. Basándose en la simpatía que en los dirigentes sauditas levanta España, debido a su desarrollo histórico y sus relaciones en diferentes esferas, trabajar conjuntamente en los retos que se planteen a ambas naciones en un mundo cada vez más complejo. El papel mediador de España en los posibles conflictos de la zona, así como el apoyo a las empresas nacionales, con trayectoria en el golfo Pérsico o que comienzan su andadura en estos tiempos actuales, son tareas que deberían anotarse de modo permanente en la agenda diplomática de nuestro país.

Arabia Saudí, a pesar de sus sombras, se encuentra actualmente en un periodo de apertura, de modernización «conservadora». Una renovación de sus estructuras que buscan la apertura a Occidente pero siempre desde la defensa de la religión como pilar histórico de su Estado. En esta coyuntura, España no puede quedarse al margen y obviar las oportunidades empresariales, financieras y políticas que se puedan presentar. Ejemplo de ello, la ya citada visita del rey Felipe VI en enero, inaugurando la agenda exterior de la Casa Real en el 2017. El análisis de las posibilidades económicas que plantea el Plan 2030 para las empresas españolas, principalmente del sector de las infraestructuras, construcción e ingeniería y química, es clave para fomentar un nuevo modelo de crecimiento, en el que Arabia Saudí puede jugar un papel clave.

*Ramsi Jazmati**

*Director adjunto a la presidencia
Instituto Choiseul-España.*

17/2017

17 de febrero 2017

*Gracia Abad Quintana**

De la Revolución en Asuntos
Militares China a la carrera de
armamentos en Asia-Pacífico

De la Revolución en Asuntos Militares China a la carrera de armamentos en Asia-Pacífico

Resumen:

A lo largo de las últimas décadas el proceso de mejora armamentística y el crecimiento de los presupuestos de defensa ha sido una constante en Asia-Pacífico. El crecimiento económico experimentado por la mayor parte de la región ha sido solamente uno de los elementos que han llevado a ello, como demuestra que esas dinámicas se han mantenido incluso en los periodos en que el crecimiento económico se ha ralentizado. En ese sentido, cabe constatar que ha sido una multiplicidad de factores la que ha llevado a los actores a proseguir esas mejoras, factores entre los cuales, los propios desarrollos armamentísticos chinos y la revolución en asuntos militares china, merecen mención especial.

Al propio tiempo, cabe observar cómo esos cambios en la República Popular China han generado, a su vez, reacciones en otros actores con un papel destacado en la región, empezando por Estados Unidos.

En ese punto y, en relación con el debate presente acerca de la existencia o no de una carrera de armamentos en la región que nos ocupa, podemos afirmar que sí sería posible percibir una dinámica de esas características.

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

Abstract:

Over the last few decades, both warfare updates and increases in the defence budgets have remained constant in the Asia-Pacific. The economic growth experienced by the majority of countries in the region over that period has been only one of the elements conducive to that situation. In fact, the aforementioned dynamics have continued even in the context of certain economic slowdown.

In this sense, we can consider there is a broad range of factors which has impelled the different actors to pursue such warfare updates. Among those factors we could stress the Chinese weapons acquisitions and, more broadly, the Chinese Revolution in Military Affairs.

At the same time, we should take into account how those changes in the People's Republic of China have given rise to the reaction of some other actors with an important role in the region, the United States, to begin with.

At this point and, in relation with the debate regarding the existence of an arms race in the region we are dealing with in this pages, we consider that it would be possible to perceive such dynamic, indeed.

Palabras clave:

Carrera de armamentos, Revolución en Asuntos Militares, presupuestos de defensa, crecimiento económico, Asia, China, Estados Unidos.

Keywords:

Arms race, Revolution in Military Affairs, Defence budgets, Asia, China, United States.

Introducción

El incremento de los presupuestos militares, la mejora de capacidades y los subsiguientes comentarios y temores acerca de la existencia de una carrera de armamento en Asia-Pacífico no son nuevos, sino que se remontan a los años 80, a la época del llamado «milagro asiático»¹. En efecto, en el contexto del ya entonces creciente protagonismo político, pero sobre todo, del fuerte crecimiento económico que vivía la región (los ocho Estados más exitosos económicamente hablando —Hong Kong, Singapur, Taiwán, Corea del Sur, China, Malasia, Tailandia e Indonesia—, crecieron como media un 5,5% anual en términos de renta per cápita entre 1965 y 1990)², no pocos Estados en la misma dieron pasos —lógicos— hacia la modernización de sus capacidades militares³. Un proceso que a la postre y, al menos a corto plazo, no tendría consecuencias desestabilizadoras, pero que, como apuntábamos ya llevó a muchos a la reflexión acerca de la posible existencia de una carrera de armamentos en la zona.

En una muestra más de su relación con el ciclo económico, la dinámica de adquisiciones y mejoras armamentísticas se detendría o, cuando menos, se ralentizaría —dependiendo de los Estados— a partir de 1997, en el contexto de la crisis asiática y volvería a reactivarse a comienzos de la centuria siguiente, superado el periodo de contracción de la economía, hasta el punto de que, para a principios de la segunda década del actual siglo Asia ya había superado a Europa en gasto militar⁴.

Ahora bien, la cuestión es si esos incrementos en el gasto militar y, consecuentemente, las capacidades armamentísticas de los Estados asiáticos, reflejaban solo la evolución de su economía, algo que parece bastante dudoso si tenemos en cuenta que en muchos casos el proceso de modernización militar se ha mantenido incluso en el contexto de una ralentización y un deterioro ulteriores de la economía que habrían aconsejado posponerlos por un periodo más o menos prolongado y que en muchos casos ese gasto ha ido especialmente orientado a capacidades navales y de aire⁵.

¹ BUSTELO, Pablo; GARCÍA, Clara y OLIVIE, Iliana «Estructura económica de Asia Oriental», Akal, Madrid, 2004.

² RADELET, Steven; SACHS, Jeffrey y LEE, Jong-Wha, «Economic Growth in Asia», documento de trabajo preparatorio del estudio del Banco Asiático de Desarrollo «Emerging Asia: Changes and Challenges», julio 1997, disponible en <https://pdfs.semanticscholar.org/55a6/715b7db5fafa5053c89692a37dcb86526e82.pdf>, fecha de la consulta: 10.12.2016

³ TILL, Geoffrey «Asia's Naval Expansión. An arms race in the making?» Routledge, Abingdon, 2012, p. 31

⁴ *Idem.*

⁵ The Times of India «Aggressive China triggers Asia arms race», 3 de junio de 2016, disponible en

En otras palabras, parece lógico preguntarse, por una parte, por las motivaciones que llevan a los distintos Estados a mejorar sus capacidades militares y, en relación con ello, volver a cuestionarse si el proceso en su conjunto puede ser considerado como una carrera de armamentos o si por el contrario no hay razones para calificarlo de ese modo.

Las causas de las mejoras armamentísticas en Asia-Pacífico

En un esfuerzo por establecer las razones que llevan a los distintos Estados de la región a incrementar sus presupuestos militares y mejorar sus capacidades, una cuestión se hace pronto evidente: no hay una única motivación, un único motor que lleve a los Estados a actuar de ese modo. Por el contrario, cabe hablar de una multiplicidad de factores —la redistribución de capacidades en la región, la propia modernización militar acometida por los diferentes Estados de la misma en la que nadie quiere quedarse atrás, el movimiento de «pivot» o «rebalance» de Estados Unidos, el incremento del gasto militar chino o la creciente asertividad de la República Popular China (RPC)⁶— que, combinados, invitan a los Estados a actuar de esa manera.

En estrecha relación con esas cuestiones hay que mencionar además la existencia de una serie de conflictos territoriales en la región en una dinámica de escalada más o menos rápida, entre los que cabe destacar el del mar del Sur de China⁷.

Tales conflictos, aun cuando son en sí mismos una manifestación de alguna/s de las dinámicas señaladas más arriba —como la redistribución de las capacidades en la región o la creciente asertividad china—, son por otra parte elementos que alimentan las motivaciones para el desarrollo de capacidades militares por parte de los distintos actores.

Así, por ejemplo, es interesante comprobar que, de los diez Estados con mayor gasto militar en 2015, cuatro (China, Filipinas, Indonesia y Vietnam) son Estados ribereños del mar del Sur de China.

timesofindia.timesofindia.com, fecha de la consulta 08.11.2016.

⁶ LIFF, Adam P. e IKENBERRY, G. John «Racing toward Tragedy?» *International Security*, Vol 39, N.º 2 (Otoño 2014), pp. 52-91, p. 52.

⁷ WELSH, Bridget «A wrong turn in ASEAN's arms race» *The Edge Review*, disponible en <http://bridgetwelsh.com>, Fecha de consulta: 17.11.2016.

La Revolución China en Asuntos Militares

En este punto hay que decir que es precisamente la comprensión del comportamiento chino una de las cuestiones que en mayor medida puede contribuir a arrojar luz sobre las dinámicas que nos ocupan. Y es que es innegable que, en el contexto de su consolidación como potencia, una de las dimensiones del poder chino que no ha parado de progresar⁸ desde, al menos, los años 80, es la militar, algo lógico si pensamos que el gasto chino en defensa se ha quintuplicado solo desde 2002 (medido en términos reales)⁹ con incrementos que alcanzaron más del 11% en el periodo 2002-2011¹⁰. Una dimensión que recibe un nuevo impulso a la altura de 2006 cuando China apuesta por el desarrollo de capacidades de alta tecnología en industria aeroespacial y marítima, energía nuclear y tecnologías de la información en un plazo de 15 años¹¹, configurando así las líneas de su Revolución en Asuntos Militares (RAM).

Con tal fin resulta muy interesante revisar los planteamientos de Sun Tzu, en tanto que guía para alcanzar los objetivos nacionales —ya sea por medio de la diplomacia, ya sea por medio de la guerra¹²—, que claramente sirve de inspiración a China.

Así, como recuerda Mark McNeilly, Sun Tzu habla de «cinco pecados» que se deberán evitar en tiempo de paz si no se quiere acabar vencido en tiempo de guerra¹³:

1. Deslizarse hacia un conflicto armado por no emplear la fuerza militar o las herramientas diplomáticas o por entrar en una conflagración sin sopesar las consecuencias.
2. Desconocer o malinterpretar las capacidades e intenciones del adversario.
3. Permitir a los potenciales adversarios aliarse entre sí al tiempo que no se trabaja en la creación de alianzas que refuercen la propia posición.
4. Permitir que los adversarios controlen posiciones o recursos clave y al mismo tiempo no lograr controlar posiciones o recursos clave uno mismo.
5. Permitir el deterioro de las capacidades militares propias.

⁸ El chino se ha convertido en el segundo mayor presupuesto de defensa del mundo, solo por detrás del de EE.UU., claramente por delante de Japón y muy por delante de los Estados del sudeste asiático

⁹ LIFF, Adam P. e IKENBERRY, G. John, *op. cit.* p. 56.

¹⁰ FRIEDBERG, Aaron L. «Beyond Air-Sea Battle» IISS, Routledge, Abingdon, 2014, p. 26.

¹¹ *Idem*, p. 39.

¹² McNEILLY, Mark «Sun Tzu and the Art of Modern Warfare», Oxford University Press, Oxford, 2001, p. 185

¹³ *Idem*, p. 184.

Pues bien, podemos considerar que la RPC no ha cometido ninguno de tales pecados sino que, por el contrario, los está evitando conscientemente.

En este sentido, ha actuado cuidadosamente para no verse envuelta en un conflicto armado toda vez, además, que centrada como estaba en el mantenimiento de sus elevadísimas tasas de crecimiento, cualquier desestabilización en el área de Asia-Pacífico podría resultarle tremendamente perjudicial. Junto a ello, y, a pesar de las tensiones y rivalidades manifiestas con otros actores de la región —particularmente visibles son, por ejemplo las que mantiene con Estados Unidos y Japón—, la RPC se ha cuidado mucho de cometer errores de cálculo en la gestión de esas relaciones, insistiendo incluso en el carácter pacífico de «su ascenso» y sus desarrollos y en el hecho de que los mismos no estaban dirigidos contra ningún otro actor.

Ese cuidado seguimiento de los principios de Sun Tzu parece estar sirviendo bien a la RPC con vistas a potenciar su Poder Nacional Integral —concepto este último clave en sus planteamientos de las últimas décadas—, y en concreto, uno de los elementos que lo integran, el Poder de Defensa Nacional, en el que se incluyen un amplio abanico de elementos incluidos los recursos estratégicos, la tecnología, la fortaleza militar y la capacidad nuclear¹⁴.

En ese sentido, la Revolución China en Asuntos Militares —visible desde mediados de la década de los noventa— y, con ella, el incremento de preparación de sus fuerzas, el uso militar de la alta tecnología en general y, más en concreto, de las tecnologías de la información, la modernización militar china con las consiguientes mejoras en materia de mando, control, telecomunicaciones y computación así como de inteligencia, vigilancia y reconocimiento y, aparejado a todo ello, el crecimiento del presupuesto militar chino, no serían sino la concreción de ese esfuerzo de la República Popular por incrementar su Poder de Defensa Nacional y, con él su Poder Nacional Integral¹⁵.

Un Poder de Defensa Nacional que bien podría generar un dilema de seguridad para muchos otros Estados de la región pues, más allá de lo manifestado reiteradamente por las autoridades chinas, aduciendo que solo busca con él proteger sus intereses y garantizar la seguridad de las vías por las que recibe la energía y las principales materias

¹⁴ Otros elementos del Poder Nacional Integral serían el Poder Básico, el Poder Económico y el Poder Diplomático.

ABAD QUINTANAL, Gracia «La Política Exterior y de Seguridad China o la Búsqueda del Poder Integral», Atenea, Año V, N.º 37, 2008, pp. 12-18.

¹⁵ *Ídem*.

primas, es evidente que podría situarla en una posición mejor con respecto a los restantes actores de la región, incluido Estados Unidos¹⁶, a los que podría vencer en el caso de una hipotética intervención de estos últimos en su vecindario¹⁷. Algo lógico si tenemos en cuenta que las capacidades chinas parecen responder más a una estrategia de denegación de acceso A2/AD (*Anti-Access/Area Denial*, en inglés) desarrollada frente a Estados Unidos y que enlazaría muy bien con la doctrina china posmaoísta basada en el principio de la «defensa activa»¹⁸ que, si bien implica en principio que China solamente recurriría a la fuerza si es atacada, también supone que pueda considerar como ataque hasta la más mínima afrenta a su soberanía e integridad territorial¹⁹.

En ese sentido, es importante tener en cuenta que el tipo de capacidades que está adquiriendo China, que cuenta con la flota de aviones de combate más numerosa de la región²⁰ y que estaría pasando de lo que se denomina una marina de «aguas marrones» a una de «aguas azules», no solo le van a permitir actuar mucho más lejos de sus bases en tierra de lo que podía hacerlo hasta el momento, sino que tienen un carácter más ofensivo que aquellas que están siendo sustituidas. Prueba de todo ello son tanto los portaviones de los que se está dotando, uno de ellos, el *Liaoning*, ya en servicio desde 2012, como los submarinos de ataque, que posee en mayor número que los propios EE.UU., y que seguiría incrementando en base a la colaboración con Rusia que le estaría proporcionando unidades dotadas de modernos sistemas en materia de sonar, propulsión y tecnología silenciosa (pese a que este parece seguir siendo a día de hoy el Talón de Aquiles de la RPC²¹).

En consecuencia e, independientemente de la retórica china mencionada más arriba, es inevitable que los movimientos de la RPC, responsable del 41% del gasto militar de la región de Asia-Pacífico, susciten dinámicas de respuesta.

¹⁶ *Ídem*.

¹⁷ LE MIÈRE, Christian «The Spectre of an Asian Arms Race» *Survival*, Vol 56, N.º 1, febrero-marzo 2014, pp. 139-156, p. 139.

¹⁸ *Ídem*, p. 148.

¹⁹ LIFF, Adam P. e IKENBERRY, G. John, *op. cit.* p. 67.

²⁰ BITZINGER, Richard A. «Will the US Pivot Trigger a New Regional Arms Race?» *Global Asia* Vol 7, N.º 4, Invierno 2012., p. 35. Fecha de la consulta 08.11.2016.

²¹ GROLL, Elias y DE LUCE, Dan «China is Fueling a Submarine Arms Race in the Asia-Pacific» *Foreign Policy*, 26 de agosto de 2016, disponible en <http://foreignpolicy.com> Fecha de la consulta: 04.11.2016.

Las reacciones suscitadas

En efecto, en la medida en que los desarrollos chinos podían —y pueden— alterar la correlación de fuerzas en la zona que nos ocupa en favor de la RPC, toda vez que han ido acompañados de una actitud cada vez más asertiva del Gobierno de Pekín y habida cuenta, además, de que China no es precisamente muy transparente en lo que hace a su presupuesto de defensa, tales mejoras lejos de dejar indiferentes a los restantes actores, han suscitado reacciones y movimientos compensatorios de los mismos, generando así dinámicas de proliferación cuantitativa y cualitativa, horizontal y vertical²². Y es que, en efecto, buena parte de los restantes actores presentes en Asia-Pacífico, en línea con lo que ha venido a denominarse como «teoría de la amenaza china», ven necesaria una respuesta a lo que, al menos en algunos casos, bien podría considerarse como un dilema de seguridad.

Buena prueba además del carácter compensatorio de estos movimientos es el protagonismo que en ellos ha cobrado la adquisición de submarinos, un tipo de capacidades que parece orientado a tratar de desbaratar la estrategia de A2/AD de la RPC.

Entre tales reacciones parece conveniente mencionar, tanto por su magnitud, como por su significado e implicaciones, la de Estados Unidos, manifestada con especial claridad desde 2012 por medio de la estrategia de «pivot» o «rebalance».

Así, de la mano de los conceptos *Air Sea Battle*, es decir, de la integración de sus sistemas aéreos y navales, y *Joint Operational Access*²³, EE.UU., estaría tratando de mantener su capacidad de acceso y, en ese mismo sentido, su ventaja en términos militares frente a China a pesar de los desarrollos de esta, que parecerían orientados a reducirla.

Con todo, al propio tiempo, dicho concepto y, en general, todo movimiento o acción por parte de Estados Unidos parece estar siendo percibido como un movimiento de contención por la RPC²⁴, realimentando a su vez la voluntad de esta última de continuar con sus mejoras armamentísticas.

²² BITZINGER, Richard A. «The myth of the submarine “arms race” in Southeast Asia» Asia Times, 19 de octubre de 2016, disponible en www.atimes.com. Fecha de la consulta 08.11.2016.

²³ LE MIÈRE, Christian *op. cit.*, p. 140. FRIEDBERG, Aaron L., *op. cit.* p. 75.

²⁴ BITZINGER, Richard A. «Will the US Pivot Trigger...», *op. cit.*, p. 37 HOLSLAG, Jonathan, *op. cit.* p. 13

Ese ha sido el caso, por ejemplo, con el sistema de defensa antimisiles conocido como Sistema de Defensa de Área de Gran Altitud (*THAAD*, en sus siglas en inglés), desplegado conjuntamente con Corea del Sur frente a la amenaza que pueden suponer los misiles norcoreanos de corto y medio alcance²⁵.

Junto a la reacción de EE.UU., a las mejoras introducidas por la RPC debemos mencionar otras pues, como señala algún autor, el futuro equilibrio armamentístico en Asia no es probable que sea puramente bipolar²⁶.

Así, cabe hablar desde luego de los nada desdeñables esfuerzos de Japón (inmerso como está en un intento de reformar su Constitución de forma que le permita un uso más amplio de sus Fuerzas Armadas) en materia militar también pueden ser analizados como una respuesta a las mejoras chinas. En concreto, son especialmente reseñables tanto su creciente flota de submarinos, como las mejoras acometidas en su flota de superficie, incluidos, cuatro nuevos destructores y dos portahelicópteros.

Por otra parte, tampoco es irrelevante el relajamiento que ha introducido en las restricciones a la venta de armas, que le ha permitido alcanzar un acuerdo para proporcionar barcos tanto a Filipinas, como a Vietnam.

Otras reacciones dignas de mención serían las de la India, Taiwán, Filipinas, Indonesia o Vietnam, todos ellos Estados rivales de la RPC en el mar del Sur de China. Ahora bien, es interesante constatar que, a diferencia de lo ocurre en el caso de EE.UU., las reacciones de los restantes Estados, en particular los del sudeste asiático han supuesto el desarrollo de sus propias A2/AD, en este caso —aunque quizás no exclusivamente— frente a la RPC, y tendrían la finalidad más que probable de tratar de cerrarle el paso al mar del Sur de China²⁷.

En el caso de Vietnam, parece oportuno comentar que se trata del Estado que cuenta con los sistemas de defensa más modernos de toda la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (*ASEAN*, en sus siglas en inglés)²⁸ ya que, no en vano su gasto en defensa en los últimos cinco años ha sido ocho veces el del lustro anterior²⁹. Las tres

²⁵ CANTELMO, Robert «THAAD Could Spark a Dangerous Arms Race in East Asia» *The Diplomat*, 22 de julio de 2016, disponible en <http://thediplomat.com>, Fecha de la consulta 04.11.2016

²⁶ HOLSLAG, Jonathan «Trapped Giant China's Military Rise» IISS, Routledge, Abingdon, 2010, p. 8.

²⁷ LE MIÈRE, Christian *op. cit.*, p. 145.

²⁸ GAUBA, Vaishali «Asia defense spending: New arms race in South China Sea» *CNBC*, 21 de mayo de 2015, disponible en www.cnbc.com Fecha de la consulta 08.11.2016.

²⁹ PONGSUDHIRAK, Thitinan, «Defusing the Asia-Pacific Arms Race», *Taipei Times*, 16 de julio de 2016, disponible en www.taipeitimes.com Fecha de la consulta 08.11.2016.

cuartas partes de esos sistemas, incluidos seis submarinos clase *Kilo*, especialmente desde 2010, las habría adquirido de Rusia, pero también hay que mencionar otros proveedores como Francia, Reino Unido, España, Corea del Sur, Japón o Brasil. Por su parte, Taiwán, que no ha logrado adquirir submarinos, estaría trabajando en su construcción.

¿Está Asia-Pacífico inmersa en una carrera de armamentos?

Como decimos, la existencia de una dinámica generalizada de incremento de los presupuestos militares y de mejoras armamentísticas en la región de Asia-Pacífico es innegable y ha llevado a numerosos altos funcionarios como Scott, Swift³⁰ y académicos a afirmar que podíamos estar ante una carrera de armamentos en Asia-Pacífico. De hecho, incluso los documentos oficiales salidos de algunos de los gobiernos de la región van en la línea de esos temores, como ocurre en el caso de las Líneas del Programa de Defensa Nacional de Japón de 2013.

Tal afirmación no parece descabellada si tenemos en cuenta que esta región cuenta en su seno con los dos mayores presupuestos de defensa del mundo; que alberga la mitad del gasto mundial en armamento y seis de los diez mayores importadores mundiales de armas están en ella; que, según datos de *IHS Jane's*, solo entre 2015 y 2020 se espera que el gasto militar en Asia-Pacífico se incremente en casi 100.000 millones de dólares, pasando de los ya nada despreciables 435.000 millones de dólares a 533.000 (algo lógico toda vez que Estados como China, Japón, Corea del Sur o Indonesia ya han expresado su voluntad de incrementar más su esfuerzo presupuestario en materia de defensa); o que más de la mitad de los submarinos existentes en el mundo en 2030 estarán en la zona que nos ocupa.

³⁰ Comandante de la flota de Estados Unidos en el Pacífico, por ejemplo, lo planteaba en esos términos.

Estados con una inversión en defensa más elevada (millones \$)

		2015			2016
1	United States	615,746	1	United States	622,035
2	China	180,523	2	China	191,752
3	United Kingdom	53,532	3	United Kingdom	53,811
4	Russian Federation	51,844	14	India	50,678
5	Saudi Arabia	50,531	5	Saudi Arabia	48,686
6	India	46,645	16	Russian Federation	48,446
7	France	44,244	7	France	44,349
8	Japan	42,192	8	Japan	41,686
9	Germany	35,935	9	Germany	35,754
10	Korea, South	32,275	10	Korea, South	33,477

Fuente: IHS Jane

Sin embargo, alertados por la ligereza con la que en no pocos casos se usa el término³¹, no parece existir unanimidad entre los autores a la hora de afirmar si tal proceso puede ser considerado con propiedad como «una carrera de armamentos». La cuestión, lejos de ser una mera disquisición académica, reviste gran importancia dado el poder desestabilizador de este tipo de dinámicas, especialmente cuando, como ocurre en el caso que nos ocupa, implican capacidades de carácter naval.

En un esfuerzo por determinar si el proceso que vive Asia-Pacífico merece tal nombre es interesante apuntar que la literatura sobre carreras de armamentos considera generalmente que tales dinámicas se ponen en marcha en la medida en que se producen

³¹ BITZINGER, Richard A. «The myth of the submarine...», *op. cit.*

movimientos reactivos de carácter disuasorio en materia armamentística por parte de determinados actores que han sido amenazados o se han sentido de ese modo como consecuencia de acciones previas de otros también en materia armamentística³²; precisamente lo que, como planteábamos podría haber ocurrido en Asia-Pacífico.

Asimismo, se considera que la probabilidad de que se produzca una carrera de armamentos será mayor cuando concurren dos circunstancias: rivalidad y amenaza territorial, coincidencia que claramente se da en la región que nos ocupa³³.

En ese mismo sentido y, con vistas a un análisis más minucioso, parece útil considerar las principales características que definen a una carrera de armamentos. Dichas características serían³⁴:

- Impulsadas por motivaciones de carácter internacional más que interno.
- Generalmente bilaterales.
- Intensas en términos de esfuerzo, rapidez y expresión.
- Asociadas con altos niveles de tensión política.
- Específicas en términos operativos.
- Indican una acusada competencia estratégica.
- Son consideradas como tales carreras de armamentos.

Pues bien, resulta interesante comprobar que la dinámica a que asistimos en la región que nos ocupa responde a todas las características mencionadas. Así, como decíamos más arriba, recibe su principal impulso del cambio en la correlación de fuerzas y la lucha por la influencia en la región de Asia-Pacífico, como demuestra el hecho de que se haya pasado de poner el acento en capacidades terrestres a insistir en el desarrollo de capacidades navales; pese a la multiplicidad de actores implicados, son visibles numerosas dinámicas de competición de carácter bilateral, la más destacable de las cuales, pero de ningún modo la única, es —sin duda— la existente entre Estados Unidos y la RPC; tiene una importante intensidad, que además se va acrecentando, pues el ritmo de adquisiciones en la región alcanza las cotas máximas precisamente durante la última década; se desarrolla en un contexto de tensión política reflejado, de forma especial, en los conflictos presentes en los mares del este y sur de China; y subyace a ella una

³² RIDER, Toby J. «Uncertainty, Salient Stakes, and the Causes of Conventional Arms Races» *International Studies Quarterly* 57, 2013, pp. 580-591, p. 580.

³³ *Ídem*, p. 581.

³⁴ TILL, Geoffrey, *op. cit.* p. 19.

importante competencia por recursos estratégicos, fundamentalmente energía y otras materias primas.

Conclusiones

La situación analizada en las páginas precedentes parece poner de manifiesto que la dinámica de construcción y adquisición de nuevos sistemas de armas en Asia-Pacífico, aun motivada por una multiplicidad de factores se ve impulsada especialmente por la mejora en las capacidades chinas. Esta, en buena medida, antecede y excede, a la de la mayoría de los restantes actores.

Estamos, por tanto, ante una carrera de armamentos caracterizada por una serie de dinámicas de carácter bilateral aunque entrelazadas en muchos casos. Tales dinámicas estarían protagonizadas por un lado por la RPC y, por el otro, por distintos Estados de mayor o menor entidad con los que la RPC mantiene rivalidades y tensiones en la región y entre los que destaca sin ninguna duda, EE.UU.

En definitiva, parece plausible que no solo se trate de una carrera de armamentos, sino de la mayor carrera de armamentos desde la Guerra Fría, con un tremendo potencial desestabilizador para la que está llamada a ser la región clave en este siglo que aún está en sus comienzos.

*Gracia Abad Quintanal**

*Doctora, profesora Ciencia Política y RRII
Universidad Antonio de Nebrija.*

18/2017

18 de marzo de 2017

*Regina Laguna**

En la otra orilla: la nueva estrategia
local y regional de la Unión Europea
en el Mediterráneo

En la otra orilla: la nueva estrategia local y regional de la Unión Europea en el Mediterráneo

Resumen:

La Unión Europea ha abierto varios frentes en el Mediterráneo con el objetivo de garantizar la seguridad en la zona. Para ello se servirá de varios instrumentos a nivel subestatal, regional y local. El objetivo es acercarse a los foros más influyentes de la sociedad en el caso de Estados fallidos como Libia, epicentro del conflicto, que se pretende rescatar para evitar que su letal influencia se propague entre sus vecinos. Estos instrumentos son: la Asamblea Regional y Local Euro-Mediterránea —dentro del Comité de las Regiones—, el programa operativo de cooperación transfronteriza *European Neighbourhood Instrument* (ENI CBC *Mediterranean Sea Basin*) y la nueva estrategia *West-Med*, que se levanta entre países de una y otra orilla a través de la típica estructura del 5+5. Por último, el *lobby* regional más importante en Europa, la Conferencia de Regiones Periféricas Marítimas (CRPM), actuará como puente entre países y Gobiernos.

Abstract:

The European Union has opened up several fronts in the Mediterranean with the aim of guaranteeing security in the area. With this purpose, it will be use several instruments available to it at sub-national level such as regional and local. The objective is to approach more influential forums in cases such as Libya, a failed State and epicenter of the 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.

avoiding their lethal influence being spread over its borders. These instruments are: The Euro-Mediterranean Regional and Local Assembly - within the Committee of the regions. The cross-border cooperation program ENI CBC Mediterranean Sea Basin (European Neighbourhood Instrument) and the new West-Med strategy, which rises between countries on either shore through the typical structure of the "5+5". Finally, the most important regional lobby in Europe, the Conference of Peripheral Maritime Regions (CPMR), will build a bridge between countries and Governments for practical assistance and dialogue.

Palabras clave:

Unión Europea, Mediterráneo, seguridad, Libia, regiones, entidades locales, cooperación transfronteriza, estrategias.

Keywords:

European Union, Mediterranean, security, Libya, regions, local entities, cross-border cooperation, strategies.

Tres estrategias y un acuerdo

Un año de inmersión en las instituciones europeas no da para mucho. Pero si se tiene un pensamiento global, una visión de futuro y la curiosidad de un niño de cuatro años, un año es más que suficiente para vislumbrar de forma transversal lo que está pasando en la otra orilla, al otro lado del Mediterráneo.

Pero... ¿a qué lado? Al nuestro, por supuesto, que es el que lleva la batuta si no nos la dejamos arrebatarse. La orilla del Sur sigue hundiéndose a pasos agigantados en el mar de la incertidumbre, con los conflictos bélicos que sucedieron a la mal llamada «Primavera Árabe». Y digo «mal llamada» con conocimiento de causa y con alevosía, porque en lugar de dar paso a un renacer de las democracias, especialmente en el Maghreb, el resultado han sido gobiernos inestables y/o islamistas. Y ello sin olvidar un conflicto bélico, el de Libia, que, lejos de desvanecerse, sigue su camino hacia la autodestrucción en manos de ISIS o bajo el fuego amigo de las distintas facciones de un Gobierno de integración que no termina de cuajar.

De nuevo, es en este lado del Mediterráneo donde la tan denostada —recientemente— Unión Europea (UE) está demostrando llevar la iniciativa de forma silenciosa pero constante. Sin algaradas ni grandes ceremonias, la Comisión Europea, como gobierno de la Unión, ha puesto en marcha tres nuevas estrategias que intentan acoger bajo su regazo a todos los pueblos de la cuenca del Mediterráneo. Y digo «pueblos», que no países, porque aquí radica la novedad: involucrar a los gobiernos regionales y subregionales, y las entidades locales como nueva forma de interlocución cuando los gobiernos nacionales se tambalean o ya no existen, caso de Libia, con o sin el Gobierno de Acuerdo Nacional «forzado» por Naciones Unidas —de nuevo— en 2016.

En busca de un interlocutor

La falta de un intermediario nacional en el sur del Mediterráneo ya es una realidad que ha llegado a Bruselas. De repente, el Gobierno de la Unión se encontró sin un interlocutor válido a la hora de compartir políticas y fondos, intereses y ayudas. Y, lo que es más importante, con el peligro añadido de perder el control sobre una zona, ya de por sí descontrolada desde la caída de los gobiernos anteriores a la Primavera Árabe, los que fueron los «gobiernos amigos» de la *European Neighbourhood Policy* (ENP) o Política Europea de Vecindad.

Es en este contexto cuando la Comisión mira hacia abajo, no solo geográficamente hacia el sur, sino también hacia los gobiernos más próximos al ciudadano. Es entonces cuando mira hacia el pueblo, hacia los que sobreviven a las bombas, *al-qāḍī* de un lado y los alcaldes del otro. Y es en estos momentos cuando mira hacia los gobiernos regionales europeos, como los que toma como referencia el Reino de Marruecos, actualmente en un proceso de descentralización que acaba de retomarse desde 2009...¹

Y es que, con Francia inmersa en un proceso inverso de centralización, el Reino de Marruecos ha decidido aliarse con otros socios de los que aprender y avanzar en el proceso de regionalización descentralizada, en concreto de España. Las conversaciones se siguen a nivel nacional, aunque algunos Gobiernos autonómicos españoles han ofrecido su colaboración de forma extraoficial².

Paralelamente al proceso de formación de un Gobierno de Acuerdo Nacional libio, el presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker, hace una llamada desesperada. Hay que atajar el epicentro del problema: Libia. Hay que evitar que el cáncer se extienda, no solo por el Maghreb y el resto de África cruzando el Sahel, sino que cruce hasta la otra orilla. Este es el mensaje angustioso que se ha escuchado, desde finales de 2015, en todos los foros regionales mediterráneos.

Pero esa es la primera señal de alerta en el seno del Comité de las Regiones (CdR), cuando su presidente, Markku Markkula, se dirige a finales de 2015 y primeros de 2016 pidiendo ayuda a los representantes de la Asamblea Regional y Local Euro-Mediterránea (ARLEM). Integrada por 80 miembros, más 15 regiones y ciudades del sur y este del Mediterráneo, su fin es la cooperación política internacional. Pero el objetivo inmediato ahora es integrar a Libia a través de un proyecto inicial de intercambio con el alcalde de Trípoli.

En busca de amigos

El segundo paso lo da directamente la Comisión Europea a través de su servicio diplomático, cuando desplaza a un técnico del EEAS, la Agencia Europea de Servicio

¹ ABINADER, Jean R. «Morocco: King Mohammed Calls on Parliament to Advance Reform Agenda». AllAfrica, blog, 16 octubre 2014. Disponible en: <http://allafrica.com/stories/201410171311.html> [consulta 25 enero 2017].

² SEDJARI, Ali. «La reforma regional o los siete errores a evitar», pp. 49-51. Afkar/Ideas, primavera 2009. Disponible en: http://www.iemed.org/observatori/arees-danalisi/arxiu-adjunts/afkar/afkar-ideas-21/afkar21_Sedjari_Marruecos_regional_es.pdf [consulta 25 enero 2017].

Exterior, a la reunión que celebra en Cagliari (Cerdeña) el Comité de Seguimiento del ENPI CBC-Med, el programa operativo para la cooperación transfronteriza en el Mediterráneo. Su misión es sugerir que, de nuevo, se incluya a Libia en este programa de ayudas con fondos europeos.

Asimismo, y de forma paralela a ambas acciones, la Comisión Europea impulsa a lo largo de 2016, a través de la DG Mare —Dirección General de Asuntos Marítimos y Pesca— una nueva estrategia para el Mediterráneo Occidental con la típica fórmula del «5+5». De nuevo, entre los actores de esta estrategia global, que poco o nada tiene que ver con la pesca, se incluye a Libia como uno de los protagonistas.

Por último, habría que hablar del acuerdo alcanzado en el seno de la Conferencia de Regiones Periféricas Marítimas (CRPM), un *lobby* regional supraeuropeo que reúne a 160 regiones de 25 países de dentro y fuera de la Unión Europea. Su principal objetivo es la cohesión social, económica y territorial. En esta línea, en 2015, declararon la necesidad de que las regiones europeas coordinaran y protagonizaran un Acuerdo de movilidad con países de la otra orilla como Egipto, Libia, Argelia y Líbano, a semejanza de los alcanzados en 2013 y 2014 con Marruecos y Túnez, respectivamente. Como se ve, de nuevo, Libia en el horizonte.

Hasta aquí, las líneas generales de un Programa que forma parte de la Política Europea de Seguridad y Defensa Común. Esta política estaría liderada a nivel supraestatal por la Unión Europea, pero sería gestionada a nivel subestatal, ya sea regional o local, por los órganos administrativo-políticos regionales y por los entes municipales o ayuntamientos. En esta primera parte, analizaremos las dos primeras estrategias impulsadas por la Comisión Europea con el epicentro en Libia, con las regiones y las ciudades como instrumentos para garantizar el control de la zona.

En la primera de estas estrategias, asistiremos a la génesis de esta política, con un artista invitado, como son las Naciones Unidas, y el Comité de las Regiones en el papel de protagonista. Como actor de reparto, el Servicio de Acción Exterior de la Unión Europea. El escenario será ARLEM, la asamblea de regiones y ciudades europeas que colaboran con sus vecinos del otro lado del Mediterráneo.

La segunda estrategia de este primer capítulo se centra en el programa operativo de la Comisión Europea que financia la ENP (*European Neighbourhood Policy*) o Política Europea de Vecindad, llamado ENI CBC-Med (*European Neighbourhood Integration*) del área mediterránea. De nuevo, tenemos aquí a las regiones como brazo armado para

repartir fondos de cooperación a lo largo y ancho de la cuenca mediterránea. Sí, también en la otra orilla.

ARLEM

Diciembre de 2015. El presidente del Comité de las Regiones (CdR), el órgano de representación subestatal en el seno de la Unión Europea, hace un llamamiento por carta de forma interna a las regiones y entes locales representados en ARLEM, la Asamblea Regional y Local Euro-Mediterránea, un subgrupo del Comité de las Regiones. Por motivos de confidencialidad, la carta no se ha hecho pública.

El presidente Markku Markkula convoca a las regiones y entes locales a sumarse al nuevo programa de inclusión de Libia en las políticas de desarrollo urbano, durante la séptima sesión plenaria de ARLEM, que se celebrará a mediados de enero de 2016 en la capital chipriota. El objetivo es facilitar su transición a la democracia. A la paz, habría que decir.

Con ello, se pretendía reclutar un importante número de regiones y ciudades dispuestas a participar en un programa de desarrollo territorial en Libia a base de proyectos de empleo y agenda urbana a nivel subestatal. Aunque sin fondos propios en un principio, la promesa de conseguir financiación por parte de la Comisión Europea no se hizo de esperar.

Habría, no obstante, que ir a los prolegómenos de esta nueva política de inclusión de Libia en los planes de la Unión Europea. Ocurrió unos meses antes, durante la comparecencia en la sesión plenaria del Comité de las Regiones de la vicepresidenta de la Comisión Europea y comisaria de Acción de Exterior, Federica Mogherini, celebrada del 13 al 14 de octubre de 2015³.

Preparando el terreno hacia un nuevo orden global

Según el orden del día de la sesión, la alta representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad iba a debatir con los miembros del CdR sobre «el papel de las regiones y ciudades en la acción exterior de la UE». El debate tendría lugar un día después de una reunión de ministros de Asuntos Exteriores de la UE, que se

³ European Committee of Regions. Webpage [en línea]. <http://cor.europa.eu/en/news/Pages/mogherini-europes-local-politicians-have-vital-role-in-eu-foreign-policy.aspx?cookies=disabled> [consulta el 12 de diciembre de 2016].

centró en la crisis migratoria y en la renovación de la actual Política Europea de Vecindad (*ENP*, en sus siglas en inglés, que son las que utilizaremos), entre otros temas.

Durante la sesión, la comisaria Federica Mogherini puso sobre la mesa el caso de Libia. Cuando todo el mundo pensaba que el punto central de su presencia en el pleno era la crisis migratoria, y el papel primordial de los entes locales y regionales a la hora de gestionar el acogimiento de los refugiados, Mogherini lanzaba en el primer y segundo párrafo de su discurso lo que sería la punta de lanza para involucrar a las regiones en cuestiones de seguridad.

Las regiones «no son solo un interlocutor de nuestra política exterior. Hoy, ciudades y regiones son un jugador en la política exterior. (...) Las fronteras dibujadas en el siglo XX están siendo cuestionadas», comenzó diciendo. Y «las sociedades están cada vez más fragmentadas. Estamos en la era del neo-tribalismo. Los Estados son percibidos como lejanos al ciudadano. En este contexto, las autoridades locales son más poderosas y suelen tener más reconocimiento de sus ciudadanos», apuntó en unas primeras palabras (traducidas aquí directamente del inglés)⁴.

A partir de aquí, su discurso se hizo más enfático y pronunció una frase apocalíptica: «Estamos ante un nuevo orden global». Y se refería a un nuevo orden «donde los poderes globales y la organizaciones regionales, incluida la Unión Europea, cooperen hacia la paz y la estabilidad. (...) La dimensión global y la local de nuestras acciones deben ir juntas. Estamos trabajando para encontrar una solución política a la crisis en Siria o en Libia a través de la diplomacia regional y de la global. (...) Las autoridades locales son la clave para estos esfuerzos, tanto como la sociedad civil. Por ello, nuestro “Fora” con las asociaciones locales es parte importante de nuestra política de vecindad. Necesitamos promoverlas, invertir en ellas y en el contacto persona a persona».

La cooperación descentralizada

Hasta aquí, las buenas palabras. Pero Mogherini incidió también en las acciones y habló de las nuevas acciones que la Unión Europea está llevando a cabo para incrementar la política de vecindad a nivel local. Es un mecanismo que pone en contacto a las autoridades locales europeas con las de los países vecinos en desarrollo. Se llama

⁴ *Local authorities and the EU foreign policy. Speech at the Committee of Regions.* Federica Mogherini Webpage [en línea]. <http://www.federicamogherini.net/local-authorities-and-the-eu-foreign-policy-speech-at-the-committee-of-regions/?lang=en> [consulta 12 diciembre 2016].

Descentralised Cooperation Stock Exchange o Bolsa de Valores para la Cooperación Descentralizada⁵.

La información sobre este nuevo mecanismo de cooperación la encontramos en un portal en internet con el sello del Comité de las Regiones y con una información explicativa de cómo y quién puede participar. Esta Bolsa de Valores está concebida como «un instrumento para poner en contacto las autoridades locales y regionales (LRA) en la UE y sus homólogos en los países en desarrollo, que deseen participar en proyectos de cooperación de desarrollo».

La bolsa incluye un mecanismo automático para que coincida con las demandas y necesidades expresadas por LRA en los países en desarrollo y las «ofertas» de LRA en la UE o en terceros países. La página web ofrece además formularios en línea con un formato específico, disponibles solo para LRA registradas, donde se propone a sus representantes proyectos de cooperación.

Para-diplomacy de la AEXCID en Libia

Un ejemplo, es el proyecto que había online en el momento de escribir estas líneas, presentado por AEXCID, la Agencia Extremeña de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Se trata, en concreto, de una iniciativa multisectorial y transversal para Trípoli (Libia) con un presupuesto de 6.000 euros. Son proyectos pequeños y a la vez ágiles, cuyo principal objetivo es crear una *soft-diplomacy* o, mejor, *para-diplomacy*, a nivel regional y local que permita tanto un permanente contacto con las autoridades locales, como estrechar lazos entre la sociedad civil.

Siguiendo con los hechos, Mogherini demostró un espíritu práctico que se resume en estas palabras: «ustedes saben que las autoridades locales juegan un papel importante a la hora de encontrar una solución a la crisis actual. Ellas pueden ser nuestros socios y aliados para la paz. El trabajo que hemos hecho juntos en Libia nos muestra el camino a seguir. Nos hemos dado cuenta de lo importante que es trabajar con los ayuntamientos de Libia».

⁵ *Descentralised Cooperation. Local and Regional Authorities for Development Portal.* European Committee of Regions. Webpage [en línea]. <http://lra4dev.cor.europa.eu/portal/EN/Bourse/Pages/welcome.aspx?cookies=disabled> [consulta 12 diciembre 2016].

Exacto. Aquí es donde se centra en estos momentos la política de vecindad en el Mediterráneo, en encontrar una solución a la guerra de Libia y en construir puentes para garantizar la seguridad en esa zona tan cercana a nosotros. Y añadió un ejemplo concreto: «durante el conflicto, [los alcaldes] demostraron un alto grado de sentido común, de responsabilidad y de liderazgo. Se alcanzaron acuerdos en el Este de cese el fuego a nivel local y se intercambiaron prisioneros. Los alcaldes de Libia tenían muy claro que sus ciudadanos querían acabar con el conflicto lo antes posible. Ellos son los que están en contacto directo con el pueblo. Quieren comenzar a reconstruir su país. Pero para eso necesitan un acuerdo, necesitan paz».

El camino trazado por Naciones Unidas

Con anterioridad a este discurso, la comisaria se reunió en dos ocasiones con representantes locales libios. Una reunión se celebró en Bruselas y la otra en Túnez, dado lo peligroso de pisar suelo libio. La Unión Europea ha estado urgiendo a todas las partes en este conflicto para que respalden el acuerdo alcanzado con sus representantes con la mediación del enviado por las Naciones Unidas, Bernardino León. Y se siguió el camino trazado por el intermediario de Naciones Unidas. El 23 de marzo de 2015, Bernardino León y Federica Mogherini se reunían en Bruselas para hallar una solución a la seguridad en Libia. El discurso ofrecido por León dejaba puestos los cimientos de la cooperación a nivel local. Decía: «Para el futuro Gobierno de Libia y junto con la comunidad internacional, vamos a proponer que en las instituciones claves en el país haya un Consejo de municipios. No se trata solo de medidas de confianza, ni de servicios básicos para los ciudadanos, sino de las instituciones claves que tienen que sacar a Libia de esta guerra. Y, junto con el poder legislativo y el poder ejecutivo, se propone que haya un Consejo de municipios, y que este Consejo de municipios desempeñe un papel clave»⁶. Nos reencontramos aquí, pues, con lo que Mogherini bautizó como el nuevo tribalismo.

No mucho tiempo después, el diplomático español le arrancaba a la comisaria italiana una promesa de colaboración en el seno del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

⁶ *Excerpts from Leon's Remarks, Meeting of Libyan Municipalities and Local Councils Reps. in Brussels.* UNSMIL. Webpage [en línea].

<https://unsmil.unmissions.org/Default.aspx?tabid=5662&ctl=Details&mid=6187&ItemID=2013519&language=en-US> [consulta 14 diciembre 2016].

La reunión informativa tuvo lugar el 28 de abril de 2015 en la sede de Nueva York. Bernardino León expuso a la alta representante europea las dificultades que estaban teniendo para alcanzar un mínimo acuerdo, desde del conflicto con las autoridades nacionales libias. «Un texto actualizado del proyecto de acuerdo destinado a poner fin al conflicto ha sido compartido con las partes, junto con una carta exponiendo los próximos pasos del proceso. El proyecto de acuerdo, que inmediatamente fue rechazado en su totalidad por el Gobierno de Trípoli, pone una fecha límite del domingo 3 de mayo para las modificaciones sugeridas»⁷. Con estas palabras, León pedía auxilio a Mogherini, conocedor como era de la experiencia europea en la cuestión migratoria.

Encuentros en las redes

En aquel encuentro, el enviado de la ONU en Libia selló un acuerdo de colaboración con la Unión Europea para la cuestión libia, haciéndole partícipe de los siguientes pasos a cumplir. Fue uno de tantos encuentros, que incluso en las redes tuvieron su eco, como el tuit que publicaba la comisaria en su Twitter oficial, en febrero de ese mismo año, cuando se reunió en Madrid con León. *Met Bernardino Leon in Madrid on #Libya: intensify contacts to guarantee appropriate support to UN led process*. Poca traducción se necesita para entender el grado de familiaridad y compromiso que anunciaba aquí Mogherini, con el propósito de «intensificar los contactos para garantizar un apoyo apropiado a las Naciones Unidas en este proceso»⁸.

Y, efectivamente, las reuniones se intensificarían a lo largo de ese año, llegando a formar parte importante del informe del secretario general de Naciones Unidas sobre la Misión de Apoyo en Libia, emitido en agosto de 2015. Decía que «UNSMIL convocó reuniones de representantes de los 28 Consejos municipales y locales de toda Libia. Estos incluyeron una reunión en Bruselas el 23 de marzo y otra en Túnez el 29 de mayo. Los participantes intercambiaron opiniones, y discutieron la cooperación con UNSMIL y la delegación de Naciones Unidas en el país sobre cuestiones relacionadas con el apoyo de asistencia humanitaria, presos, desaparecidos y desplazados internos»⁹.

⁷ *Libya: Leon met Mogherini, will brief Security Council*. ONUITALIA. Webpage [en línea]. <http://www.onuitalia.com/eng/2015/04/28/libya-leon-meets-mogherini-will-brief-security-council/> [consulta 14 diciembre 2016].

⁸ Cuenta oficial de Twitter de Federica Mogherini. Tweet publicado el 17 de febrero de 2015. Webpage [en línea]. <https://twitter.com/federicamog/status/567639798048108544> [consulta 14 diciembre 2016].

⁹ Report of the Secretary-General on the United Nations Support Mission in Libya. S/2015/624. Security Council, United Nations. Webpage [en línea]. <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B->

Alcaldes libios en Bruselas

La segunda reunión con alcaldes libios en Bruselas, de la que hablaba Mogherini en su discurso del pleno del Comité de las Regiones, tuvo lugar el 9 de julio de 2015. El presidente del CdR, Markku Markkula, y varios miembros de ARLEM se reunieron con varios líderes locales, que representaban a diferentes municipios libios, para intensificar la cooperación con alcaldes europeos y representantes regionales de la UE. «También reiteraron su apoyo a un acuerdo interno con el objetivo de alcanzar un alto el fuego en el país»¹⁰.

La página web del CdR arriba citada informa detalladamente sobre este encuentro. «Los líderes locales han estado allanando el camino para un diálogo más fuerte y para la cooperación, con el objetivo de luchar contra el terrorismo y promover un proceso de paz, y también mediante el establecimiento de un mecanismo de coordinación técnica entre los municipios». Este proceso tenía el «apoyo de la alta representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Federica Mogherini».

La delegación libia estuvo formada por Omar Al Baraesi, alcalde de Benghazi; Mustafa Abdallah (Baruni), alcalde de Zintan; Yosof Ibderi, alcalde de Ghariyan; Hamed Al Hiali, alcalde de Sabha, y Allam Al Fallah, asesor político de alcaldes de la región del Este de Libia. Por último, se encontraba Abdelrauf Beitelmal, coordinador del grupo de trabajo en representación de los municipios libios. Este último se encargaría de establecer el mecanismo de seguimiento con la ONU y la UE, tras la reunión en Bruselas del 23 al 24 de marzo, en el marco del proceso de diálogo libio dirigido por Naciones Unidas (UNSMIL).

Tendríamos que detenernos un momento y pensar en la responsabilidad que para las autoridades regionales y locales europeas significaba llevar a Bruselas a un grupo de alcaldes libios cuando la guerra asolaba su país, y donde lo que les esperaba a la vuelta era muerte y destrucción. La primera dificultad radicaba en conseguir que salieran de allí. Durante el proceso posterior, se tuvo que suspender alguna reunión al no recibir los

6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_2015_624.pdf [consulta 15 diciembre 2016]

¹⁰ CoR brings together Libyan mayors to pave the way for stability and development. Committee of the Regions. Webpage [en línea] <http://cor.europa.eu/en/news/Pages/cor-brings-together-libyan-mayors.aspx?cookies=disabled> [consulta 15 diciembre 2016].

visados a tiempo... ¡de ninguno de ellos! El segundo escollo era cuestión de fe, confiar en que volverían a Libia,... todos. El Comité de las Regiones lo hizo bien.

El nuevo tribalismo

Hasta que, de nuevo, nos encontramos con el discurso de Mogherini en el Comité de las Regiones, donde habíamos dejado a la comisaria hablando del nuevo tribalismo e invitando a las regiones a cooperar a nivel local con Libia. «*Act local*», dijo de forma contundente. Actúa de forma local, podríamos traducir. Y pasó a la acción. «Necesitaremos seguir con el trabajo que hemos hecho hasta ahora. Hemos aprobado un programa de tres millones de euros, para apoyar la gobernabilidad local en Libia, a través del apoyo institucional a 33 municipios libios. Comenzará a ser implementado tan pronto como se establezca el Gobierno de Acuerdo Nacional¹¹ y la situación de seguridad mejore. Los municipios pueden desempeñar un papel central en la reconstrucción de Libia y necesitamos un contacto continuo con ellos. Les necesitan a ustedes como socios en este momento difícil para su país»¹².

Mogherini había hablado alto y claro. Tan claro como que había puesto tres millones de euros sobre la mesa para los contactos previos. Pero sus siguientes palabras iban dirigidas al corazón del Comité de las Regiones en su acción exterior. La comisaria habló directamente de ARLEM, señalándole como interlocutor y eligiendo este foro como el eje central de la conexión con Libia. «ARLEM ha desempeñado un papel importante en la organización de las reuniones con los alcaldes libios. Y, más allá de eso, aprecio realmente el papel de las autoridades regionales y locales en la política mediterránea. Seguiré buscando su cooperación en todas nuestras actividades externas a este respecto».

De nuevo, el compromiso con Libia

Con estas palabras se sellaba de nuevo el compromiso con Libia desde la otra orilla. «La única manera de alcanzar nuestros objetivos es asociándonos con nuestros vecinos. Y cuando hablamos de socios, no significa simplemente los Estados, sino también las autoridades locales, la sociedad civil, la comunidad empresarial, los agentes sociales. (...) Por lo tanto, estoy totalmente de acuerdo con la propuesta de revisión de la política

¹¹ A comienzos del año 2016.

¹² Federica Mogherini speech, *op. cit.*

europea de vecindad. Debemos trabajar más con las autoridades regionales y locales, y no solo con los gobiernos nacionales».

La novedad en la nueva estrategia regional europea es que no solo se va a centrar en medioambiente o energía, claves del Horizonte 2020, sino que entra de lleno en las políticas de seguridad y en la lucha antiterrorista. En el mismo discurso, Mogherini finalizaba con este reto: «Nos centraremos en nuevos sectores que son clave para nuestros intereses comunes: energía y transporte, desarrollo económico, migración y movilidad. Pero también vamos a participar a este nivel [el local] en el área de seguridad, incluyendo temas tan importantes como la reforma de este sector y la lucha contra el terrorismo».

Un Gobierno de Acuerdo Nacional

Sucesivamente, Naciones Unidas actuaba por su cuenta sobre el terreno con la decisión de formar un Gobierno de Acuerdo Nacional en Libia¹³. En diciembre de 2015 y de forma coetánea a la carta de movilización del Comité de las Regiones, el representante especial de la ONU para Libia, Martin Kobler, hizo pública la firma en Sijrat (Marruecos) de un acuerdo de paz entre los dos Parlamentos libios enfrentados¹⁴. Este pacto tenía como objetivo la creación de un Gobierno de Unidad Nacional formado por un presidente, dos vicepresidentes y otros seis miembros. Aún tardarían tres meses para que el acuerdo se hiciera realidad, en marzo de 2016¹⁵.

Estos antecedentes fueron el germen de la carta que dirigió el presidente del Comité de las Regiones a los líderes regionales en diciembre de 2015 y que, como ya señalábamos, no podemos reproducir. En líneas generales, se pedía colaborar con alcaldes libios invitándoles a participar en un intercambio de experiencia y buenas prácticas, centrados en la gestión del agua y el desarrollo urbano. Sin contar en principio con fondos

¹³ ONU, Centro de Noticias. «Firman acuerdo para crear gobierno de unidad nacional en Libia». 15 diciembre 2015. Disponible en:

<http://www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=34071#.Wli3fpKBGCQ> [consulta 25 enero 2017]

¹⁴ «Lybian Political Agreement. As signed on 17 December 2015». Disponible en:

<https://unsmil.unmissions.org/LinkClick.aspx?fileticket=miXuJYkQAQg%3D&tabid=3559&mid=6187&language=fr> [consulta 25 enero 2017].

¹⁵ UNSMIL. «UN Security Council Press Statement on Libya», 14 March 2016. Disponible en:

<https://unsmil.unmissions.org/Default.aspx?tabid=3543&ctl=Details&mid=6187&ItemID=2099519&language=en-US> [consulta 25 enero 2017].

Europeos, al no haberse aprobado un programa específico, la respuesta por parte de las regiones europeas fue modesta.

Previamente, el Comité de las Regiones se había dirigido a la Comisión Europea con las conclusiones de la sesión plenaria posterior a la del discurso de Mogherini. Es decir, el 115 plenario celebrado los días 3 y 4 de diciembre de 2015, bajo el nombre de *Resolución sobre el programa de trabajo de la Comisión Europea 2016*¹⁶.

En concreto, en el punto 52, bajo el título *Estabilidad y cooperación fuera de la Unión Europea*, se «hace hincapié en la urgencia de encontrar una solución pacífica a los conflictos en Libia, Siria y Ucrania». Por lo que, el CdR «ofrece la participación de autoridades locales y regionales dentro de la diplomacia entre pueblos, reafirma su disposición a avanzar en la implementación de la reforma sobre la descentralización en Ucrania, y propone fortalecer los vínculos de cooperación entre autoridades locales y regionales europeas y libias dirigidos a la capacitación y el desarrollo territorial, incluso antes de la plena aplicación de un acuerdo interno general». Y, a continuación habla de ARLEM como el instrumento idóneo para esta cooperación.

Una llamada de socorro en Nicosia

Y con esta propuesta sobre la mesa, se llegó a la séptima sesión plenaria de ARLEM, celebrada en Nicosia (Chipre) el 19 de enero de 2016 para discutir los conflictos sociales, la migración y la reforma de la política de vecindad. Abdelrauf Beitelmal, alcalde de Trípoli, encabezó la delegación de políticos locales libios «como una oportunidad para establecer los retos de Naciones Unidas, en sus esfuerzos para garantizar un gobierno de unidad nacional»¹⁷. Entre otros representantes venidos de Libia, estaban Mustafa Al Baruni, alcalde de Zintan; Álvaro Benlloch Miranda, representando a la delegación de la Agencia Europea de Acción Exterior en Libia, y Nicolas Leroy, representante de la delegación de la Unión Europea en Libia.

El pleno aprobaría la adopción de una agenda urbana sostenible para la región mediterránea, cuyo informe fue redactado por Fawzi Masad, responsable de la gestión

¹⁶ RESOL-VI/007 Committee of the Regions, 115th plenary session, 3-4 December 2015. RESOLUTION on the European Commission work programme 2016 [en línea]. <http://edz.bib.uni-mannheim.de/edz/doku/adr/2015/cdr-2015-5929-en.pdf> [consulta 15 diciembre 2016].

¹⁷ Libyan mayors and migration in spotlight at ARLEM. Committee of Regions. Webpage [en línea]. <http://cor.europa.eu/en/news/Pages/arlem-7th-plenary-session-nicosia.aspx?cookies=disabled> [consulta 15 diciembre 2016].

diaria de Amman (Jordania), una de las ciudades más afectadas en la crisis de refugiados por la guerra en Siria. Este informe contiene un conjunto de propuestas, que reflejan la necesidad de las autoridades locales en el Mediterráneo para ajustar las nuevas políticas de desarrollo urbano y de cambio climático. Esta reunión se celebraba en un momento crucial, en el que las regiones y ciudades a ambos lados del Mediterráneo estaban ansiosas por reflejar la realidad y el potencial de los gobiernos locales.

El orden del día contó con representantes de Naciones Unidas, como Dامتew Dessalegne, del alto comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR); Raghd Assi, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), y Katja Schaefer, del Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU Habitat), que hablaron sobre el «acogimiento de refugiados en el este y el sur del Mediterráneo, y el rol de las autoridades locales y regionales para hacer frente a la inmigración». También se presentaron los «instrumentos de cooperación descentralizada por autoridades locales para la estabilización y el desarrollo territorial en Libia».

Como ejemplo, el proyecto de la Junta de Extremadura en Trípoli nació aquí. Otra de las sesiones incidió en las «autoridades locales y regionales, y la sociedad civil como socios para un desarrollo territorial en la región mediterránea». Las últimas intervenciones corrieron a cargo de Antonella Valmorbidia, de la *European Association for Local Democracy-ALDA*, y de Ahmed Al Damrawu, de la *Civil Society Facility South*¹⁸.

Gestión del agua y desarrollo urbano como instrumentos

El resultado no se hizo de esperar. Varias regiones, no todas ellas las de más capacidad económica, se aprestaron a ofrecer su colaboración para recibir a delegaciones de técnicos y políticos locales libios, con el objeto de intercambiar conocimientos y buenas prácticas en desarrollo urbano. Entre las primeras, Murcia (España), Amberes (Bélgica), Manchester (Reino Unido), Vila Real (Portugal), Nicosia (Chipre) y Malta. Los proyectos comprendían una variada temática como la gestión del agua, los residuos urbanos, sanidad primaria, Administración pública y enseñanza del inglés, respectivamente¹⁹.

¹⁸ Seventh plenary session of the Euro-Mediterranean Regional and Local Assembly (ARLEM) 18-19 January 2016. Programme. Committee of Regions. Webpage [en línea]. <http://cor.europa.eu/en/activities/arlem/Documents/arlem-agenda-plenary7-fin-en.pdf> [consulta 15 diciembre 2016].

¹⁹ Libya and the Committee of the Regions. Committee of Regions. Webpage [en línea].

En un principio, para este proyecto solo se contaba con la ayuda económica del Servicio Europeo de Acción Exterior, que se ocupaba de gestionar y pagar los visados y viajes de las delegaciones libias. Las regiones debían costear los desplazamientos internos, hotel y dietas. Además de estrechar lazos, como hemos adelantado, existe el interés egoísta de estar preparados para la paz y el momento de la reconstrucción de Libia. Porque, llegado el momento, ¿a qué empresas se dirigirán los alcaldes libios cuando tengan que reconstruir las canalizaciones de agua en sus municipios? ¿Tal vez a las de la región de Murcia?²⁰.

ENPI y la Política Europea de Vecindad

La Política Europea de Vecindad o *European Neighbourhood Policy (ENP)*, cuyas siglas en inglés utilizaremos, es una parte importante de la política exterior europea. Pero en su momento nadie previó los movimientos que desembocarían en la Primavera Árabe a todo lo ancho del Magreb, incluyendo la guerra libia. Además, son precisamente nuestros vecinos de la otra orilla los que más se benefician de las políticas de cooperación transfronteriza de la Unión Europea, a través de este instrumento.

Se trata de una estrategia de acción exterior basada en la cooperación entre una macrorregión transfronteriza. La singularidad respecto a otras es que esta política está respaldada por un programa operativo, el ENPI CBC-Med o *European Neighbourhood and Partnership Instrument Cross Border Cooperation in the Mediterranean* (también mantendremos sus siglas en inglés). A través de este instrumento financiero, la Comisión Europea destina un presupuesto importante para que empresas públicas y privadas, instituciones políticas y académicas de toda la cuenca del Mediterráneo colaboren en proyectos que exporten valores de las políticas europeas, como la innovación, el medioambiente o la igualdad de género.

El primer programa data del ejercicio 2007-2013, con una Autoridad de Gestión con sede en la Región Autónoma de Cerdeña (Italia)²¹. De nuevo, vemos a las regiones como

<http://cor.europa.eu/es/activities/arlem/Pages/Libya-and-the-Committee-of-the-Regions.aspx?cookies=disabled> [consulta 15 diciembre 2016].

²⁰ EFE, Murcia. Las políticas de participación de la Comunidad Autónoma atraen al Comité de las Regiones. La Verdad. Publicado 2 mayo 2016 [en línea]. <http://www.laverdad.es/murcia/201605/02/politicas-participacion-comunidad-autonoma-20160502005000-v.html> [consulta 15 diciembre 2016].

²¹ CROSS-BORDER COOPERATION IN THE MEDITERRANEAN. Webpage [en línea]. <http://www.regione.sardegna.it/j/v/195?s=1&v=9&c=3900&na=1&n=10&nodesc=2&tb=3900&user=enpimed&sb=1> [consulta 18 diciembre 2016].

protagonistas de la política exterior. La gestión financiera del Programa está enteramente administrada por parte de la autoridad de Gestión, la Región Autónoma de Cerdeña. Los países participantes, entre los cuales se encuentra España, están representados en el Comité de Seguimiento por los ministerios competentes (en el caso de España, el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación y el Ministerio de Hacienda). Sin embargo, dichos ministerios no tienen responsabilidades de gestión financiera del Programa. Es la Dirección General de Relaciones con la Unión Europea y Acción Exterior a nivel regional la que coordina el programa y, en el caso de Cerdeña, la que ostenta la presidencia y dirige la gestión con el resto de socios.

¿Aún no hemos presentado a los socios? Son estos: Chipre, Egipto, Francia, Grecia, Israel, Italia, Jordania, Líbano, Malta, Palestina, Portugal, España, Siria (actualmente suspendido de participación) y Túnez. Todos son parte importante del programa y de lo que este pretende. Pero sobre esto volveremos después²².

Un programa para 110 millones de habitantes

Sobre todo, porque el programa abarca 76 territorios o regiones con una población total de 110 millones de habitantes. La vasta extensión del Mediterráneo obliga a que Cerdeña delegue parte de la gestión en dos *Branch Office* o sucursales. Una de ellas, la del Mediterráneo Oriental, tiene su sede en Aqba (Jordania). La que gestiona el Mediterráneo Occidental se encuentra en Valencia (España), en la Dirección General de Relaciones con la Unión Europea y el Estado de la Generalitat Valenciana.

Pero aún no hemos hablado de dinero. La Comisión destinó para ese periodo 173 millones de euros, solo del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), bajo el capítulo 4 del presupuesto de la UE: *La Unión Europea como socio mundial*²³. Pero el montante total de los presupuestos comunitarios para este programa fue de alrededor de 11.200 millones de euros²⁴ para los dos instrumentos de vecindad con los que cuenta, el

²² ENPI CBC MED. Webpage oficial [en línea]. <http://www.enpicbcmmed.eu/programme/about-the-programme> [consulta 18 diciembre 2016].

²³ COMMISSION DECISION of 14/VIII/2008 on The joint operational programme «Mediterranean Sea Basin 2007-2013» for the ENPI Cross-Border Co-operation 2007-2013 to be financed under Article 19 08 02 01 and 19 08 02 02 of the general budget of the European Communities [en línea]. <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2008/EN/3-2008-4242-EN-F-0.Pdf> [consulta 18 diciembre 2016].

²⁴ The European Neighbourhood Instrument. ENPI CBC-MED. Webpage [en línea]. <http://www.enpicbcmmed.eu/enicbcmmed-2014-2020/the-european-neighbourhood-instrument> [consulta 18 diciembre 2016].

del Sur, del que estamos hablando, y el del Este, que abarca los países del Cáucaso y que no son objeto de este estudio. Los proyectos pueden financiarse hasta un máximo del 90%, mientras que los socios tienen que proporcionar un mínimo del 10% en concepto de cofinanciación. Atractivo, ¿no?

El ENPI CBC-Med fue aprobado el 14 de agosto de 2008 por Decisión de la Comisión Europea C (2008) 4242, estableciendo un marco estratégico de cuatro prioridades definidas conjuntamente por los países participantes²⁵ :

1. Promoción de desarrollo socio-económico y de territorios.
2. Promoción de la sostenibilidad ambiental en la cuenca mediterránea.
3. Promoción de mejores condiciones para garantizar la movilidad de personas, mercancías y capitales.
4. Promoción del diálogo cultural y gobernanza local.

Las revueltas del sur y este del Mediterráneo ralentizaron el programa, que tuvo que extenderse hasta el 2016, pese a que ya estaba aprobado y, en periodo de pregestión, el nuevo programa operativo 2014-2020. No será, pues, hasta el 2017 cuando se publique la convocatoria para participar en los nuevos proyectos. Este programa, que ha cambiado el nombre y se denomina ahora ENI CBC Med, es el instrumento europeo de vecindad, si traducimos las siglas del inglés, que, pese a perder la «P» de *partnership*, sigue buscando nuevos socios. Pero sobre ello, recuerden, volveremos después²⁶.

¿Qué más hay de nuevo? El presupuesto, las prioridades y... los socios. Lo más importante: el dinero. El presupuesto de todos los componentes de la Política Europea de Vecindad ha aumentado hasta los 15.233 millones de euros. La dimensión trasfronteriza de la PEV cuenta con el 5% de dichos recursos y, en específico, el Programa ENI CBC Med tiene un presupuesto total de poco más de 209 millones de euros.

El nuevo Programa ENI CBC Med cuenta con un objetivo general, dos objetivos principales y cuatro objetivos temáticos:

- Desarrollo de las empresas y de las PYME.
- Apoyo a la educación, la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación.

²⁵ ENPI CBC Mediterranean Sea Basin Programme 2007 - 2013. Webpage [en línea]. http://www.enpicbmed.eu/documenti/29_153_20090109135603.pdf [consulta 18 diciembre 2016]

²⁶ The European Neighbourhood Instrument: From the ENPI to the ENI. Webpage oficial [en línea]. <http://www.enpicbmed.eu/enicbmed-2014-2020/the-european-neighbourhood-instrument> [consulta 18 diciembre 2016].

- Promoción de la inclusión social y lucha contra la pobreza.
- Protección del medio ambiente y adaptación y mitigación del cambio climático.

Para conseguir estos cuatro objetivos, que engloban a su vez once prioridades, se aplicará la cooperación entre personas, y asimismo se considerará el desarrollo de las capacidades institucionales como prioridad transversal.

*Regina Laguna**
Periodista y abogada
Profesora asociada en la Universitat de València

19/2017

24 de febrero 2017

*Mayumi Yasunaga Kumano**

Las nuevas tecnologías de
votación: ¿una puerta abierta a la
injerencia externa?

Las nuevas tecnologías de votación: ¿una puerta abierta a la injerencia externa?

Resumen:

Con la introducción de las Tecnologías de la Información y la Comunicación en el tejido estatal se pretende potenciar toda una gama de servicios públicos ofrecidos por el Estado y facilitar la gestión de los asuntos públicos. La aplicación de estas tecnologías a los procesos electorales puede tener como consecuencia la potenciación de la democracia; no obstante, también la aplicación de estas tecnologías abre la puerta a la posibilidad de llevar a cabo ataques contra los procesos democráticos con el fin último de minar la confianza de los ciudadanos en sus representantes y en su Estado y con ello desestabilizar los sistemas democráticos.

Abstract:

The goal of the introduction of the Information and Communication Technologies in the state's fabric is to strengthen a whole set of public services provided by the State and to facilitate the management of the public affairs. The application of these technologies to electoral processes can have as a consequence the promotion of democracy; however, the use of these technologies can open the door to attacks against those democratic processes with the ultimate goal of undermining the citizen's confidence in their representatives and their State and, thus, to destabilize the democratic systems.

***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:

Nuevas tecnologías de votación, voto electrónico, ciberataques, OSCE, Consejo de Europa.

Keywords:

New voting technologies, electronic voting, cyberattacks, OSCE, Council of Europe.

Introducción

Una de las bases sobre las que se asienta la democracia occidental es la existencia de procesos electorales que tienen una serie de características:

- Son libres.
- Son regulares.
- Son justos y transparentes.

Gracias a estos rasgos, los ciudadanos están capacitados para elegir entre los diversos candidatos que les presentan unas estructuras políticas (partidos). Todos estos rasgos están bien asentados en la amplia mayoría de Estados occidentales.

Con el fin de hacer estos procesos electorales lo más abiertos, eficientes, transparentes y accesibles a la población y gracias a una serie de tecnologías, los Estados están implantando sistemas de voto electrónico y se plantean poner en funcionamiento sistemas de voto en línea.

No obstante, en los últimos meses se ha venido planteando una serie de hipótesis y acusaciones que, de confirmarse, supondrían una amenaza letal para una democracia: la posibilidad de que un Estado influya, manipule o siembre dudas sobre la legitimidad de un resultado electoral en un Estado democrático, atacando las bases sobre las que se asienta toda democracia.

En este artículo voy a analizar la progresiva utilización de las TIC (Tecnologías de la Información y la Comunicación) en las estructuras estatales con unos fines muy claros: mejorar la eficacia y la eficiencia del Estado a la hora de prestar sus servicios, entre otros.

A continuación tomaremos el ámbito electoral como marco central del artículo para ver la progresiva implantación del voto electrónico y sus ventajas e inconvenientes como método de voto y contabilización, su transparencia y la seguridad en los comicios.

Respecto a este último elemento, el de la seguridad, veremos las dudas que han generado la implantación y la posibilidad de que se produzca una intromisión en los procesos mediante *hackeo* que afecte a las infraestructuras, los partidos políticos o a la propia maquinaria y sistemas que gestionan los mecanismos de voto electrónico.

Una vez vistas las posibles brechas de seguridad que ofrece el voto electrónico a distintos actores, me centraré en el caso más reciente y quizás más relevante en lo que se refiere a una posible manipulación electoral: las elecciones presidenciales de 2016 que han llevado a la Casa Blanca a Donald J. Trump. El artículo finalizará con los temores

de una serie de Estados, especialmente la República Federal de Alemania, de que otro Estado pretenda influir en el resultado de las elecciones que tendrán lugar en 2017.

La penetración de las TIC en el tejido estatal

Las TIC (Tecnologías de la Información y la Comunicación) están moldeando el futuro de las sociedades modernas. La acción de estas tecnologías no solo está afectando a la propia economía destruyendo puestos de trabajo, alterando los trabajos que siguen siendo desarrollados por mano de obra humana o creando nuevos trabajos que hasta hace poco no existían.

Está afectando, además, a la forma en que nos relacionamos con el resto de la sociedad y también a la forma en que nos relacionamos con nuestros gobiernos. En este sentido, la creación del *e-government* (e-gobierno) supone la introducción de sistemas para gestionar impuestos, licencias, demandas o prescripciones médicas desde nuestros hogares.

Al igual que los ciudadanos y las empresas, los gobiernos han comenzado su particular transición a la esfera digital trasladando parte de sus servicios al mundo virtual e interactuando en la red con los distintos actores sociales.

Durante la década de los 90 se popularizó en EE.UU., el término *e-government*, con el cual se pretendía dar una importancia cada vez mayor a los proyectos tecnológicos que tenían un impacto sobre el modo en que el ciudadano recibía los servicios del Estado.

Mediante las iniciativas conocidas como e-gobierno el Estado pretende ampliar el alcance de los servicios prestados, conseguir una mayor eficiencia en la gestión, acercarse a los ciudadanos e incluirlos en los procesos estatales, aumentar los niveles de transparencia en la administración de los asuntos públicos, etc.

De entre todos los procesos estatales los procesos electorales son los más importantes. No en vano, en ellos los ciudadanos eligen a aquellos que les van a representar durante un cierto tiempo y en los que se confía los distintos aparatos burocráticos con el fin de aplicar unas políticas determinadas.

Con cada vez mayor frecuencia, en estos procesos electorales intervienen las TIC, que pueden jugar un papel importante durante todo el ciclo electoral. Como veremos más adelante, la introducción del voto electrónico y del voto en línea tiene una serie de atractivos y de inconvenientes. Como se ha visto en las elecciones en EE.UU., los procesos electorales son un objetivo principal de los distintos actores que operan en el

ciberespacio. Mediante una serie de acciones un actor puede alterar de manera importante el resultado de unas elecciones, bien sea mediante una acción directa, bien sea a través de la deslegitimación o, simplemente, sembrando dudas sobre la legalidad de los procesos y por ello del resultado electoral. Con ello se puede minar la confianza de los ciudadanos en sus representantes y así dañar la base principal de toda democracia.

¿En qué consiste el voto electrónico?

El voto electrónico forma parte de lo que hoy en día se conoce como nuevas tecnologías de votación (*New Voting Technologies*). Además del voto electrónico, dentro de este grupo se encuentran el escaneo de papeletas o el voto por Internet. Según la OSCE, las nuevas tecnologías de votación se pueden definir como el uso o aplicación de las Tecnologías de la Información y la Comunicación para la emisión del voto, su recuento y posterior tabulación¹.

El Instituto IDEA, por su parte, define el voto electrónico como aquellos «sistemas en que el registro, la emisión o el conteo de los votos en elecciones para cargos políticos y referendos involucra el uso de tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC)»².

Dentro de la categoría de voto electrónico el Instituto IDEA hace una clasificación en 4 grandes grupos según las técnicas y métodos utilizados por estos sistemas:

- Registro Electrónico Directo (RED).
- Reconocimiento óptico de marcas.
- Impresoras de papeletas electrónicas.
- Sistemas de votación en línea (votación por Internet).

Estos sistemas de votación han tenido una aceptación considerable a lo largo y ancho del mundo. Más de una decena de países han optado por este método de votación, ya sea en elecciones municipales, regionales o estatales. Canadá, Estonia, Brasil, Bélgica, Estados Unidos, Reino Unido, India y hasta 2007 los Países Bajos han utilizado alguna de las nuevas tecnologías de votación para gestionar sus procesos electorales. Otros países ya han realizado pruebas piloto para la introducción del voto electrónico o han

¹ OSCE. The use of New Voting Technologies: Comparative experiences in the implementation of electronic voting. 2013. Disponible en: https://www.oas.org/es/sap/deco/seminarios/peru/pre/Robert_Krimmer.pdf

² Institute IDEA. Una introducción al voto electrónico: Consideraciones esenciales. Estocolmo. 2011.

permitido votar a parte de su población en el extranjero (como los soldados desplegados en misiones en el exterior) a través de estos sistemas.

Llevar a cabo la implementación de las nuevas tecnologías de votación no es una tarea fácil. La difícil decisión que tienen que tomar los responsables públicos a la hora de decidir la introducción del voto electrónico viene marcada por una serie de ventajas e inconvenientes que se analizará en el epígrafe siguiente. Sin ninguna duda, el voto electrónico puede suponer un avance nada desdeñable para el desarrollo de los procesos democráticos, no obstante, los inconvenientes que puede provocar una mala implementación, un mal funcionamiento o incluso la disrupción completa del proceso electoral suponen un peso considerable a la hora de decidir no adoptar ningún nuevo método y seguir apostando por los votos en papel.

Ventajas e inconvenientes de la adopción de un sistema de voto electrónico

Las técnicas anteriormente mencionadas vienen acompañadas por un conjunto de factores que se deben tener en cuenta, conocer y calibrar de forma concienzuda antes de decidir su implementación en cualquier escala de la estructura estatal.

Como veremos, la adopción de los distintos sistemas de voto electrónico supone por una parte la posibilidad de mejorar la gestión y el desarrollo de todo el proceso electoral, pero también supone asumir una serie de inconvenientes muchos de los cuales pueden suponer un grave problema en aspectos esenciales de la democracia como puedan ser el secreto del voto, el seguimiento de los resultados o la contabilización de los mismos entre otros.

Entre las ventajas que, según el Instituto IDEA, ofrece el voto electrónico encontramos³:

- La rapidez del sistema a la hora de contar los votos emitidos y, gracias a ello, la obtención más acelerada de los resultados de los comicios.
- La eliminación del error humano a la hora del conteo de los votos, debido a la mayor precisión de las máquinas.
- Una mayor comodidad para los ciudadanos que podría conllevar una mayor participación en las elecciones, dando mayor legitimidad a los procesos electorales.
- Evita las conductas fraudulentas en las mesas electorales y en el conteo de los votos.

³ *Ibíd.*

- Da una mayor accesibilidad a las personas con alguna discapacidad, con problemas de movilidad o con dificultades para ejercer su derecho al voto.
- Ahorros en la gestión de los procesos electorales al eliminar papeletas, reducir el número de personas necesarias en las mesas o resolver problemas logísticos asociados al voto por correo.

Se puede apreciar en esta lista cómo las nuevas tecnologías de votación pueden suponer una mejora en la eficiencia del Estado a la hora de gestionar los procesos electorales, reduciendo los costes, acelerando los resultados, mejorando el acceso de los ciudadanos y facilitando su participación generalizada.

Si las ventajas pueden resultar atractivas, los inconvenientes pueden suponer problemas y dudas de difícil solución.

Los argumentos contrarios a la aplicación de las nuevas tecnologías de votación están asociados a la necesidad de formación de la población, la inversión inicial, las necesidades de suministro y los riesgos asociados a la transparencia, anonimidad, riesgo en la seguridad de los sistemas y falta de confianza de los ciudadanos.

El Instituto IDEA menciona, entre otros, los siguientes argumentos en contra de las nuevas tecnologías de votación:

- Falta de transparencia.
- Falta de homogeneidad y de garantía en la certificación de los sistemas.
- Posibilidad de destrucción del secreto del voto.
- Posible manipulación por ataques informáticos.
- Necesidad de un suministro constante de energía.
- Necesidad de realizar campañas de educación de la población.
- Falta de confianza en los resultados.

Aunque todas estas facetas negativas son compartidas por las nuevas tecnologías de votación, varias de ellas se potencian cuando se quiere ir más allá y permitir la votación en las elecciones a través de Internet, la votación en línea.

Estonia y la sociedad digital

Algunos países ya han avanzado la posibilidad de acercar aún más el proceso electoral a los ciudadanos, dándoles la posibilidad de que estos voten desde sus hogares a través de sus ordenadores e incluso de sus móviles.

Estonia ha hecho de Internet un punto clave de su economía, de su gobernanza y de la gestión de los servicios públicos. El plan e-Estonia ha integrado Internet y las Tecnologías de la Información y de la Comunicación dentro de la estructura del Estado potenciando una serie de servicios y facilitando el acceso de los ciudadanos a un conjunto de sistemas basados en las TIC.

Para el caso que nos concierne, dentro de estos sistemas, el *e-voting* permite a los ciudadanos emitir su voto desde cualquier punto con el único requisito de tener una conexión a Internet. Estonia fue pionero a la hora de implementar el voto en línea. Desde el año 2005, Estonia permitió como uno de los métodos de votación en sus elecciones el voto en línea. Desde ese año, la utilización de este sistema no ha dejado de crecer en los siguientes procesos electorales que han tenido lugar en el país báltico.

No obstante, a pesar de la versatilidad, facilidad y comodidad que supondría el no desplazarse hasta los colegios electorales, varias voces se han alzado contra esta posibilidad por considerarla incluso más peligrosa que los sistemas de voto electrónico antes analizados⁴.

David Dill profesor de informática en la Universidad de Stanford, es contrario a la introducción del voto en línea en los procesos electorales por la falta de seguridad en el ciclo de la emisión y la supervisión del voto. A su juicio «el abrumador consenso de los expertos técnicos es que el *e-voting* es peligroso y que los votantes deben ser capaces de verificar que sus votos fueron adecuadamente registrados»⁵ añadiendo que «el *e-voting* sin papeletas es más peligroso que los sistemas con urnas ya que abre la puerta a errores a gran escala. Un simple virus, o software malicioso instalado por un único individuo, podría distribuirse a miles de máquinas por todo el país, lo que podría cambiar un gran número de votos de forma indetectable».

La seguridad de las TIC se convierte de esta manera en una preocupación constante para los responsables públicos.

Abundando en los posibles fallos, Jason Kitcat señaló que «cuando mis compañeros y yo llevamos a cabo pruebas de monitoreo siempre hemos observado serios defectos en la seguridad y la fiabilidad de los sistemas que se han usado» afirmando que «hemos

⁴ World Economic Forum. Why electronic voting would be a complete disaster. 2016. Disponible en: <https://www.weforum.org/agenda/2016/06/why-online-voting-would-be-a-complete-disaster>

⁵ DILL, David. Electronic Voting: An overview of the problem. Stanford University. Disponible en: usacm.acm.org/images/documents/dill.pdf

encontrado problemas cada vez, y los hemos documentado de forma extensa en artículos revisados por expertos»⁶.

Las dudas sobre la fiabilidad de los sistemas no son un simple inconveniente más de una lista sino que golpean de lleno uno de los pilares de los procesos electorales y de los sistemas democráticos. A fin de facilitar la introducción de las nuevas tecnologías de votación, el Consejo de Europa publicó una serie de líneas directrices para garantizar la transparencia en las elecciones⁷.

El Consejo de Europa agrupó las directrices en una serie de bloques. El bloque de recomendaciones generales se basa, en primer lugar, en haber conseguido un estado previo de confianza generalizada en el sistema electoral; en segundo lugar, asegurar por todos los medios la transparencia en los procesos electorales y, finalmente, haber llevado a cabo una campaña de información sobre las ventajas que se derivan de la adopción del sistema.

En el bloque de directrices legales, el Consejo de Europa recomienda analizar previamente los cambios legales que se deben realizar para poder adoptar las nuevas tecnologías de votación, cambiando, de ser necesario, las reglas penales, civiles, constitucionales o de observación electoral.

También pide el Consejo de Europa la máxima transparencia a la hora de dar acceso a todos los documentos e informes relativos a los procesos electorales. Especialmente sensibles son los documentos relativos a los certificados y a los procesos de auditoría del sistema adoptados. Se requiere además la puesta en funcionamiento de un programa de capacitación y entrenamiento para los observadores electorales nacionales e internacionales.

El bloque relativo a los sistemas hace referencia a una serie de factores que deben tenerse en cuenta como son:

- Evitar la sobre dependencia de uno o dos proveedores de la tecnología.
- Permitir la auditoría del código fuente de votación.

⁶ The Guardian. Why electronic voting is not secure. 2015. Disponible en: <https://www.theguardian.com/technology/2015/mar/30/why-electronic-voting-is-not-secure>

⁷ Consejo de Europa. Dirección general de democracia y asuntos políticos. Guidelines on transparency of e-enabled elections. Estrasburgo 2011.

Disponible en: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168059bdf6>

- Disponer de un segundo medio de almacenamiento del voto registrado para tener en todo momento una copia de seguridad.
- Si se dispone de esta copia de seguridad, llevar a cabo recuentos al azar para certificar que ambas bases de datos concuerdan.
- Tener a disposición de las autoridades reglas claras sobre las acciones a ejercitar en caso de que las bases de almacenamiento de votos primaria y secundaria no concuerden.
- Tener mecanismos para permitir a los votantes saber si su voto ha sido contabilizado.

Como se puede observar, las líneas directrices del Consejo de Europa hacen de la transparencia y la integridad dos requisitos indispensables para el buen funcionamiento de unas elecciones realizadas a través de las nuevas tecnologías de votación.

No en vano, y como veremos más adelante, la integridad de las elecciones, entendida como la gestión adecuada de todo el proceso electoral basado en los principios de transparencia, profesionalidad, competencia e imparcialidad, es la base de la confianza ciudadana en el sistema y es la fuente de legitimidad de las autoridades emanadas de las urnas.

La ausencia de esa integridad, transparencia y legitimidad es una receta perfecta para las convulsiones políticas, algo que ningún sistema puede permitirse y menos una democracia.

A pesar de que en muchos ámbitos de la vida cotidiana la tecnología está siendo adoptada sin muchas complicaciones por los ciudadanos, los acontecimientos que han tenido lugar en los últimos meses, especialmente debido a las elecciones presidenciales en EE.UU., han comenzado a alertar a los expertos y a los responsables políticos sobre los riesgos que para una democracia pueda tener el hecho de sufrir un pirateo informático que tenga como consecuencia que un Estado pueda cambiar el destino político de otro Estado con el fin de aupar a un candidato u otro en un determinado proceso electoral.

En el próximo epígrafe analizaremos el informe publicado por las agencias de inteligencia de EE.UU., y presentado al presidente Donald J. Trump respecto a la injerencia rusa en las elecciones de 2016.

La injerencia en las elecciones de EE.UU., en 2016 y en futuros procesos electorales

Si algo ha marcado el ritmo de las elecciones de 2016 en Estados Unidos ha sido la sospecha de interferencias extranjeras durante todo el proceso. Meses antes de las elecciones se inició un debate sobre la seguridad del voto electrónico y su posible incidencia sobre los resultados de las elecciones. Se ha señalado que «los expertos indican que los sistemas electorales disponibles hoy en día no proporcionan la protección adecuada que se necesitaría para evitar que un hacker extranjero —de hecho, un hacker en cualquier parte— pudiera manipular nuestras elecciones. Lo que es peor, los ataques podrían pasar desapercibidos»⁸.

Uno de los factores más importantes de la campaña fue la infiltración y robo de documentos de la Convención Nacional Demócrata y la posterior publicación de la información a través de *WikiLeaks* en julio del año pasado. Aunque durante los meses previos al 8 de noviembre se demostró cómo las máquinas utilizadas para ejercitar el voto de manera electrónica eran vulnerables o no daban las suficientes garantías de seguridad, ya en 2011 se habían realizado informes sobre las graves vulnerabilidades en las máquinas de votación⁹.

En septiembre, el Departamento de Seguridad Interior (*Department of Homeland Security*) alertó de que más de 20 Estados habían sufrido algún tipo de intento de infiltración. El mismo Departamento ofreció a todos los Estados un análisis de seguridad adicional al nacional¹⁰.

El pasado 6 de enero de 2017 el Director de Inteligencia Nacional hizo público una parte del informe titulado *Valorando las actividades e intenciones rusas en las recientes elecciones en Estados Unidos: El proceso analítico y atribución del ciberincidente*¹¹. En el informe, que no se publicó en su totalidad por razones de seguridad, 3 agencias estadounidenses, la CIA, la NSA y el FBI valoraron la campaña mediática y las herramientas informáticas que Rusia empleó «con el objetivo de minar la fe pública en el

⁸ CHIN Jimmy. Foreigners could hack US elections, experts say. 2015. Disponible en: <http://whowhatwhy.org/2015/08/31/foreigners-could-hack-us-elections-experts-say/>

⁹ FRIEDMAN Brad. Diebold machines can be hacked by remote control. 2011. Disponible en: <https://www.salon.com/2011/09/27/votinghack/>

¹⁰ GELLER Eric, SAMUELSON Darren. More than 20 states have faced major election hacking attempts, DHS says. 2016. Disponible en: <http://www.politico.com/story/2016/09/states-major-election-hacking-228978>

¹¹ Office of the Director of National Intelligence. Assessing Russian activities and intentions in recent US elections. 2016. Disponible en: https://www.dni.gov/files/documents/ICA_2017_01.pdf

proceso democrático en los Estados Unidos, denigrar a la secretaria Clinton y dañar su elegibilidad y su potencial presidencia». Añadiendo que «Putin y el Gobierno ruso desarrollaron una clara preferencia por el presidente Trump».

Según el informe, se sabe que varios actores vinculados al Gobierno ruso estuvieron probando listas de electores y de información sobre los votantes de ciertos Estados y que se intentaron infiltrar en sistemas y máquinas de votación. De hecho, se apunta que, desde principios de 2014, «la inteligencia rusa ha investigado los procesos electorales de Estados Unidos, su tecnología y su equipamiento». No obstante, a pesar de que «la inteligencia rusa obtuvo y mantuvo acceso a múltiples juntas electorales a nivel local y estatal, el Departamento de Seguridad Interior considera que los tipos de sistemas que los actores rusos tenían como objetivo o comprometieron, no estaban dedicados al recuento de votos». Ello implicaría que, a pesar de los intentos, la campaña rusa no pudo manipular el voto de forma directa, aunque sí que pudo lastrar la campaña de la candidata demócrata.

Por otra parte, si el objetivo ruso era sembrar dudas sobre los procesos democráticos en EE.UU., no hay duda de que hasta cierto punto lo han conseguido y que las maniobras rusas parecen haber dañado la imagen de los dos candidatos: desde las protestas contra Hillary Clinton por parte de los seguidores de Bernie Sanders tras las revelaciones de *WikiLeaks* y el consiguiente daño en su imagen que hubiera tenido Clinton de haber ganado, hasta las protestas contra Trump después de las elecciones. Según una encuesta del *Washington Post*, un 18% de los ciudadanos no consideraba como presidente legítimo a Donald Trump, cifra que se elevaba hasta el 33% entre los votantes de Clinton¹².

Como ya se señaló antes, la integridad en los procesos electorales da a los que pierden los comicios la seguridad de que han sido derrotados de manera legal y justa. Aunque las actividades rusas no tuvieran un impacto directo en el resultado de las elecciones, la mera posibilidad de sembrar la duda sobre la legitimidad de los resultados electorales puede convertirse en un elemento tremendamente nocivo para una democracia.

Desafortunadamente, en el informe del director Nacional de Inteligencia se advierte que «Moscú va a aplicar las lecciones aprendidas en la campaña ordenada por Putin y

¹² CLEMENT Scott. The Washington Post. One-third of Clinton supporters say Trump election is not legitimate, poll finds. 2016. Disponible en: <https://www.washingtonpost.com/news/the-fix/wp/2016/11/13/one-third-of-clinton-supporters-say-trump-election-is-not-legitimate-poll-finds/>

dirigida contra las elecciones presidenciales de Estados Unidos para realizar campañas de manipulación en el futuro, incluso contra aliados de Estados Unidos y sus procesos electorales»¹³.

El año 2017 va a estar cargado de elecciones importantes, especialmente en Europa, y los acontecimientos de Estados Unidos no han hecho sino encender todas las alarmas ante un posible intento de manipular o influir en las elecciones que tendrán lugar en países como Holanda, Francia¹⁴ o Alemania.

En estos dos últimos países ya se ha dado la voz de alarma por las posibles interferencias con los procesos electorales que tendrán lugar en abril de este año y en otoño respectivamente. El presidente del *Bundesnachrichtendienst* (Servicio de Información Federal) señaló que «tenemos pruebas de que están teniendo lugar ciberataques que no tienen otro propósito que el de crear incertidumbre política», añadiendo que «los atacantes están interesados en deslegitimar el proceso democrático como tal, independientemente de a quién acabe beneficiando. Tenemos indicios que los ataques proceden de la región rusa»¹⁵.

Conclusiones

Las Tecnologías de la Información y la Comunicación van a ser un pilar fundamental para la gobernanza de un Estado moderno. La introducción de estas tecnologías en todos los ámbitos de la gestión del Estado (sea en materia de transporte, medio ambiental, fiscal, servicios médicos, educación, etc.) va a multiplicar la capacidad de las autoridades para administrar los servicios públicos.

No obstante, la introducción de estas tecnologías en campos como el voto y los procesos electorales tienen que ser cuidadosamente planificadas y ejecutadas, especialmente el aspecto de la seguridad, puesto que los fallos en este ámbito tiene un carácter extremadamente nocivo para cualquier democracia.

¹³ Office of the Director of National Intelligence. Assessing Russian activities and intentions in recent US elections. 2016. Disponible en: https://www.dni.gov/files/documents/ICA_2017_01.pdf

¹⁴ GONZÁLEZ Enric. Francia afirma que «no está a salvo» de ciberataques rusos contra sus elecciones. 2016. Disponible en: <http://www.elmundo.es/internacional/2017/01/09/58729cd046163fc8028b461a.html>

¹⁵ CONNOLLY Kate. German spy chief says Russian hackers could disrupt elections. 2016. Disponible en: <https://www.theguardian.com/world/2016/nov/29/german-spy-chief-russian-hackers-could-disrupt-elections-bruno-kahl-cyber-attacks>

La seguridad de las nuevas tecnologías de votación y de los procesos electorales es un asunto de seguridad nacional para todos aquellos Estados que disponen o que están pensando implementar dichas tecnologías en sus elecciones.

La injerencia de un Estado en los procesos democráticos de otro Estado no es nueva, lo que es nuevo es el abanico de posibilidades que la tecnología ofrece a los atacantes para intentar socavar los fundamentos democráticos de sus enemigos (desde la manipulación de las máquinas, robo de información de partidos políticos pasando por los chantajes a políticos por información robada hasta tumbar páginas de partidos políticos). Todos estos riesgos se han amplificado con el ciberespacio y la interconectividad de la sociedad.

Como hemos visto, las nuevas tecnologías de votación ofrecen ventajas a la hora de gestionar los procesos electorales, sin embargo, siempre y cuando no se pueda garantizar la máxima seguridad, las papeletas deben ser la prioridad. Preguntado sobre si el papel era el patrón oro, David Dill respondió «Sí. El papel tiene unas propiedades fundamentales como tecnología que lo convierten en la tecnología a usar para votar. Tienen unas marcas más o menos indelebles sobre él. Tienes objetos físicos que puedes controlar. Y todo el mundo lo entiende»¹⁶.

*Mayumi Yasunaga Kumano**
Abogada.

¹⁶ World Economic Forum. Why electronic voting would be a complete disaster. 2016. Disponible en: <https://www.weforum.org/agenda/2016/06/why-online-voting-would-be-a-complete-disaster>

20/2017

02 de marzo 2017

*Felipe Manchón Campillo**

El reasentamiento y la reubicación
de refugiados y su aplicación en la
actual crisis humanitaria

El reasentamiento y la reubicación de refugiados y su aplicación en la actual crisis humanitaria

Resumen:

El gran aumento en las cifras de personas refugiadas ha provocado una crisis humanitaria mundial que ha desbordado las previsiones. Se están llevando a cabo diferentes medidas que buscan resolver del modo más rápido y eficaz el enorme número de solicitudes de asilo que se están presentando.

Los grupos de migrantes con unas condiciones especiales de vulnerabilidad han de acogerse a un tipo específico de protección. El reasentamiento, que se ha venido aplicando desde mediados del siglo xx con buenos resultados, tiene como objetivo la integración de los refugiados en sus nuevas sociedades. Sin embargo, la actual crisis ha provocado el surgimiento de un nuevo modelo, la reubicación, cuyo propósito es trasladar a los migrantes a los países con capacidad para acogerles. Este documento pretende analizar ambos, teniendo en cuenta sus similitudes y diferencias, y considerando cuál puede ser más adecuado para aplicar en los diversos casos.

Abstract:

The number of refugees has largely increased, provoking a worldwide humanitarian crisis that has outstripped the previsions. Several measures of varying importance are taking place, looking to solve rapidly and efficiently the massive amount of asylum petitions that are being submitted.

***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 groups of migrants with special conditions of vulnerability have to benefit from a specific type of protection. The goal of resettlement, which has been into force since the middle of the XX century delivering major results, is to achieve the integration of refugees in their new societies. Nevertheless, the current crisis has provoked the appearance of a new approach, relocation, whose aim is to transfer the migrants to other countries with enough capacity to shelter them. This paper intends to analyze both, considering their similarities and differences, and attempting to identify which of them can be more positive to the migrants.

Palabras clave:

Refugiados, Asilo, Reasentamiento, Reubicación, Migraciones, Unión Europea, ACNUR.

Keywords:

Refugees, Asylum, Resettlement, Relocation, Migrations, European Union, UNHCR.

Introducción

Europa afrontará en 2017, por tercer año consecutivo, la grave crisis humanitaria originada por el aumento incontrolado de los flujos migratorios procedentes principalmente de países como Siria, con 329.000 solicitantes de asilo en 2016; Afganistán, con 182.000; e Irak, con 126.000¹. En estos países, la sucesión de conflictos armados en los últimos años ha provocado daños permanentes en determinadas zonas, lo que ha ocasionado desplazamientos tanto internos como externos en busca de unas mejores condiciones de vida.

Aunque estas condiciones bélicas y posbélicas son el principal motivo de dichos movimientos, existen otras muchas causas, como puede ser por ejemplo el empeoramiento extremo de las condiciones climáticas². El ACNUR identifica todas estas condiciones dentro de los factores de empuje y atracción³. Los primeros son las causas originales del movimiento de los refugiados, mientras que los segundos influyen en el patrón de huida.

En Siria, más de 4 millones de personas han escapado hacia Turquía y Líbano desde el comienzo del conflicto en 2011 y se calcula que más de la mitad de la población se ha desplazado, tanto interna como externamente. Por su parte, desde que estalló la guerra en Irak en 2003, 430.000 personas han huido del país, y se ha producido el movimiento interno de aproximadamente 2 millones de personas hacia la zona del Kurdistán. Y, por ejemplo, solamente en Pakistán, hay 15 millones de refugiados procedentes de Afganistán⁴.

Estas crisis han generado variadas respuestas por parte de los gobiernos en busca de soluciones definitivas, aunque ninguna de ellas ha sido completamente efectiva para gestionar el número de llegadas. De las medidas políticas que se han asumido en los

¹ EUROPEAN PARLIAMENTARY RESEARCH SERVICE. *Recent migration flows to the EU*. At a glance, February 2017. Disponible en:

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2017/595918/EPRS_ATA\(2017\)595918_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2017/595918/EPRS_ATA(2017)595918_EN.pdf)
<http://www.europarl.europa.eu/thinktank/infographics/migration/public/index.html?page=budgets>

² MARTÍN CUBEL, Fernando. *El esfuerzo por el reconocimiento del refugiado medioambiental: la iniciativa Nansen*. Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documento de Opinión IEEE 03/2017, 19 de enero de 2017. Disponible en: http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2017/DIEEE003-2017_IniciativaNansen_MartinCubel.pdf. Fecha de la consulta: 23 de enero de 2017.

³ Lewis Historical Society. Migrations Push/Pull Factors. Disponible en: http://lewishistoricalsociety.com/wiki2011/tiki-read_article.php?articleId=28. Fecha de la consulta: 23 de enero de 2017.

⁴ NAÏR, Sami. *Refugiados. Frente a la catástrofe humanitaria, una solución real*. Editorial Memoria Crítica, Madrid, 2016, p. 20.

últimos años, destacan tres: la aprobación del reglamento Dublín III⁵, que incluyó el establecimiento de unas cuotas para que cada país acogiera a un determinado número de personas refugiadas según su capacidad; la firma de diversos acuerdos de readmisión con los países de origen, ofreciéndoles contrapartidas a cambio de frenar la migración antes de que se produzca; y el refuerzo económico e infraestructural a las agencias de control de fronteras, entre ellas, Frontex⁶.

Finalmente, a estas iniciativas hay que añadir la declaración política firmada entre la Unión Europea (UE) y Turquía en el mes de marzo de 2016⁷. En dicha declaración, ambas partes acordaron la reapertura de las negociaciones de ingreso del país turco en la Unión y la reactivación del proceso de liberalización de visados de los ciudadanos turcos para sus viajes al extranjero. A cambio de ello, Ankara se comprometió a acoger a los refugiados deportados desde Grecia, uno de los principales países de llegada de migrantes. Este acuerdo es un ejemplo del modelo de externalización de la gestión migratoria⁸ y su futuro está en cuestión tras el intento de golpe de Estado en Turquía en julio de 2016⁹.

Algunos gobiernos europeos han tenido al mismo tiempo que revisar su política de seguridad y defensa ante el aumento de los atentados terroristas de corte islamista en Europa. Se ha generado además una visión simplificada y cada vez más extendida de que la sucesión de actos terroristas se debe al aumento exponencial de los flujos migratorios. Esto está provocando de forma creciente un cierto rechazo social que se

⁵ COMISIÓN EUROPEA. Reglamento de ejecución (UE) N.º 118/2014, de la Comisión de 30 de enero de 2014 (...) por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país. Disponible en: <https://www.boe.es/doue/2014/039/L00001-00043.pdf>. Fecha de la consulta: 23 de enero de 2017.

⁶ Frontex es la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros de la Unión, encargada del control y vigilancia de las fronteras europeas.

⁷ CONSEJO EUROPEO. Declaración UE-Turquía, 18 de marzo de 2016. Comunicado de prensa 144/16. Disponible en: <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/>. Fecha de la consulta: 23 de enero de 2017.

⁸ ZAPATA BARRERO, Ricard, y ZARAGOZA CRISTIANI, Jonathan. «Externalización de las políticas de inmigración en España: ¿giro de orientación política en la gestión de fronteras y de flujos migratorios?». *Panorama Social*, 2008, n.º 8, pp. 186-195.

Agencia Migreurop. «El reasentamiento de refugiados, instrumento europeo de externalización de los procesos de asilo». Disponible en: <http://www.migreurop.org/article975.html?lang=fr>. Fecha de la consulta: 23 de enero de 2017.

⁹ TORI MORENO, Manuel. *Mediterráneo, un año después*. Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documento de Opinión IEEE 123/2016, 19 de diciembre de 2016. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2016/DIEEEO123-2016_Mediterraneo_ManuelTori.pdf. Fecha de la consulta: 23 de enero de 2017.

incrementa después de cada atentado terrorista¹⁰, lo que no ayuda a la integración de los refugiados en sus nuevas sociedades.

La seguridad es pues una de las principales cuestiones en relación con la actual crisis humanitaria, ya que el volumen de las migraciones hace difícil tanto su control, como el análisis individual de cada caso que es necesario para la concesión del asilo a los refugiados. Aunque estudiar esta vertiente no sea el objetivo de este documento, se trata de un factor que sin duda ha de estar siempre muy presente en el análisis de las cuestiones relacionadas con los refugiados.

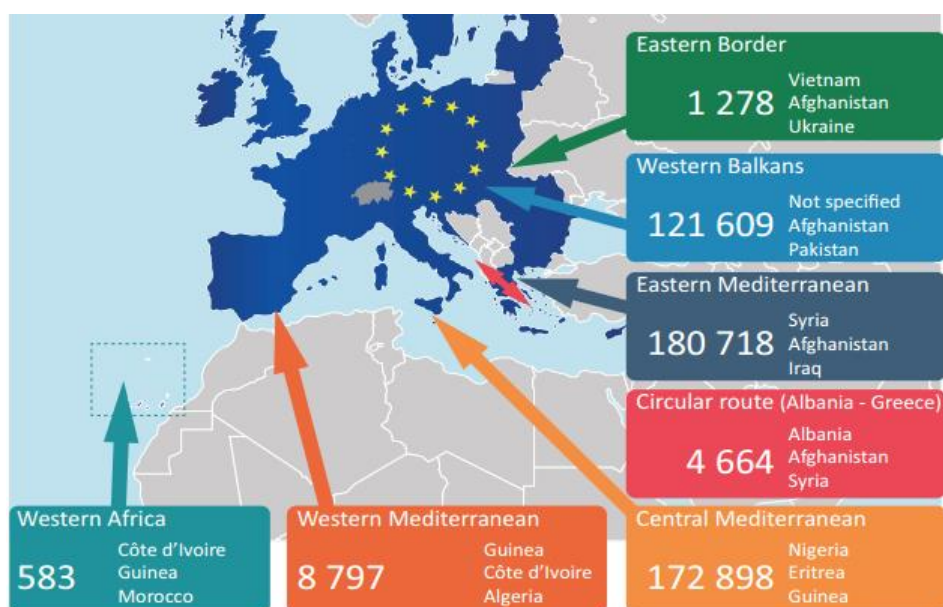


Imagen 1: Mapa con las rutas de entradas ilegales en la Unión (enero-noviembre 2016)

Fuente: Frontex <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/migratory-routes-map/>

En cada ruta figuran el número de entradas y las 3 principales nacionalidades de los migrantes.

¹⁰ JIMÉNEZ OLMOS, Javier. «Refugiados e inmigrantes: solidaridad vs. rechazo en Europa». *Entre Paréntesis, dialogar en las fronteras*, 3 de mayo de 2016. Disponible en: <http://entreparesis.org/refugiados-e-inmigrantes-solidaridad-vs-rechazo-europa/>. Fecha de la consulta: 23 de enero de 2017

El sistema de asilo europeo y las formas de protección a los refugiados

Uno de los principales problemas de la presente crisis son las diferencias entre los sistemas de asilo de cada país y la ausencia de medios de algunos de ellos, como es en la actualidad el caso de Grecia, lo cual repercute de modo considerable en la condición de los refugiados. La implementación de un modelo común de asilo en la UE ha sido una de las prioridades dentro del proceso de construcción europea. Pese a que se han registrado avances en este aspecto, aún se mantienen desigualdades entre los diferentes sistemas, lo que provoca que los refugiados prefieran los países en los que las condiciones son más favorables para ellos¹¹.

La base del sistema de asilo y de la protección a los refugiados es la Convención de Ginebra de 1951¹², que regula la condición de refugiado¹³, estableciendo que «es una persona que, debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de su país». Esto se aplica también a quienes carecen de nacionalidad y se hallan fuera del país en el que residían habitualmente.

Existe asimismo el derecho a la protección subsidiaria que, según la legislación española¹⁴, es «el dispensado a las personas de otros países y a los apátridas que, sin reunir los requisitos para obtener el asilo o ser reconocidas como refugiadas, pero respecto de las cuales se den motivos fundados para creer que si regresasen a su país de origen en el caso de los nacionales o, al de su anterior residencia habitual en el caso de los apátridas, se enfrentarían a un riesgo real».

¹¹ NAÏR, Sami, *op. cit.*, pp.19-22.

¹² ONU. Convención sobre el Estatuto de los Refugiados. Ginebra, 1951. Disponible en: <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2001/0005>. Fecha de la consulta: 23 de enero de 2017.

¹³ Existen tres términos que se utilizan de manera indistinta aunque su significado sea diferente: desplazado interno, solicitante de asilo y refugiado. Un desplazado interno es una persona que debe abandonar su hogar, pero se mantiene dentro de las fronteras de su país. Un solicitante de asilo es una persona que pide que se le reconozca la condición de refugiado, pero que aún no la ha conseguido. La definición de refugiado, según la Convención de Ginebra, es la que se recoge en el texto de este documento.

¹⁴ Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, artículo 4. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2009/BOE-A-2009-17242-consolidado.pdf>. Fecha de la consulta: 23 de enero de 2017.

Algunas ONG definen este estatuto como «el asilo de segunda categoría», porque a pesar de que en la práctica los beneficiarios optan a los mismos derechos que aquellos que obtienen el refugio, su protección desaparece de hecho en el momento en que finaliza el conflicto que motivó la concesión de la protección, y por tanto se puede producir su expulsión.

Sin embargo, hay algunos refugiados que necesitan una protección mayor y más duradera que la expuesta anteriormente, pues están afectados por condiciones extremas de vulnerabilidad, que, o bien hacen imposible un regreso voluntario al país de origen, o bien no son cubiertas en el primer país de asilo, es decir, aquel al que llegan inmediatamente después de desplazarse de su país de origen.

En los casos de los migrantes más vulnerables, se aplican dos mecanismos muy diferentes para cubrir estas necesidades específicas de protección, con soluciones que pueden ser de carácter permanente o temporal: el reasentamiento y la reubicación.

El reasentamiento, un mecanismo de protección duradera

El reasentamiento es, según el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)¹⁵, una oportunidad de los refugiados para volver a comenzar. Se trata de una de las principales opciones que se aplican en las situaciones de especial vulnerabilidad, y su vigencia se remonta a décadas atrás.

Es un mecanismo cuyo fin es buscar una solución permanente para el migrante que la solicita, para lo cual se estudian sus condiciones particulares y se busca el lugar en que su reasentamiento puede tener más éxito.

Diferentes ONG¹⁶ tienen sus propias definiciones del reasentamiento, aunque todas coincidan en su carácter duradero. Oxfam Intermón¹⁷ señala que el reasentamiento «es un mecanismo para ofrecer vías seguras y legales a los refugiados que huyen de su país de origen a un país vecino. A través de dicho sistema, un tercer país acoge

¹⁵ ACNUR. «Manual de reasentamiento del ACNUR». 2011. Disponible en: <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/Publicaciones/2013/9138>.

Fecha de la consulta: 23 de enero de 2017.

¹⁶ Amnistía Internacional. «Refugee resettlement change lives». Disponible en: <https://www.amnesty.org/en/latest/campaigns/2016/03/why-does-refugee-resettlement-change-lives/>.

Fecha de la consulta: 23 de enero de 2017 (Traducción del autor).

¹⁷ Oxfam Intermón. «Reasentamiento de refugiados sirios: una acogida digna para quienes huyen de la guerra». 2 de febrero de 2016. Disponible en: <http://www.oxfamintermon.org/es/accion-humanitaria/emergencia/crisis-en-siria/reasentamiento-refugiados>. Fecha de la consulta: 23 de enero de 2017.

voluntariamente a los refugiados más vulnerables de acuerdo a los criterios del ACNUR». Todas las definiciones destacan que el reasentamiento no puede ser un sustituto de la protección eficaz que ofrece el primer país de asilo¹⁸. Como en muchos casos este país inicial no está en condiciones de ofrecer una protección permanente ni de garantizar el estatus de refugiado, es necesario buscar un tercer país en que puedan reunirse las necesidades específicas de protección de los refugiados.

No es en ningún caso repatriación ni devolución, sino un concepto nuevo para situaciones excepcionales. El objetivo es además que el reasentamiento no sea percibido como una ruta de migración alternativa, y que no genere factores de atracción que incentiven las migraciones económicas.

En definitiva, el reasentamiento ofrece a los refugiados una serie de garantías únicas, que no tienen comparación posible con otros sistemas de protección. No se trata de disminuir la presión sobre determinados países receptores de migrantes, sino de ayudar a las personas o grupos con necesidades especiales de protección.

El carácter duradero de este procedimiento se cumple en la inmensa mayoría de los casos, y proporciona a los migrantes, que en muchos casos lo han perdido todo, una oportunidad para empezar de nuevo en un lugar donde se garanticen sus derechos y se protejan sus necesidades particulares¹⁹.

Reasentamiento: ¿para quién?, ¿por qué?, ¿cómo?

Existen una serie de criterios para la concesión del reasentamiento, todos ellos basados en la necesidad de protección, que puede ser legal o física. Las amenazas, entendidas como todo aquello que ponga en peligro la vida y la seguridad física del refugiado en el país de asilo, justifican el reasentamiento; deben ser reales y directas, y afectan tanto a un individuo en particular como a un grupo.

Pueden necesitar protección las víctimas de tortura, entre las que se incluye también a quienes han sufrido violación sexual, lo que es un acto contra su integridad, causa sufrimiento físico y mental y suele ser razón de castigo personal e intimidación.

¹⁸ La Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR) define el primer país de asilo como aquel que ha otorgado en primer lugar protección al demandante de refugio.

¹⁹ ACNUR. «Projected global resettlement needs 2017». Junio 2016. Disponible en: <http://www.unhcr.org/protection/resettlement/575836267/unhcr-projected-global-resettlement-needs-2017.html>. Fecha de la consulta: 23 de enero de 2017.

Otros grupos que demandan protección específica son las mujeres o niñas en situación de riesgo motivado por su género; los afectados por necesidades médicas en que la vida de la persona corre peligro sin un tratamiento adecuado, o en los que el estado de salud impide llevar una vida normal (ver imagen 2).

Las personas refugiadas pueden solicitar el reasentamiento si...

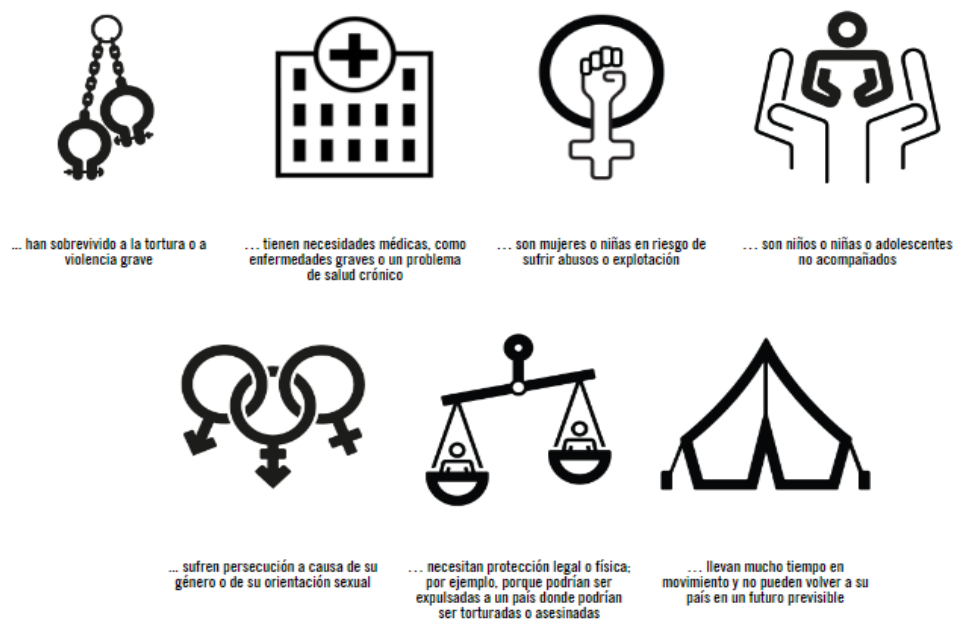


Imagen 2 (fuente: Amnistía Internacional)

Algunos países de asilo no ofrecen protección suficiente por razones legales, ya que en algunos países no se respeta la Convención de Ginebra, y las condiciones de reasentamiento serían muy precarias; infraestructurales, debido a las enormes carencias existentes en algunos sistemas de asilo; o político-sociales, por ejemplo, por los posibles conflictos existentes entre grupos de refugiados en un determinado país.

La protección, el ofrecimiento de soluciones duraderas y el compartir la responsabilidad con los países de acogida son los tres objetivos del reasentamiento²⁰. Para asegurar su cumplimiento, hay una serie de elementos a tener en cuenta en el proceso.

²⁰ ACCEM. «Qué es el reasentamiento de refugiados». Disponible en: http://www.accem.es/ficheros/documentos/pdf_reasentamiento/accem_folleto_que_es_el_reasentamiento.pdf. Fecha de la consulta: 1 de diciembre de 2016.

Una práctica con una historia detrás

El reasentamiento comenzó a aplicarse después de la Segunda Guerra Mundial, con especial protagonismo del colectivo judío. Entre 1947 y 1951, más de un millón de personas procedentes de países como Alemania, Polonia y Holanda fueron reasentadas, superando ampliamente a la repatriación, es decir, el regreso al país de origen. La Organización Internacional para las Migraciones fue fundamental en la concesión de esta protección; el ACNUR, que sustituyó a la OIM en la gestión del reasentamiento, coordinó algunos de los principales movimientos que se sucedieron en los años posteriores.

El campo de acción del reasentamiento es internacional, aunque los países europeos lo han aplicado en menor medida que los americanos. Es poco conocido el compromiso con este sistema de Estados Unidos y Canadá²¹, países que han llegado a acoger todos los años desde su puesta en marcha²² a un número de entre 80.000 y 100.000 refugiados cada uno. Canadá en particular ha redoblado recientemente sus esfuerzos, permitiendo la entrada de 25.000 refugiados sirios a los que ha ofrecido el reasentamiento²³. Europa, en cambio, ha reasentado con lentitud durante el mismo lapso de tiempo, y ha estado en general menos comprometida con dicha opción.

Otra iniciativa en esta línea, el llamado reasentamiento solidario²⁴, ha implicado a los países del Cono Sur. El Plan de Acción de México, firmado en 2004, definió el marco regional de protección para la población refugiada en América Latina, con la participación en un primer momento de Brasil y Chile como países emergentes de reasentamiento, y la posterior integración de Argentina. Durante 2006, el programa se fortaleció con un procedimiento de urgencia para mujeres en riesgo, creado por Brasil, en el que actualmente participan Paraguay y Uruguay.

²¹ MIGRATION POLICY INSTITUTE. «Refugees and asylees in the United States». 28 de octubre de 2015. Disponible en: <http://www.migrationpolicy.org/article/refugees-and-asylees-united-states>. Fecha de la consulta: 23 de enero de 2017.

²² Así ha sido al menos hasta la toma de posesión de Donald Trump como nuevo presidente de los Estados Unidos en enero de 2017, mientras este artículo estaba siendo redactado.

²³ «Canada meets target to resettle 25,000 Syrian refugees». *The Guardian*. 1 de marzo de 2016. Disponible en: <https://www.theguardian.com/world/2016/mar/01/canada-target-resettle-25000-syrian-refugees>. Fecha de la consulta: 23 de enero de 2017.

²⁴ Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). «Reasentamiento solidario». Disponible en: <http://www.acnur.org/que-hace/plan-de-accion-de-mexico/pam-componente-de-soluciones-duraderas/reasentamiento-solidario/>. Fecha de la consulta: 23 de enero de 2017.

Uno de los principales problemas, sin embargo, es que el número de lugares que ofrecen este formato no ha seguido el ritmo de las solicitudes presentadas por el ACNUR ni de las necesidades de reasentamiento y así, la brecha entre las demandas mundiales de asilo y las cuotas ofrecidas por los Estados han aumentado significativamente.

La reubicación como solución de emergencia

Ante los problemas graves de infraestructura generados por la insuficiencia de algunos sistemas de asilo, la reubicación de refugiados ha sido la medida elegida por la Unión Europea para descargar la presión de los principales países que reciben migrantes. A diferencia del reasentamiento, la reubicación es un mecanismo novedoso que pone la atención en los países más que en la situación particular de los refugiados.

Se trata simplemente del traslado del solicitante de un Estado miembro a otro, es decir, se ciñe al ámbito europeo, y su historia es mucho más reciente que la del anterior mecanismo. Se puso en marcha en mayo de 2015, motivado por la situación de emergencia general a nivel comunitario y por circunstancias particulares de países como Grecia, que corrían el riesgo de no poder gestionar las peticiones de asilo urgentes de cientos de migrantes. Según la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de la ONU, la celeridad con que se resuelven los casos podría vulnerar en ocasiones los derechos de los refugiados²⁵.

Definiendo un mecanismo novedoso...

La base legal que los diferentes organismos europeos han utilizado para poner en marcha la reubicación es el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)²⁶, que en su artículo 78.3 señala que «si uno o varios Estados se enfrentan a una situación de emergencia caracterizada por la afluencia repentina de nacionales de terceros países, el Consejo podrá adoptar, a propuesta de la Comisión, medidas provisionales en beneficio de los Estados miembros afectados».

²⁵ CONFERENCIA MUNDIAL DE DERECHOS HUMANOS. «Los desalojos forzados y los derechos humanos». Disponible en: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet25sp.pdf>. Fecha de la consulta: 23 de enero de 2017.

²⁶ UNIÓN EUROPEA. Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>. Fecha de consulta: 23 enero 2017.

En julio de 2015, los representantes de los Estados miembros se reunieron, y publicaron una serie de conclusiones que marcaron el comienzo formal de la práctica de la reubicación. El texto aprobado²⁷ prevé las condiciones en que esta ha de producirse, y en un anexo, señala cuántos refugiados deberá acoger cada Estado en función de sus capacidades. Los países europeos que más refugiados acogerían serían Noruega (3.500 personas), Francia (2.375), Reino Unido²⁸ (2.200), Austria (1.900), Italia (1.989) y Alemania (1.600).

Este mecanismo, cuyos tres puntos clave son la emergencia que lo motiva, la rapidez en su puesta en marcha y su carácter provisional, es inédito en su forma. La reubicación es una práctica en la que las decisiones son tomadas por los organismos comunitarios en función de la capacidad de recepción del país de asilo, más que de los criterios de protección específica que son los que definen el reasentamiento.

Desde su aprobación se ha producido un movimiento crítico con la reubicación, que ha provocado que muchos países se nieguen a acoger a los refugiados asignados. Un caso aparte es el de Hungría, cuyo Gobierno rechazó participar en el reparto de refugiados en el momento en que este arrancó, y que recientemente celebró un referéndum en el que un 98% de los votantes se opusieron al sistema de cuotas propuesto por la Unión Europea²⁹.

En la reunión de los países miembros de la Unión de julio de 2015 también se puso en marcha un programa excepcional por el cual, además de los incluidos en los cupos generales, se reubicaría a 22.504 personas procedentes de Oriente Medio, Cuerno de África y norte de África en un plazo de dos años. Estas cifras no se han cumplido³⁰ y el número total de reubicados hasta el momento asciende a 937.

²⁷ UNIÓN EUROPEA. «Conclusiones de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, sobre el reasentamiento mediante programas multilaterales y nacionales de 20 000 personas claramente necesitadas de protección internacional». Disponible en: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11130-2015-INIT/es/pdf>. Fecha de la consulta: 23 de enero de 2017.

²⁸ Este reparto fue aprobado antes del referéndum sobre el *brexit* en junio de 2016.

²⁹ «Hungary referendum: 98 per cent of the voters say “no” to EU migrant quotas». *The Telegraph*, 2 de octubre de 2016. Disponible en: <http://www.telegraph.co.uk/news/2016/10/02/hungary-votes-no-to-migrant-quota-polls-suggest-but-what-does/>. Fecha de la consulta: 23 de enero de 2017.

³⁰ «Bruselas denuncia el incumplimiento de las promesas sobre los refugiados». *El País*, 14 de octubre de 2016. Disponible en: http://internacional.elpais.com/internacional/2015/10/14/actualidad/1444827108_455292.html. Fecha de la consulta: 9 de diciembre de 2016.

Esto se debe eminentemente a un interés político limitado, debido entre otros a graves problemas de infraestructura en cada uno de los Estados que hacen imposible el asilo a un buen ritmo.

... y aplicándolo sobre la marcha

En junio de 2016, casi un año después de que se iniciara el proceso de reubicación, los países miembros de la Unión Europea se reunieron para evaluar los avances y para seguir planteando soluciones³¹. Estas debían pasar por el aumento del compromiso político y por la reforma de los sistemas de asilo para acoger a los nuevos flujos. El balance final fue bastante optimista, constatándose una ejecución lenta, pero con indicios de una tendencia positiva, con la evidencia de un aumento en el número de solicitantes y nacionalidades elegibles.

Sin embargo, la postura oficial de los organismos comunitarios choca con el ritmo real del procedimiento, ya que según otras fuentes, los países no están cumpliendo sus compromisos³². A septiembre de 2016, el total de refugiados que había sido reubicado a nivel comunitario solamente llegaba al 3,5% del total de los previstos. El país que más había cumplido fue Malta, que acogió a un 38,17% de migrantes (de los 14 migrantes prometidos). El que menos, Eslovaquia, que se había comprometido a admitir a 100 personas, y que solamente alcanzó un 0,33% de su cuota. Al mismo tiempo, algunos países europeos presentan dificultades en su sistema de asilo o en su situación nacional, que provocan que los refugiados prefieran no permanecer en ellos, pese al compromiso de reubicación.

Algunas ONG³³ han criticado que la urgencia con la que se resuelven las solicitudes de asilo choca con la Convención de Ginebra, que exige un análisis individual y

³¹ COMISIÓN EUROPEA. «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo. Cuarto informe sobre reubicación y reasentamiento». Disponible en: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/ES/1-2016-416-ES-F1-1.PDF>. Fecha de la consulta: 23 de enero de 2017.

³² «La UE solo ha reubicado al 3 % de los refugiados prometidos hace un año». *El Periódico*, 22 de septiembre de 2016. Disponible en: <http://www.elperiodico.com/es/noticias/internacional/solo-reubicado-los-refugiados-prometidos-hace-ano-5400566>.

«Reubicación de refugiados en Europa / Refugiados reubicados en cada país (gráficos)». *El País*, 28 de septiembre de 2016.

http://internacional.elpais.com/internacional/2016/09/28/actualidad/1475062386_470303.html

Fecha de la consulta: 23 de enero de 2017.

³³ CEAR. «Informe 2016: las personas refugiadas en España y en Europa». Disponible en: https://www.cear.es/wp-content/uploads/2016/06/Informe_CEAR_2016.pdf. Fecha de la consulta: 23 de enero de 2017.

pormenorizado de cada una de las peticiones, y que prohíbe prácticas como la expulsión colectiva de grupos de refugiados, que se han documentado desde la puesta en marcha de este mecanismo. También han llamado la atención sobre el aumento de los menores no acompañados³⁴, el grupo más difícil de reubicar, ante los problemas de identificación, los rechazos injustificados de las peticiones de asilo y la respuesta dispar de los países involucrados en el sistema.

En resumen, cabe señalar que las dudas sobre la eficiencia a largo plazo de la reubicación son cada vez mayores, debido en gran parte a que el cumplimiento de las cuotas de asilo es dispar, y el criterio político se está imponiendo sobre el humanitario. 2017 será un año clave para el futuro de la reubicación, una polémica medida que se centra principalmente en una parte del problema, la relativa a la falta de capacidad de los sistemas de asilo de los países que más refugiados reciben.

Reasentamiento y reubicación: principales diferencias

Ambos modelos difieren en la mayoría de sus características. En primer lugar, se refieren a diferentes ámbitos. El reasentamiento es una práctica internacional, con especial impacto en los países americanos, que son los que más la han aplicado. Por el contrario, la reubicación se adscribe únicamente al territorio europeo, lo que provoca que el reasentamiento no tenga mayor protagonismo a nivel comunitario.

Hay también muchas diferencias en el procedimiento previsto. En el caso del reasentamiento, se organiza con el objetivo de poner en marcha soluciones duraderas y de que la persona pueda integrarse definitivamente en el lugar al que llega. La reubicación, por su parte, dada la urgencia que la motiva, se centra en descargar rápidamente la presión sobre los principales países receptores de refugiados, con lo cual el procedimiento es mucho más rápido.

La propia concepción de cada uno de ellos no es la misma. El reasentamiento ha demostrado durante más de medio siglo en todo el mundo su fiabilidad en el traslado de los refugiados más vulnerables a lugares donde se respeten sus derechos y donde puedan empezar una vida nueva. Se trata de un mecanismo que prima el elemento humanitario. Su carácter permanente y el análisis pormenorizado tanto de las

³⁴ ACNUR. «Los menores no acompañados y la protección del asilo». Disponible en: <http://www.acnur.org/a-quien-ayuda/ninos/los-menores-no-acompanados-y-la-proteccion-del-asilo/>. Fecha de la consulta: 23 de enero de 2017.

condiciones del migrante como del país de acogida son los elementos en que descansa su credibilidad. Existe un compromiso entre todas las partes, incluyendo a las ONG involucradas en el proceso, para que la integración sea satisfactoria.

La reubicación, en cambio, pone el foco en el interés de los países. Es una decisión política, cuya principal debilidad radica en su temporalidad y excepcionalidad, y en su limitada base legal. Aunque trata de aligerar los sistemas de asilo de los países que más migrantes reciben, no prevé la implementación de medidas para reforzarlos, ni para acelerar la resolución de las solicitudes de acogida en marcha.

Conclusiones

Tal y como se ha visto en este documento, la principal coincidencia entre reasentamiento y reubicación es que ambos se ponen en marcha para proteger a refugiados con necesidades especiales y en circunstancias muy particulares, buscándose para ellos un tercer país de acogida.

El reasentamiento plantea en teoría las garantías necesarias para que los refugiados puedan ser acogidos de forma duradera. Se trata de un mecanismo cuya validez ha sido probada a lo largo de los años, y que ha servido para ofrecer una segunda oportunidad a personas en necesidad por todo el mundo.

Aplicando un punto de vista humanitario, primando los derechos de los refugiados sobre los intereses políticos, este parece el mecanismo preferible para las personas cuya integridad física o mental pueda estar en peligro en el primer país de asilo. Respeta las leyes internacionales sobre acogida y realiza un análisis individualizado y pormenorizado de cada caso para una atención más eficiente. La duración del proceso es una de sus garantías, pero es a la vez una de las razones por la que ha ido perdiendo fuerza en estos tiempos de urgencia.

La reubicación emplea una visión diferente, y las necesidades a cubrir no son tanto las de los migrantes, sino las de los países. Sin embargo, carece de las garantías necesarias para un correcto funcionamiento, y está motivado por la urgencia de su puesta en marcha. Esto genera la vulneración de los derechos de algunos migrantes ante la voluntad de resolver rápidamente los expedientes. No existe una base legal firme, lo que deriva en una aplicación dispar del mecanismo en los países involucrados. El sistema de las cuotas no se está poniendo en marcha tal y como se decidió, y no existen elementos punitivos para los países que incumplan sus compromisos.

La base sobre la que se planteó la reubicación, la descarga de la presión sobre los países que más migrantes reciben, es sin duda positiva. Sin embargo, deben llevarse a cabo reformas que contribuyan a una mayor efectividad, agilizando el estudio de las solicitudes pendientes, y previendo un mecanismo más duradero en el largo plazo.

Desde el comienzo de la actual crisis humanitaria, se han querido ofrecer soluciones para gestionar la llegada de migrantes a las fronteras. Sin embargo, el refuerzo de la «Europa Fortaleza», es decir, el conjunto de medidas de diferente índole que se han puesto en marcha para blindar el continente, deja al descubierto una innegable realidad: incluso aunque el aumento de las políticas de control en frontera fuera completamente efectivo, muchos refugiados seguirían esperando la resolución de sus solicitudes de asilo.

Para Europa, cabe afirmar que el principal problema generado por esta crisis no es tanto el aumento exponencial en la llegada de refugiados a sus costas, sino la falta de previsión de los organismos comunitarios. No se han puesto en marcha suficientes elementos de convergencia entre los diferentes sistemas de asilo de los países miembros, ni se ha configurado una política migratoria común firme con mecanismos claros que pudieran aplicarse en una situación como esta. Muchos migrantes se encuentran atrapados en los países a los que han llegado, sufren condiciones de vida precarias, no se resuelven sus solicitudes de asilo, lo que se hace más grave en el caso de los refugiados con necesidades específicas de protección.

*Felipe Manchón Campillo**
Periodista-máster comunicación política e institucional.

21/2017

3 de marzo 2017

*Vicente Moret Millás**

Aspectos relativos a la
incorporación de la Directiva NIS al
ordenamiento jurídico español

Aspectos relativos a la incorporación de la Directiva NIS al ordenamiento jurídico español

Resumen:

La Directiva NIS (*Network and Information Systems*), aprobada el 9 de julio de 2016, es el primer intento serio de la Unión Europea para hacer frente al reto de la ciberseguridad en el contexto actual en el cual es constante la preocupación por la seguridad en el ciberespacio, especialmente tras los cada vez más frecuentes incidentes de seguridad que se producen protagonizados en muchos casos por agentes gubernamentales al servicio de Estados. Este desafío no incluye solo incrementar la ciberseguridad de las personas, empresas y operadores de la red, sino también de las infraestructuras críticas, las redes de las Administraciones públicas, la infraestructuras y sistemas militares, o bien la actividad económica. A todos estos ámbitos se une ahora la utilización del ciberespacio como vector de desestabilización política e institucional. Su aprobación supone una serie de nuevas obligaciones muy relevantes tanto para los Estados miembros, como para ciertos actores que, en realidad, incluyen a la mayoría de los principales agentes económicos, en sectores tan relevantes como la energía, la banca o la sanidad. Además, los Estados deberán adaptar sus estructuras administrativas a estas nuevas obligaciones. En definitiva, el ciberespacio se ha convertido ya en el lugar en el cual se va a decidir en gran medida la prosperidad y seguridad de los países en el futuro próximo. Desde la aprobación de la Directiva NIS dotar de mayor seguridad a los sistemas es una

***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.

obligación ya impuesta por el Derecho comunitario en cumplimiento de la cual España no debería quedarse en un cumplimiento normativo estricto; debería ir más allá, creando un sólido sistema institucional que asegure un razonable nivel de ciberseguridad.

Abstract:

The NIS (Network and Information Systems) Directive, adopted on 9 July 2016, is the first serious attempt by the EU to address the cybersecurity challenge in the current context. Concerns for Cyberspace, are important after the increasingly frequent security incidents that are often carried out by government agents at the service of States. This challenge does not only increase the cybersecurity of people, companies and network operators, but also public critical infrastructures and military systems. To all these areas, the use of cyberspace as a vehicle for political and institutional destabilization is now a reality. Its adoption implies a series of new obligations which are very relevant both for the Member States and for certain actors which, in fact, include main economic agents in sectors so relevant as energy, banking or health. In addition, States should adapt their administrative structures to these new obligations. In short, cyberspace has already become the place where the countries prosperity and security in the near future will be decided. The approval of the NIS Directive to provide greater security to the information systems is an obligation already imposed by Community law under which Spain should not remain in strict regulatory compliance; should go further, creating a strong institutional system that ensures a reasonable level of cybersecurity.

Palabras clave:

Ciberseguridad, Directiva NIS, Unión Europea.

Keywords:

Cybersecurity, NIS Directive, European Union.

Introducción

Lograr un adecuado nivel de ciberseguridad en la red es uno de los retos más importantes a los que se enfrentan los Estados a la hora de proteger a sus ciudadanos. A las amenazas ya conocidas relativas a las infraestructuras críticas, las redes de las Administraciones públicas, las infraestructuras y sistemas militares, o bien la actividad económica, se une ahora la utilización del ciberespacio como vector de desestabilización política e institucional. En definitiva, el ciberespacio emerge así como un ámbito prioritario de acción de los Estados para proporcionar seguridad a sus ciudadanos. Esta, no debe olvidarse, es la primera de las obligaciones de todo Estado¹. A este respecto debe señalarse que las amenazas en este entorno han sido hasta hace poco infravaloradas como un peligro real con una dimensión lo suficientemente grande como para poner en riesgo toda una infraestructura vital como son las redes de comunicación². No obstante, la dificultad en este ámbito radica precisamente en que la acción de los Estados hasta la aparición del ciberespacio como escenario, ha estado delimitada claramente por la existencia de unas fronteras nacionales y por ello, de una limitación física a la aplicación de los poderes del Estado. Soberanía es siempre un atributo ligado al de territorio, población, y sistema político³. Y el problema radica en que en el ciberespacio no hay fronteras, sino un conjunto infinito de interconexiones basadas, eso sí, en una infraestructura física compuesta por servidores y redes de comunicaciones. En definitiva nos encontramos ante un nuevo contexto, que en su gravedad máxima supondría la utilización de la red para lanzar acciones militares contra las Fuerzas Armadas de otros Estados, añadiéndose así un quinto escenario para la guerra junto a los otros cuatro tradicionales; tierra, mar, aire y espacio⁴.

Es por ello que en el ámbito europeo, se comprendió la necesidad de reforzar la cooperación entre Estados en esta materia, cumpliendo por otra parte con uno de los parámetros básicos fundacionales de la Unión que es precisamente servir de estructura que permita la cooperación entre Estados. Por ello se consideró imprescindible

¹ Kelsen, Hans. Teoría General del Estado. Editorial Nacional. 1979. México. P. 55.

² Necesidad de una conciencia nacional de ciberseguridad. Monografías de la Escuela de Altos Estudios de la Defensa. Núm. 137. Ministerio de Defensa. 2013. P. 11.

³ Pérez-Serrano, Nicolás. Tratado de Derecho Político. Civitas. Madrid. 1984. P. 95.

⁴ Ballesteros Martín, Miguel Ángel. En: Panorama geopolítico de los conflictos 2013. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Ministerio de Defensa. 2013. P. 12.

establecer unos parámetros y estándares comunes de ciberseguridad mediante un incremento de la cooperación y colaboración entre los Estados miembros de la UE. Por las propias características del ciberespacio es evidente que solo una acción concertada será una acción eficaz en esta materia. Este es el único modo de lograr una actuación eficaz y eficiente, que otorgue a los países de la Unión una cierta garantía frente a los múltiples y graves retos a los que ahora se enfrenta y que incluyen de forma evidente riesgos geopolíticos, como los acontecimientos más recientes revelan. Es necesario un nivel de protección real y aceptable de las personas, las instituciones económicas y los órganos de naturaleza política y que son manifestación por excelencia de la soberanía de los Estados. Muchos de los incidentes de seguridad más graves que afectan a estas instituciones de gobernanza estatal a menudo tienen un carácter transfronterizo y, por tanto, afectan a más de un Estado miembro. En muchos casos estas ciberamenazas constituyen auténticos supuestos de enfrentamientos entre Estados para los cuales el Derecho ya está empezando a proponer soluciones para intentar establecer regulación de carácter internacional de los aspectos relacionados con la ciberseguridad⁵.

La inexistencia de una estrategia de protección común o bien la existencia de una estrategia fragmentada hace vulnerables a todos los países miembros, con independencia de las medidas adoptadas a nivel nacional, siendo así que la ciberseguridad colectiva se asemeja a una cadena, en la cual cada Estado es un eslabón. Por ello, la fortaleza de esa cadena frente a ciberataques depende de la fortaleza que tenga el más débil de los eslabones que forman esa cadena.

Por estas razones y otras muchas que son bien conocidas, el pasado día 6 de julio de 2016, se aprobó la Directiva NIS (*Network and Information Systems*) 2016/1148, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a las medidas destinadas a garantizar un elevado nivel común de seguridad de las redes y sistemas de información en la Unión. Como afirma esta Directiva «La magnitud, la frecuencia y los efectos de los incidentes de seguridad se están incrementando y representan una grave amenaza para el funcionamiento de las redes y sistemas de información. Esos sistemas pueden convertirse además en objetivo de acciones nocivas deliberadas destinadas a perjudicar o interrumpir su funcionamiento. Este tipo de incidentes puede interrumpir las actividades

⁵ Schmitt, Michael. «Classification of Cyber Conflict». *J Conflict Security Law* (Summer 2012) 17 (2): 245-260. Oxford Journals. 2012.

económicas, generar considerables pérdidas financieras, menoscabar la confianza del usuario y causar grandes daños a la economía de la Unión»⁶.

Con esta nueva norma comunitaria se pretende fijar niveles comunes de seguridad en todos los Estados miembros impulsando la cooperación entre ellos. La Directiva establece que los Estados miembros dispondrán de 21 meses para llevar a cabo la trasposición a la legislación nacional, y seis meses más para proceder a identificar a los operadores de servicios esenciales. Efectivamente, uno de los aspectos más destacados de esta Directiva, que deberá ser traspuesta a los distintos ordenamientos nacionales, es decir incorporada a ellos, contempla la obligación de los Estados de identificar a las empresas susceptibles de ser declaradas como «operadores de servicios esenciales» en sectores tan esenciales como el energético, el del transporte, servicios sanitarios o banca. En este sentido los Estados tienen la obligación de designar a las compañías clave en cada uno de los sectores anteriores, usando criterios específicos, tales como, el que un servicio sea o no esencial para que la sociedad y la economía se desenvuelvan con normalidad, o que un incidente que afecte a esa empresa pueda generar graves perturbaciones en la prestación de ese servicio⁷. En este sentido, los proveedores de algunos servicios digitales tales como el comercio en línea, los motores de búsqueda, o los servicios prestados desde la nube también estarán obligados a tomar medidas para garantizar la seguridad de su infraestructura. Además en estos casos también se deberá informar a la autoridad competente en caso de incidentes graves.

Aspectos más destacados de la Directiva NIS

Uno de los principales aspectos de esta Directiva es la creación de nuevos mecanismos de cooperación europea. Para abordar de una vez y con garantías de éxito esta necesidad imperiosa de colaboración, se establece en la Directiva el establecimiento de un «grupo de cooperación» para intercambiar información y prestar colaboración a los países miembros en el desarrollo de sus herramientas y sistemas de ciberseguridad. Por

⁶ DIRECTIVA (UE) 2016/1148, DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 6 de julio de 2016 relativa a las medidas destinadas a garantizar un elevado nivel común de seguridad de las redes y sistemas de información en la Unión. <https://www.boe.es/doue/2016/194/L00001-00030.pdf>.

⁷ «The cost of immaturity». The Economist. 5 nov. 2015. «The cyber-security industry is booming. A report by Bank of America Merrill Lynch reckons the market is \$75 billion a year now and will be \$170 billion by 2020. Not only is demand soaring, but barriers to entry are low. Anyone able to spout a bit of computer jargon can set up shop (it also helps if you can say you have a background in an intelligence service or the military)».

ello se obliga a cada Estado miembro a adoptar una estrategia nacional que fije una hoja de ruta y que asuma unos compromisos. La parte práctica operativa de estas estrategias viene dada por la obligación de los países de crear una red de equipos de respuesta ante incidentes de seguridad informática para gestionar amenazas, riesgos e incidentes, así como cooperar en materia de seguridad transfronteriza.

En esta labor de coordinación que es vital va a tener un protagonismo central la Agencia Europea de Seguridad en las Redes (ENISA), la cual desempeñará un papel esencial, particularmente en las materias relativas a la cooperación entre autoridades. No obstante, a este respecto debe tenerse en cuenta un límite insoslayable que enmarcará estos esfuerzos; la nueva regulación de la protección de datos establecida en el nuevo Reglamento 2016/679, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos.

Por otra parte se debe señalar que los esfuerzos de la Unión Europea en esta materia no son nuevos. El aumento que han experimentado en los últimos años las amenazas tecnológicas y sus potenciales peligros le llevaron hace unos años a diseñar la Estrategia Europea de Ciberseguridad, en 2013, que sentaba las bases de los objetivos de los 28 en materia de protección de las tecnologías de la información y las comunicaciones. Fue aquel mismo año cuando se comenzó a gestar la propuesta para la elaboración de una Directiva sobre ciberseguridad, la cual debía fijar unas reglas uniformes para todos los Estados miembros. Tres años después, esa iniciativa ha desembocado en la Directiva UE 2016/1148, también conocida como Directiva NIS.

A nivel operativo la Directiva establece como mecanismo de respuesta rápida ante incidentes graves una red de equipos de respuesta a incidentes de seguridad informática (CSIRT), compuesta por el resultante del total de los CSIRT nacionales de referencia, designados por los 28 países de la Unión Europea. En definitiva esta red es el instrumento real y operativo de que encarna los principios antes citados de cooperación rápida y eficaz. A este respecto, se debe insistir en la necesidad de cooperación, necesidad que ya se ha ido poniendo de manifiesto en otros foros como el Consejo de Europa⁸.

⁸ Resolution 2070 (2015) «Increasing co-operation against cyberterrorism and other large scale attacks on the Internet». Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa.

A este respecto, por lo que se refiere a nuestro país, España cuenta en la actualidad con varios de estos equipos que podrían cumplir los requisitos que marca la Directiva, como son el CERT de Seguridad e Industria, el del Centro Criptológico Nacional (CCN-CERT), y el del Mando Conjunto de Ciberdefensa (MCCD), entre otros.

Resumiendo, los principales ejes de la nueva normativa se centrarán en el cumplimiento de una serie de obligaciones por parte de los Estados nacionales. Los Estados miembros deberán identificar antes del 9 de noviembre de 2018 a las compañías que tendrán la consideración de operadores de servicios esenciales en los siete sectores señalados por la Directiva. Para llevar a cabo esta compleja tarea esta norma establece unos criterios como el grado de dependencia de dichos servicios para su funcionamiento de las redes y sistemas de la información, o los efectos que podría causar un incidente de ciberseguridad si este se llega a materializar. No obstante, el hecho de que se establezca en el inicio esa lista no significa que el esfuerzo acabe ahí, ya que los Estados miembros deberán revisar esa lista de operadores, al menos, una vez cada dos años.

Por otro lado, como ya se dijo antes, los Estados miembros tienen la obligación de contar con estrategias nacionales de ciberseguridad para poder establecer sus objetivos estratégicos en esta materia. En ese sentido, España cuenta ya con una Estrategia de Ciberseguridad Nacional desde el año 2013, con lo cual parte del camino ya se ha andado. No obstante, uno de los puntos clave que tendrá que resolver nuestro país, al igual que sus socios europeos, es el nombramiento de una o varias autoridades nacionales competentes, que serán las responsables de la implementación de la Directiva y además de liderar las acciones recogidas en dicha norma. A este respecto el asunto central será la designación de un «punto de contacto único nacional» que ejercerá de nexo de comunicación entre las autoridades de los Estados miembros, así como entre estas y el Grupo de Cooperación. Teniendo en cuenta la transversalidad de la materia, así como la existencia de varias Administraciones y órganos estatales con competencias cruzadas o concurrentes en muchos casos, fijar responsabilidades, así como fijar superioridades o subordinaciones no será fácil.

No obstante, lo más novedoso quizá de la directiva no haga referencia a la organización administrativa o pública de las actuaciones previstas. Teniendo en cuenta el papel protagonista de las empresas privadas prestadoras de servicios esenciales o y de los proveedores de servicios digitales, también de naturaleza jurídica privada, nada se conseguiría si las obligaciones que fija la Directiva solo se refiriesen a los actores

públicos, Estados y Administraciones Públicas. Por ello, la Directiva extiende sus obligaciones a actores privados. Los operadores de servicios esenciales y proveedores de servicios digitales tendrán que establecer una serie de medidas de seguridad para proteger sus redes y sistemas de la información.

El aspecto más novedoso y que más implicaciones jurídicas y económicas tiene, está relacionado con el deber de esas empresas de notificar los incidentes graves que afecten a sus redes y sistemas. Se establece la obligación de que estas empresas trasladen «sin dilación indebida» a la autoridad competente o al CSIRT nacional aquellos incidentes de seguridad que sufran y puedan afectar a la continuidad de sus actividades. No obstante, se establece una salvedad en el caso de los proveedores de servicios digitales ya que dicha obligación únicamente se entenderá exigible cuando las empresas tengan acceso a la información necesaria para valorar el impacto de un incidente. En definitiva esta cláusula supone dejar en manos de la empresa que ha sufrido el incidente la capacidad de valorar cuando se considera que se está en posesión de esa información, y en consecuencia, proceder a la comunicación.

Además, se establece que cuando los efectos de ese incidente grave puedan extenderse a los servicios esenciales de otro Estado de la Unión, las autoridades nacionales designadas habrán de informar a sus homólogas en los Estados miembros que pudiesen resultar afectados. Su relevancia, y por tanto la obligatoriedad o no de proceder a la notificación de ese incidente, viene fijada en la Directiva por la existencia de unos parámetros, tales como el número de usuarios afectados, la duración del incidente, la extensión geográfica, el grado de perturbación del funcionamiento del servicio o el alcance del impacto.

En el marco de esa voluntad de extender la ciberseguridad lo máximo posible en el ámbito de la Unión, la Directiva acude también no solo a la obligación *exnorma* sino que también prevé que aquellas empresas que no se encuentren obligadas por la propia Directiva, pero quieran notificar los incidentes que afecten a la continuidad de sus servicios, puedan hacerlo de forma voluntaria.

A este respecto, uno de los aspectos esenciales para la vigencia de la norma y su aplicación será sin duda, el régimen sancionador que se establezca por el incumplimiento de la Directiva. Se trata sin duda de la cuestión más compleja y delicada de cuantas operaciones jurídicas requiere la trasposición de esta Directiva, ya que como es notorio la fijación de un régimen sancionador supone una limitación del ámbito de libertad de

individuos y empresas y por ello debe ser construido respetando y siguiendo la doctrina constitucional que configura la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas. Los Estados miembros deberán establecer un régimen de sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias para las empresas que no cumplan las disposiciones fijadas en la normativa, sin renunciar además a recoger también todas las garantías y limitaciones de esa potestad sancionadora, dadas las negativas consecuencias reputacionales que dichas notificaciones pueden suponer.

La incorporación de la Directiva NIS a los ordenamientos nacionales

Los Estados miembros de la Unión ya están comenzando los procedimientos para la trasposición a sus ordenamientos jurídicos de la Directiva, teniendo como plazo para ello hasta el 9 de mayo de 2018. Una labor que no será sencilla ni siquiera para países como España, que en los últimos años ha llevado a cabo avances notables en varios aspectos que también son abordados por la nueva regulación europea. En esta Directiva existen aspectos que previsiblemente darán lugar a un importante esfuerzo de análisis normativo para poder llevar a cabo una transposición adecuada.

La Unión Europea ya ha puesto de relieve la importancia de esa fase de trasposición y por ello ha elaborado diversos documentos al respecto siendo entre todos ellos el más destacable por su concisión y precisión el publicado por *Digital Europe* con el objeto de lograr una trasposición armoniosa en toda la Unión⁹. Como afirma este documento, «Ninguna de las leyes de ejecución nacionales debe obviar los dos objetivos principales de la Directiva: (1) garantizar un elevado nivel de ciberseguridad de las infraestructuras críticas del país; (2) el establecimiento de un mecanismo de cooperación eficaz entre los Estados miembros de la UE para favorecer el logro de esta meta. Los recursos deben dedicarse principalmente a la consecución de estos dos importantes objetivos».

Y señala los puntos centrales a la hora de asegurar que el proceso no se malogre: «En el caso de la industria tecnológica, las disposiciones relativas a los denominados proveedores de servicios digitales (DSP) revisten especial interés. La Directiva pone de manifiesto claramente que existen diferencias fundamentales entre los operadores de

⁹ Digital Europe Transposición de la Directiva sobre seguridad de las redes y de la información (NIS) Bruselas, 5 julio 2016.
http://www.digitaleurope.org/DesktopModules/Bring2mind/DMX/Download.aspx?Command=Core_Download&EntryId=2228&PortalId=0&TabId=353.

servicios esenciales (OES) y los DSP. De hecho, estos últimos no deben ser considerados una infraestructura crítica como tal. Tal y como reconoce la legislación, un incidente que afectase a estos servicios digitales representaría un nivel de riesgo considerablemente inferior para la seguridad económica y pública de un país. El mantenimiento de esta distinción es esencial para poder desplegar de forma eficaz los escasos recursos de las autoridades que tendrán que supervisar y velar por el cumplimiento de las normas. En consecuencia, recomendamos prestar especial atención al ámbito de aplicación previsto para los servicios en cuestión y solicitamos a los responsables políticos que no impongan los requisitos de seguridad a sectores distintos de los identificados como DSP y OES en la legislación nacional».

Por otra parte, se debe entrar ahora en los aspectos más destacables de la Directiva NIS que van a condicionar los distintos procesos de trasposición que se vayan llevando a cabo en los Estados miembros y que por ello, habrá que tener en cuenta.

Una de las principales preocupaciones a la hora de desarrollar la Directiva NIS está constituida por los desiguales niveles de preparación de los Estados miembros en materia de ciberseguridad, por lo cual hace falta un planteamiento global. Es precisamente esa idea subyacente de fortaleza común y de que la fuerza del sistema depende de la fortaleza del más débil de los componentes de sistema, la que está entre las preocupaciones centrales de la Directiva.

Por otra parte, se debe señalar que los intereses esenciales para la seguridad quedan protegidos por el artículo 346 TFUE. Ningún Estado está obligado a facilitar información cuya divulgación se considere contraria a los intereses esenciales para su seguridad. Se asume así una cláusula general del Derecho comunitario que está represente en la regulación de la mayoría de las materias que afectan a la seguridad de los Estados.

Además, en aquellos ámbitos en los cuales la UE ya haya establecido estándares más elevados de protección que sean más específicos normativamente, estos serán *lex specialis* y prevalecerán siempre que sean más elevados que los establecidos en la Directiva NIS. Así por ejemplo, en seguridad del transporte marítimo y fluvial, los estándares fijados de notificación de ciberincidentes son mayores que los fijados por la Directiva NIS. Igual ocurre con la regulación y supervisión del sector bancario e infraestructuras de los mercados financieros, profusamente regulado por la UE, y cuya

normativa es más estricta en materia de seguridad, integridad y resiliencia de redes y sistemas que la establecida la Directiva NIS¹⁰.

La Directiva NIS entra a regular ámbitos hasta ahora no señalados de la economía nueva digital tales como los mercados en línea, el *e-commerce*, los buscadores, o la computación en nube. No obstante, de forma algo inexplicable, con la Directiva aprobada no se establece que las empresas fabricantes de software o hardware sean incluidas en el ámbito de aplicación de la norma, lo que se antoja sorprendente, ya que es obvio que deberían ser las primeras en el cumplimiento de los requisitos básicos de seguridad y privacidad en cuanto al diseño de sus productos y servicios. Estas empresas suministran las herramientas para que todos los operadores públicos o privados puedan operar en la red de forma tal que son elemento físico básico que permite la propia existencia de la red. Además, debe tenerse en cuenta que las funciones de búsqueda limitadas al contenido de un sitio web concreto no deben quedar incluidas como motores de búsqueda en línea aunque recurran a un proveedor externo. La definición de un servicio de computación en nube de conformidad con la Directiva depende de los recursos de computación que sean compartidos por múltiples usuarios. Dado que las nubes privadas (a diferencia de las nubes públicas) se dedican a una única organización no deben ser incluidas en el ámbito de estas obligaciones¹¹.

Además, se coloca sobre los hombros de los Estados la difícil tarea de elaborar la lista de entidades que cumplen con los criterios para ser calificados como operadores de servicios esenciales. Ello supone asentar como criterio definitorio para establecer la competencia de cada Estado, el hecho de que ese Estado sea la sede de una organización estable que represente a esa entidad o empresa. Se trata de una labor decisiva a la hora de poder someter a ese operador de servicios esenciales a la normativa de un Estado miembro u otro. Es importante señalar la obligación de los Estados de identificar a los operadores de servicios esenciales antes del 9 de noviembre de 2018. No obstante, la Comisión podrá adoptar directrices para que la elaboración de la lista se haga en toda la UE en términos comparables y con un planteamiento coherente.

¹⁰ Borja Francisco Larrumbide. La Directiva de Seguridad de las Redes y de la Información (NIS). Parte 1 de 2. Situación Economía Digital. BBVA Research. Abril 2016.

¹¹ Digital Europe, *op. cit.*

Para no imponer una carga financiera y administrativa desproporcionada a los operadores de servicios esenciales y a los proveedores de servicios digitales, los requisitos han de ser proporcionados en relación con los riesgos que presenta la red y el sistema de información en cuestión, y tener en cuenta el estado de la técnica. En el caso de los proveedores de servicios digitales, esos requisitos no deben aplicarse ni a las microempresas ni a las pequeñas empresas. Tal y como se definen estas en la recomendación 2003/361, es decir; microempresa menos de 10 asalariados y un volumen de negocios anual de menos de 2 millones de euros, y tampoco a pequeñas empresas; menos de 250 asalariados y menos de 250 millones de volumen de negocios anual.

Esta diferenciación en cuanto a las obligaciones que afrontan las empresas del sector según su tamaño ha sido señalada como una posible debilidad del sistema dado que muchas de estas empresas TIC trabajan como proveedores para empresas más grandes que sí están incluidas en el ámbito de aplicación de la Directiva. Eso significa que podrían ser el eslabón débil a través del cual se podría ver comprometida la ciberseguridad del conjunto. Para ello sería imprescindible que de alguna manera esas empresas que contratan a proveedores de servicios obliguen a estos a cumplir unas obligaciones estandarizadas en materia de ciberseguridad.

Por otra parte, para calificar un incidente como relevante debe tenerse en cuenta el posible efecto perturbador significativo sobre un número considerable de usuarios que confían en dicho servicio. Esta prescripción general se acabaría materializando en cada uno de los sectores atendiendo a ciertos parámetros tales como el volumen o proporción en el total de la energía nacional que suponga un proveedor; el volumen de viajeros en el caso del transporte aéreo, o la importancia sistémica en el caso de entidades financieras. Ahora bien, los proveedores de servicios digitales deben ser supervisados a posteriori por la autoridad competente de forma tal que esa intervención se produzca cuando exista constancia de que se ha producido un incidente, o de que ese proveedor no cumple con la normativa al respecto. Es evidente que con esta limitación se da cumplimiento al principio general que preside el Derecho comunitario que impide una intervención ilimitada y previa de la autoridad pública de carácter previo. Al contrario, se establece como principio general una intervención posterior y limitada sin que pueda darse un control general previo en ningún caso. La Directiva pone de relieve que la actuación de las autoridades consiste en una supervisión a posteriori reactiva y, en

consecuencia, las autoridades competentes no tienen ninguna obligación general de supervisar y únicamente deben actuar si tienen pruebas de que se está infringiendo la normativa. La Directiva NIS establece claramente que las autoridades no poseen competencias de auditoría y no pueden emitir instrucciones vinculantes, con lo cual estas limitaciones también deberán respetarse a escala nacional en el momento en el cual se produzca la trasposición a las normativas nacionales.

No obstante, la notificación de incidentes está a la espera para su desarrollo de los actos de ejecución que pueda adoptar la Comisión Europea, la cual deberá publicarlos antes de 9 agosto de 2017. Tampoco existe ningún tipo de criterio asentado sobre el solapamiento en las obligaciones de notificación de las distintas regulaciones como NIS y el futuro Reglamento General de Protección de Datos —*GDPR*, acrónimo del inglés *General Data Protection Regulation*—. Del mismo modo, no se ha tenido en cuenta la posibilidad de que algunos operadores críticos estén sujetos a la notificación simultánea a distintos Reguladores nacionales e internacionales. En el caso de un banco español, por ejemplo, una fuga de datos personales es un incidente significativo se tendría que notificar simultáneamente al regulador nacional de protección de datos, al Regulador competente en infraestructura crítica, al Ministerio del Interior y al Banco Central Europeo. Todos estos retos ponen en evidencia la gran cantidad de Reguladores que pueden estar exigiendo las mismas responsabilidades, creando solapamientos regulatorios y, por lo tanto, añadiendo mayor complejidad y costes para las empresas y gobiernos. Un mecanismo único de notificación al estilo «*one-stop-shop*» permitiría mejorar la eficacia en las notificaciones, así como la reducción del coste y la complejidad del mismo¹².

En cuanto a los aspectos organizativos jurídico-públicos, los Estados miembros pueden designar a una o más autoridades nacionales responsables. Estas serán las responsables de la supervisión del cumplimiento de la Directiva. No obstante, sí es obligatoria la existencia de un solo punto de contacto nacional que coordine las cuestiones relacionadas con la seguridad de las redes y la cooperación transfronteriza. Este aspecto que ha sido uno de los aspectos más complicados a la hora de la aprobación de la Directiva, supone que los Estados deberán adaptar sus estructuras a

¹² Borja Francisco Larrumbide, *op. cit.*

esa obligación de punto de referencia nacional único, lo cual va a suponer en muchos casos la necesidad de introducir cambios normativos y organizativos.

En consonancia con todo lo anteriormente expuesto, la competencia judicial respecto de los proveedores de servicios digitales debe atribuirse al Estado miembro en el cual el operador tenga su establecimiento principal, que es a su vez el lugar en el cual el proveedor tiene su domicilio social dentro de la UE. Por establecimiento, se entiende el ejercicio real y efectivo de una actividad mediante una organización estable. Ahora bien, si el proveedor de servicios no dispone de esa organización estable en la UE deberá designar un representante, que debe serlo de forma expresa por el proveedor de servicios, autorizándolo a actuar por cuenta suya. Así, se recomienda desde la Unión Europea la trasposición en este aspecto: «En lo que respecta a la jurisdicción, los DSP deberán poder acogerse a la legislación vigente en el país de su establecimiento principal, incluso en aquellos casos en los que estén involucradas las autoridades competentes de varios países. En lo referente a la supervisión, las autoridades competentes deberán seguir un enfoque a posteriori en lugar de imponer una obligación general de vigilancia de los DSP. Es más, deberán centrarse en los resultados y mantener la distinción entre los OES y los DSP, no sometiendo a estos últimos a los requisitos no previstos por la Directiva, como auditorías e instrucciones vinculantes»¹³.

En caso de que los Proveedores de Servicios Digitales dispongan de redes y sistemas de información en países distintos del de la ubicación de su establecimiento principal, la Directiva prevé la colaboración de las autoridades nacionales competentes. Sin embargo, la legislación aplicable sigue siendo la del Estado en el cual radica su establecimiento principal por lo cual son exclusivamente responsables ante la autoridad competente en dicha jurisdicción, quien actuará como su interlocutor.

No obstante, la Directiva no entra en ciertos aspectos en los cuales se podría haber avanzado, en concreto aspectos relativos a la cooperación en materia penal. Está materia está sometida a un intenso debate en relación con el acceso a información alojada en servidores o redes o equipos situados en el territorio de Estados por parte de autoridades de otros Estados¹⁴.

La cuestión central es si las potestades investigadoras de estas autoridades nacionales son suficientes para poder llevar acabo intrusiones en esos sistemas de información

¹³ Digital Europe, *op. cit.*

¹⁴ García Mexía, Pablo. «La maraña digital europea». La Ley en la Red. Blogs ABC. 13/Mayo/2015.

incluso sin el consentimiento de los Estados en los cuales esa información que se pretende obtener está situada. La aplicación del principio de territorialidad que preside las relaciones internacionales debería ser la base que permita la persecución de las actividades delictivas cuando en estas se utilizan, de algún modo, instrumentos o medios que actúan en el ciberespacio. Un número creciente de delitos implican la necesidad de recabar pruebas electrónicas y por ello el acceso transfronterizo a los datos es relevante no solo para la investigación de los delitos cibernéticos, sino ya para la mayoría de los delitos, debido sobre todo a la ubicuidad de internet como medio de comunicar y a de almacenar información¹⁵.

No es el contenido ni el ámbito apropiado para abordar en su totalidad esta compleja cuestión la Directiva NIS, pero no habría estado de más contener en su texto alguna referencia a esta materia.

Conclusiones

La aparición de nuevos actores y riesgos de naturaleza heterogénea en el ciberespacio ha motivado que muchos Estados de nuestro entorno geopolítico estén llevando a cabo una profunda revisión y transformación de sus políticas de seguridad y defensa. Los Estados llevan a cabo así su función más antigua, la de proporcionar seguridad a sus ciudadanos. Si bien esas agresiones no son cruentas de por sí, sus efectos sobre las vidas de las personas y sus derechos son absolutamente reales¹⁶.

En este nuevo empeño el Derecho internacional ya está contribuyendo a «civilizar» estas amenazas de carácter internacional contra estabilidad internacional y estatal de muchos países¹⁷.

Se puede afirmar que la directiva no es una especie de panacea que va a traer como por arte de magia una seguridad sin fisuras de nuestras redes y sistemas. No obstante, tampoco sería adecuado despreciar o minusvalorar su impacto. Es un importante paso que constituye el primer intento sistemático y coordinado de regular la ciberseguridad en la Unión Europea. Y ello por varios motivos.

¹⁵ Moret Millás, Vicente. El desarrollo de mecanismos internacionales de cooperación para combatir el ciberterrorismo. Estado de la cuestión. Revista de Privacidad y Derecho Digital. Núm. 3. P. 132.

¹⁶ Gómez de Ágreda, Ángel. El ciberespacio como escenario de conflicto. Identificación de las amenazas. Monografías del CESEDEN. NÚM. 126. Ministerio de Defensa. 2011. P. 180.

¹⁷ Defending the digital frontier. The Economist. 14 jul 2014.

En primer lugar, porque supone atribuir a la ciberseguridad la caracterización de sector regulado de la actividad económica con lo que ello supone de intervención normativa de la UE al igual que en otros sectores como la energía o las telecomunicaciones. Es un primer paso hacia la creación de un marco regulador europeo de la ciberseguridad que además tiene fecha límite, ya que antes de 21 meses desde la aprobación de la Directiva (5 de julio de 2016) deben ser completadas las trasposiciones nacionales.

Por otra parte, al regular mediante una Directiva y no mediante un reglamento, se utiliza un instrumento que atribuye a los Estados la responsabilidad de regular y ejecutar lo regulado sobre la base de unas orientaciones generales fijadas en la Directiva. No debe olvidarse que la Directiva es una disposición normativa de Derecho comunitario que vincula a los Estados de la Unión, o en su caso al Estado destinatario, en la consecución de resultados u objetivos concretos en un plazo determinado, dejando sin embargo a las autoridades internas competentes la debida elección de la forma y los medios adecuados a tal fin. Por tanto la responsabilidad en la implementación de las políticas de ciberseguridad sigue recayendo en ámbito de los Estados miembros.

Esta iniciativa debe situarse en el más amplio escenario de la Estrategia para el Mercado Digital Único Europeo la cual sostiene que creando un mercado único digital conectado, se pueden generar hasta unos 250.000 millones de euros de crecimiento adicional en Europa en los próximos 5 años, creando cientos de miles de nuevos puestos de trabajo, especialmente para los solicitantes de empleo más jóvenes, y una pujante sociedad basada en el conocimiento¹⁸.

Todo este espectacular crecimiento no será posible si no se consigue un adecuado nivel de ciberseguridad. Aunque sin duda la Directiva NIS es un gran paso para la mejora de la ciberseguridad, la Comisión Europea junto con ENISA deben todavía despejar muchos interrogantes, muchas cuestiones no resueltas para la aplicación de esta Directiva lo cual deberá producirse mediante normas y guías que especifiquen y estandaricen procedimientos de cooperación y articulen mecanismos operativos y funcionales.

Por otra parte, el concepto que mejor define esta política es la inmensa transversalidad de la Directiva, que por otra parte es consustancial a la propia ubicuidad que ha alcanzado la red y las tecnologías de la información. En cuanto al marco normativo nacional, se impone ahora la enorme tarea de adaptar la normativa ya vigente y dispersa

¹⁸ http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/es/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.9.4.html

a esta nueva norma transversal en materia de ciberseguridad. Además, debe tenerse en cuenta que la Directiva NIS no es una directiva de seguridad en sí misma, sino una norma que establece los mecanismos para establecer medidas de seguridad, mediante la armonización, la coordinación y colaboración entre los diferentes actores estatales y agentes y entidades privados.

En cuanto a la posición de España, estamos en una posición de salida mejor que la de otros países por la adopción de diversa normativa y de la Estrategia Nacional de Ciberseguridad, con lo cual la trasposición de la NIS no debe ser complicada. Incluso desde un punto de vista tecnológico y operativo, España es uno de los pocos Estados de la UE que tiene el sistema de registro de datos de pasajeros aéreos (PNR) preparado. El único punto en el cual habría que hacer un esfuerzo clarificador es en el de la designación de las autoridades nacionales competentes, dado que existe un conjunto de órganos estatales con competencias repartidas en la materia y pertenecientes a distintos Ministerios.

Otro de los aspectos más críticos y complejos a la hora de trasponer la Directiva será establecer un régimen sancionador que se aplique cuando se produzca un incumplimiento por parte de alguna de las empresas incluidas en el ámbito de aplicación marcado en la Directiva.

Cada Estado deberá establecer un régimen de sanciones aplicables en caso de incumplimiento de las disposiciones nacionales aprobadas, asimismo adoptará todas las medidas necesarias para garantizar su aplicación.

Esta regulación por tanto deberá respetar y cumplir los principios del derecho administrativo sancionador general.

Esto supone que este régimen sancionador deberá contar con, al menos, una regulación con rango de ley para fijar los principios esenciales de esta potestad en el ámbito de la ciberseguridad, así como la tipificación de las conductas descritas como infractoras por la videncia del principio de tipicidad. Este principio obliga a evitar incluir infracciones genéricas o vagas y exige que la acción u omisión esté concretada con precisión. Así mismo, deberá esa norma con rango de ley fijar las sanciones que se impondrán.

Además y posteriormente una norma de rango reglamentario deberá regular el concreto procedimiento sancionador, así como graduar las sanciones previamente fijadas por ley. No obstante, deberá tenerse en cuenta que para poder sancionar esas conductas infractoras la Administración competente deberá tener la capacidad de investigar esos

casos de incumplimiento. Por lo tanto, deberá tener las herramientas y el conocimiento adecuado para poder realizar esas evaluaciones del nivel de ciberseguridad y exigir las medidas necesarias en los sistemas de información de las empresas. También se podrán exigir auditorías de ciberseguridad a realizar por terceros. A falta de tener más información, existen dudas acerca de cuáles van a ser las exigencias respecto a las medidas de seguridad mínimas, si se basarán en estándares o auditorías internacionalmente reconocidas como ISO 27001, NIST o SSAE16 o si, por lo contrario, asistiremos a la creación de nuevos estándares¹⁹. Tampoco se conoce si estos estándares y auditorías serán comunes en toda la Unión Europea o si cada país adoptará los suyos propios, creando una mayor fragmentación.

No obstante, nada de lo que establece la Directiva, que responde al loable objetivo de incrementar la ciberseguridad en la UE, será posible sin una tarea insoslayable que es la de la colaboración intensa entre sector público y privado, entre actores institucionales y empresas. Dada la naturaleza de este ámbito sin esa colaboración estrecha no habrá posibilidad de éxito.

En definitiva, el ciberespacio se ha convertido ya en el lugar en el cual se va a decidir en gran medida la prosperidad y seguridad de los países en el futuro próximo.

Será un ámbito en el cual aquellos actores que estén dotados de las herramientas más avanzadas y eficaces para proteger a sus ciudadanos y a sus intereses nacionales contarán con una gran ventaja respecto a aquellos que no tomen demasiado en serio las cuestiones relacionadas con la ciberseguridad, por lo cual conviene estar a la cabeza de este esfuerzo necesario por alcanzar unas más altas dosis de seguridad, certezas y legalidad en ese ámbito.

Es especialmente relevante que la acción del Estado se despliegue en este nuevo ámbito de actuación de los poderes públicos.

Y esta actividad, solo se podrá llevar a cabo desde la norma jurídica, que en un Estado de Derecho siempre debe preceder a la actividad de los poderes públicos, marcando así las líneas generales y también los límites a su actuación, porque lo necesario es una ciberseguridad que resulte respetuosa de los derechos y libertades²⁰.

¹⁹ Borja Francisco Larrumbide, *op. cit.*

²⁰ García Mexía, Pablo. «Safe Harbor: Más olfato, más Europa, más humildad». La Ley en la Red. Blogs ABC. 23/oct/2015.

Esta nueva obligación es desde la aprobación de la Directiva NIS de una obligación ya impuesta por el Derecho comunitario en cumplimiento de la cual no solo deberíamos, como país, quedarnos en el cumplimiento de mínimos, si no ir un poco más allá, creando un sólido sistema institucional que asegure en lo posible un razonable nivel de ciberseguridad.

*Vicente Moret Millás**
Letrado Cortes Generales
Letrado comisión mixta seguridad nacional.

22/2016

6 de marzo 2017

Ana Gómez Adeva*

Las islas Salvajes: la mar como
punto de encuentro

Las islas Salvajes: la mar como punto de encuentro

Resumen:

Las islas Salvajes son un pequeño archipiélago situado al norte de las islas Canarias. Son el escenario del mayor contencioso en el tiempo entre España y Portugal, datando del siglo xv. Aunque España ha reconocido la soberanía portuguesa en superficie, la disputa se centra ahora en las aguas circundantes al archipiélago. Por cuestiones legales, la delimitación de las Zonas Económicas Exclusivas de ambos países, y de los consiguientes derechos de explotación, depende de la calificación de las islas como habitadas (como sostiene Portugal) o inhabitadas (postura de España). Las dudas sobre la existencia de hidrocarburos en la zona no hacen sino dificultar la pronta resolución de la disputa. A día de hoy, la cuestión de los intereses entre ambas naciones permanece irresoluble, pese a las distintas propuestas que han sido presentadas ante Naciones Unidas.

Abstract:

The Savage Islands are a small archipelago located at the north of the Canary Islands. They are the scenarios of the largest conflict between Spain and Portugal, dating back to the fifteenth century. Although Spain has recognized the Portuguese sovereignty on the surface, the dispute now focuses on the waters surrounding the archipelago. For legal reasons, the delimitation of the Exclusive Economic Zones of both countries, and the consequent exploitation rights, depends on the classification of the Islands as inhabited

***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.

(as Portugal maintains) or uninhabited (Spain's position). The doubts about the existence of hydrocarbons in the area make it even more difficult to resolve the dispute quickly. To this day, the conflict of interests between the two nations remains irresolvable, despite the various proposals that have been presented to the United Nations.

Palabras clave:

Zona Económica Exclusiva, soberanía, España, Portugal, habitabilidad, hidrocarburos, Plataforma Continental.

Keywords:

Exclusive Economic Zone, sovereignty, Spain, Portugal, habitability, hydrocarbons, Continental Shelf.

Introducción

El eje sobre el que gravita la cuestión es la localización geográfica de estas islas, que constituyen un pequeño archipiélago compuesto por tres islas principales (Salvaje Grande, Salvaje Pequeña y el Islote de Fora, también conocido como Salvajita) y varios islotes de tamaño aún más reducido. Se encuentran situadas a 175 kilómetros de las islas Canarias, a 290 de Madeira y a 575 kilómetros de distancia de las costas de Marruecos¹. Su extensión ni siquiera alcanza los 3 kilómetros cuadrados, siendo tan solo de 2,73 km², pero no debemos dejarnos engañar por este dato, puesto que la importancia de las islas se basa en dos factores: su riqueza en fauna y flora, y las aguas que las rodean.



Imagen 1 (fuente: Wikimedia Commons)

En términos geológicos cabe ubicarlas dentro de la región Macaronésica, integrada asimismo por las Azores, Madeira, las islas Canarias y Cabo Verde. Son de origen

¹ BALLESTEROS MARTÍN Miguel Ángel, «El valor geoestratégico de las Islas Canarias», Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa, septiembre 2013.

volcánico y pertenecen a la placa tectónica africana². Carecen de agua potable y su habitabilidad es una empresa que podría tildarse poco menos que de utópica, pese a los intentos de España y Portugal a lo largo de los siglos y de los esfuerzos de este último país en la actualidad. La pesca, exceptuando quizá el atún, tampoco es protagonista, no existiendo ningún caladero importante en la zona³.

No obstante, su riqueza en fauna y flora, con más de 50 especies endémicas, hacen de ellas una de las mejores zonas del planeta para la observación de especies animales y vegetales (principalmente cetáceos y aves marinas)⁴. Es una de las principales zonas de cría de aves marinas del Atlántico. Este hecho, junto con el agua que baña sus costas, explica la importancia de estas islas, protagonistas del contencioso más largo en la historia entre España y Portugal, que dura ya casi 6 siglos. La dificultad de su acceso, entre otros factores, hace de estas islas cuasi vírgenes, uno de los biotopos marino-terrestres mejor conservados a nivel mundial⁵.

Por otra parte, no podían faltar los hidrocarburos para poner «la guinda». Se ha especulado con la existencia de petróleo y gas bajo estas aguas, pero hasta el momento no existen datos concluyentes. Las prospecciones realizadas por Repsol en la zona este del archipiélago, no exentas de polémica, arrojaron luz sobre la existencia de gas, aunque de conformidad con el geólogo marino e investigador del Instituto Geológico y Minero de España (IGME), Luis Somoza Losada, faltan datos para concluir la rentabilidad de su extracción⁶. El experto tampoco descarta la existencia de petróleo en la zona. Otros han apuntado a la existencia de yacimientos de nódulos ricos en manganeso, níquel, cobre, cobalto y otros metales pero, de nuevo, a día de hoy, faltan datos al respecto⁷.

Sin embargo, más allá de hidrocarburos, especies animales y vegetales, y de leyendas sobre piratas que se refugiaban en las Salvajes para ocultar sus tesoros, el origen de la disputa entre España y Portugal no se centra en la superficie, sino en las aguas bajo las islas. Y es que estas recónditas islas, hermanastras de las Canarias y perdidas en medio

² Geografía Infinita, *El otro Gibraltar perdido: las Islas Salvajes*, Prieto Gonzalo, agosto de 2013, disponible en <http://www.geografiainfinita.com/2013/08/el-otro-gibraltar-perdido-las-islas-salvajes/> Fecha de la consulta: 2.12.2016.

³ GUÉLL Oriol, «El litigio más largo», *El País* (20.7.2008).

⁴ *Ibíd.*

⁵ *Ibíd.*

⁶ PLANELLES Manuel, «España amplía sus dominios marítimos», *El País* (29.12.2014).

⁷ GUÉLL, *Op. cit.*

del Atlántico, serán determinantes para delimitar las Zonas Económicas Exclusivas de ambos países, con los consiguientes derechos de explotación económica.

Origen y evolución del contencioso

En 1402, una expedición castellana arribó a las costas de las islas Canarias. Las islas Salvajes fueron entonces consideradas como parte del archipiélago canario, por lo que no se informó internacionalmente de su descubrimiento⁸. No obstante, las islas sí figuraban en algunos mapas y, de conformidad con el investigador del Centro de Estudios del Atlántico, Alberto Viera, el primer mapa que las incluye data del año 1375 y fue elaborado por Abraham Cresques, de la escuela catalana de cartografía⁹.

El origen de la disputa se sitúa en 1438, cuando exploradores portugueses llegaron a las islas Salvajes e informaron internacionalmente del «descubrimiento». Sería el navegante Diego Gomes de Sintra quien las bautizaría con dicho nombre (*Ilhas Selvagens* en portugués)¹⁰. No obstante, de difícil acceso, sin agua potable, y distando más de un centenar de kilómetros de los núcleos de población más cercanos, todos los intentos por poblar las islas, tanto por parte de españoles como de portugueses, resultaron infructuosos.

En los siglos venideros, españoles y portugueses visitarían las islas de manera intermitente, puesto que ambos países las consideraban como suyas, pese a no existir asentamientos fijos dado su aislamiento e inhabitabilidad¹¹.

Lo que parecía una diatriba estancada vuelve a cobrar importancia en 1881, cuando España propone la construcción de un faro en Salvaje Grande, la isla principal, alegando que la escasa visibilidad era motivo de peligro y de accidentes durante la navegación. No obstante, el Gobierno portugués se opuso radicalmente al proyecto, con independencia de que España se ofreciera a asumir los costes del mismo¹². Así las cosas, el proyecto se paralizaría durante 30 años. El año 1911 fue testigo de nuevos intentos por parte del Estado español por retomar el proyecto, pero la respuesta lusa no había cambiado y no se alcanzó acuerdo alguno al respecto¹³. Tras 18 años, en 1929, el

⁸ TOGORES, «Las islas Salvajes, la disputa más desconocida de España», *La Voz de Galicia* (9.9.2013).

⁹ GÜELL, *Op. cit.*

¹⁰ DE NÓBREGA Tolentino, «Selvagens, cronología de um conflito», *Público* (2.9.2013).

¹¹ TOGORES, *Op. cit.*

¹² GUTIÉRREZ DE ÁVILA Diego, «La importancia para Canarias de las Islas Salvajes», *Digital Faro Canarias* (27.9.2016).

¹³ *Ibíd.*

contralmirante portugués Gago Coutinho, declaró que las Salvajes pertenecían a Madeira, y por ende a Portugal¹⁴.

El primer indicio hacia una posible resolución llegó en 1938, cuando una Comisión Internacional de Derecho Marítimo otorgó la soberanía del archipiélago a Portugal¹⁵. España se encontraba entonces inmersa en plena Guerra Civil, por lo que no tuvo ocasión de recurrir el dictamen. En 1971, las islas Salvajes fueron declaradas Reserva Natural, cuando el hasta entonces propietario de las mismas, Luis Rocha, decidió venderlas al Estado portugués, dada la nula rentabilidad que le reportaban¹⁶. Desde entonces han acontecido diversas acusaciones sobre violaciones por parte de la Fuerza Aérea Española del espacio aéreo, así como algunos incidentes diplomáticos, como el protagonizado en 1975 por unos pescadores canarios que desembarcaron en Salvaje Grande clavando una bandera española¹⁷.

Pese a todo, el Ejecutivo español seguiría sin aceptar la soberanía portuguesa de las islas hasta 1997¹⁸. En esta ocasión, el reconocimiento aconteció en el marco de unas negociaciones sobre el flanco sur de la OTAN, pero se limitó a la admisión de los derechos de Portugal en superficie. Consecuentemente, el contencioso no cesó, pasando a centrarse desde entonces en la que siempre fue la cuestión primordial: la explotación de las aguas circundantes.

En agosto de este año, el actual presidente de Portugal, Marcelo Rebelo de Sousa, realizó una visita oficial a las islas, al igual que hicieron algunos de sus predecesores en el cargo: Mário Soares en 1991, Jorge Sampaio en 2003 y Aníbal Cavaco Silva en 2013 (siendo el primer presidente en pernoctar en Salvaje Grande)¹⁹. Marcelo Rebelo de Sousa se convierte así en el primer presidente en visitar las islas durante su primer mandato.

¹⁴ PRIETO, *Op. cit.*

¹⁵ CARCEDO Diego, «Islas Salvajes, un conflicto enquistado», *AHORA* (30.9.2016).

¹⁶ «Las Islas Salvajes, ¿españolas o portuguesas?», *ABC* (27.7.2010)

¹⁷ *Ibíd.*

¹⁸ GÜELL, *Op. cit.*

¹⁹ EFE, «Rebelo de Sousa destaca la importancia del mar en su visita a Islas Salvajes», *La Vanguardia* (30.8.2016).

Una cuestión de derecho

La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CNUDM)

Esta Convención, que data de 1982, es uno de los tratados multilaterales más importantes que existen²⁰ y, por ello, constituye el marco jurídico en que la controversia sobre las islas Salvajes será analizada.

Debemos comenzar haciendo referencia al artículo 3²¹, el cual proclama la soberanía de un Estado ribereño con respecto a la franja de mar adyacente conocida como mar territorial, y alcanzando esta una extensión máxima de 12 millas.

El eje de la cuestión se centra en la noción de Zona Económica Exclusiva, entendiendo por tal el área (incluyendo tanto las aguas suprayacentes como el subsuelo) en la que el Estado puede ejercer su jurisdicción y su soberanía a efectos de «exploración, explotación, conservación y administración de los recursos naturales»²², y que alcanzaría una extensión máxima de 200 millas (artículo 56.1). No obstante, la habitabilidad y el ejercicio de una actividad económica son condiciones *sine qua non* para la calificación como Zona Económica Exclusiva²³ (artículo 121.3). En caso de no cumplirse estas condiciones, estaríamos hablando de meras rocas o peñones, a los que no les corresponde ni Zona Económica Exclusiva ni plataforma continental.

Por lo tanto, en lo que a las islas Salvajes se refiere, el quid de la cuestión está en determinar la habitabilidad de las mismas, lo que permitirá delimitar las Zonas Económicas Exclusivas y, por ende, los derechos de explotación correspondientes a España y a Portugal. El Ejecutivo luso argumenta que las islas Salvajes se encuentran habitadas, mientras que España sostiene lo contrario, pugnando por su calificación como «islotas incapaces de sostener una población y actividad económica»²⁴, limitando por ello su derecho marítimo a las 12 millas.

Sin embargo, la problemática con la terminología legal no termina aquí. Y es que el artículo 59 CNUDM establece que en caso de que exista un conflicto de intereses entre dos Estados con respecto a la Zona Económica Exclusiva, el mismo deberá ser resuelto sobre una base de equidad²⁵. Es decir, que la frontera marítima debería trazarse sobre

²⁰ Es incluso calificada como «Constitución de los Océanos».

²¹ Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, de 10 de diciembre de 1982, Artículo 3.

²² *Ibid.* Artículo 56.1.

²³ *Ibid.* Artículo 121.3.

²⁴ GÜELL, *Op. cit.*

²⁵ CNUDM. Artículo 59.

una línea equidistante. Dada la posición de las islas Salvajes, a 175 kilómetros de las islas Canarias y a 290 de Madeira, en este caso, el trazado de una línea equidistante beneficiaría a España, otorgándole derechos de explotación de las aguas hasta los 232 kilómetros, es decir, rebasando el norte del archipiélago en cuestión²⁶. El problema de esta solución, y que explica el rechazo por parte de nuestro país vecino, sería el de las Salvajes convertidas en un territorio portugués rodeado por aguas españolas. Hasta el momento la situación permanece irresoluble, mientras los argumentos se centran en evidenciar o rebatir la habitabilidad de las islas.

Argumentos de Portugal en favor de la habitabilidad de las Islas

El Ejecutivo portugués basa sus pretensiones sobre la habitabilidad de las islas Salvajes en dos premisas: por una parte, en la existencia de un destacamento de dos guardas que rotan en turnos de tres semanas, y que serían los presuntos habitantes de la isla, y por otra parte, en el alegato de que es su condición de Reserva Natural y no lo inhóspito del territorio, lo que impide una mayor presencia humana en las mismas²⁷.

Las críticas de España se dirigen contra la limitada y poco constante presencia humana en las islas (únicamente concentrada en la isla mayor, Salvaje Grande), así como contra lo reciente de la misma²⁸. Asimismo, alega que históricamente también ha habido una explotación económica del archipiélago por parte de los españoles, y no solo de los portugueses, con pesqueros españoles faenando en esas aguas desde el siglo xv. Y es que recordemos que durante siglos, ambos países consideraron el territorio como propio. No obstante, los esfuerzos de Portugal por legitimar sus pretensiones resultan innegables. Entre las más recientes construcciones realizadas por el Gobierno luso a fin de respaldar la habitabilidad de la isla cabe destacar una potabilizadora de agua, un generador eléctrico, un buzón y un radar²⁹. Pequeñas mejoras destinadas a hacer la vida más fácil a los dos guardas que Portugal considera habitantes de la isla y a respaldar las demandas sobre su soberanía. Las últimas noticias apuntan a su vez, al intento de construcción de una estación meteorológica en las islas, que permitiría asentar a aproximadamente cinco personas para hacerse cargo de la misma³⁰.

²⁶ CARCEDO, *Op. cit.*

²⁷ «Las Islas Salvajes, ¿españolas o portuguesas?», ABC (27.7.2010).

²⁸ *Ibid.*

²⁹ CARCEDO, *Op. cit.*

³⁰ GUTIÉRREZ DE ÁVILA, *Op. cit.*

Asimismo el Ejecutivo se escuda tras leyes de protección medioambiental que limitan la actividad humana en las islas por tratarse de una Reserva Natural, con el fin de salvaguardar la rica fauna y flora de las mismas. Del mismo modo, el Estado portugués plantea la posibilidad de fomentar el turismo ecológico en la zona, en caso de que en un futuro se decida a ejercer una actividad económica en las islas³¹.

Finalmente, cabe señalar que, además de los dos guardas pertenecientes al Cuerpo de Vigilancia de la Naturaleza portugués, la única persona con una casa en las islas es un médico que responde al nombre de Frank Zino. Descendiente de uno de los primeros científicos en protagonizar una expedición a la isla, su padre adquirió las licencias de caza en la década de los 60 con el fin de salvaguardar la población de pardelas (la cual estaba sufriendo una sobreexplotación calculada en la muerte de 50.000 crías al año) al no utilizarlas³². Desde entonces, la familia Zino, en tanto propietaria de las licencias de caza, ostenta el derecho a una pequeña residencia en la isla, tal y como se plasmó en el contrato por el que el banquero Rocha cedía la propiedad de las islas al Estado portugués.

Evolución durante los últimos años

Pese a que en un primer momento podríamos considerarlo estancado, tanto España como Portugal se han mantenido bastante activos en los años recientes, elaborando diversas propuestas, dirigidas ante la Organización de las Naciones Unidas y girando en torno a la habitabilidad o no de las islas. No obstante, tras casi seis siglos, y tratándose de una disputa bien olvidada, bien desconocida, por gran parte de la población, sería prematuro afirmar que las nuevas iniciativas hacen presagiar su fin.

Por otra parte, ninguno de los dos países, vecinos y además miembros de la Unión Europea, desea enturbiar las relaciones bilaterales convirtiendo el asunto en un pretexto para el auge de los respectivos nacionalismos³³. Tampoco el contexto nacional, e internacional, actual marcado por la crisis económica y otras amenazas, parece el más proclive para redoblar los esfuerzos en favor de la resolución de la disputa. Dada la duración de la misma, no parece que unos años más de prórroga puedan suponer diferencia alguna.

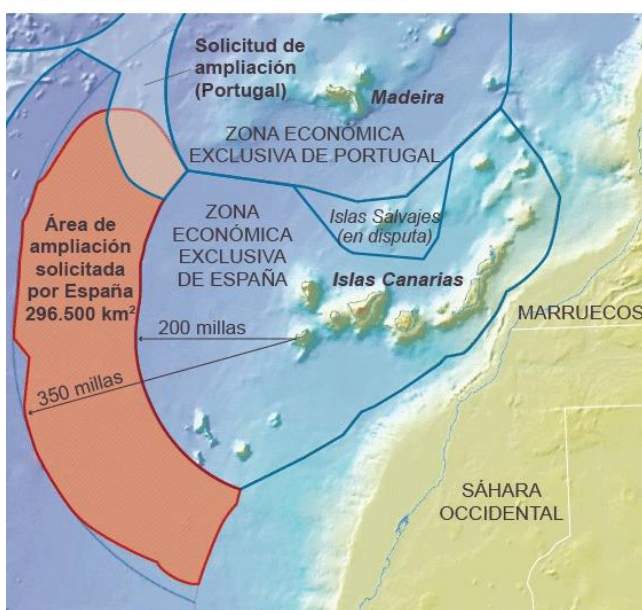
³¹ GÜELL, *Op. cit.*

³² *Ibid.*

³³ *Ibid.*

Las iniciativas presentadas por España y Portugal son radicalmente opuestas, como era de esperar en esta divergencia de intereses que se ha dado cita en las Salvajes. En juego, 150 millas que suponen la demarcación de las respectivas Zonas Económicas Exclusivas y los consiguientes derechos de explotación. A continuación se expondrán brevemente las más recientes propuestas de cada país al respecto.

Imagen 2:

LA PETICIÓN DE AMPLIACIÓN DE ESPAÑA

Fuente: Instituto Geológico y Minero de España y Gobierno de Portugal. EL PAÍS

Propuestas de Portugal

Portugal es un país de modesta extensión, geográficamente alejado del centro de la Unión Europea y con un limitado número de vecinos. Sin embargo, también ocupa una posición estratégica en el centro del Atlántico, estando su dimensión marina inextricablemente ligada a su potencial. Es por ello que el derecho marítimo reviste una importancia vital para Portugal y, en este sentido, sus reclamaciones ante la ONU reivindican la condición de islas habitadas para las Salvajes. Como ya se ha señalado anteriormente, de considerarse que las islas están efectivamente habitadas, ello conllevaría la extensión de su Zona Económica Exclusiva.

Asimismo cabe destacar que en 2010 el Ejecutivo luso planteó ante la Comisión de Límites de la Plataforma Continental de las Naciones Unidas (CLPC) una propuesta para la ampliación de su plataforma continental. La propuesta en sí, consiste en la extensión de la plataforma continental lusa, y por ende, de su jurisdicción, hasta los casi cuatro millones de kilómetros cuadrados³⁴. De este modo, Portugal intenta una alternativa a reclamar la extensión de la Zona Económica Exclusiva como tal, puesto que, al centrarse en las demandas de delimitación de su plataforma continental, pretende que el contencioso sea tratado en la órbita de la CLPC, evitando dilaciones indebidas y persiguiendo el mismo fin por distintos medios³⁵.

Sin embargo, a día de hoy, la Zona Económica Exclusiva de Portugal es la tercera más extensa de la Unión Europea, y la undécima a nivel mundial (con una dimensión de 1.727.408 km²)³⁶, por lo que sus demandas de ampliación suscitan mucho recelo.

Propuestas de España

En la actualidad, las únicas opciones de España en este asunto van supeditadas a la condición de inhabitadas de las islas Salvajes³⁷. Sin embargo, ello no es óbice para la presentación de propuestas ante Naciones Unidas para la extensión de la plataforma continental española al oeste de las islas Canarias. El área total reclamada en el Atlántico sería de 296.500 kilómetros cuadrados. En palabras de Luis Somoza Losada, se trataría de «la mayor ampliación de la soberanía desde Cristóbal Colón»³⁸.

España rechaza la propuesta de ampliación de la plataforma continental portuguesa argumentando la superposición entre la plataforma de Madeira con la de las islas Canarias³⁹. De esta forma, España pretende establecer un acuerdo bilateral con su vecino en virtud del artículo 83 de la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar⁴⁰, alejando la disputa del marco de la CPLC.

³⁴ PLANELLES, *Op. cit.*

³⁵ SERENO Amparo «El nuevo mapa marítimo de Portugal y el caso de las Islas Salvajes», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales* (7.11.2014).

³⁶ Country Facts, disponible en <http://countryfacts.hague.biz/es/country/europe/133-portugal/3666-portugal-intro.html> Fecha de la consulta 14.12.2016.

³⁷ VELARDE Juan, «Diferendo sobre las Islas Salvajes», *Libertad Digital* (30.10.2013).

³⁸ PLANELLES, *Op. cit.*

³⁹ SERENO, *Op. cit.*

⁴⁰ CNUDM, Artículo 83.

Hasta el momento, las propuestas de España y Portugal en esta línea reivindican una misma área de aproximadamente 10.000 kilómetros cuadrados como propia⁴¹, por lo que, mientras ambos se mantengan inamovibles en sus posiciones, no se alcanzará ningún acuerdo.

Consecuencias para España de una resolución desfavorable

Como ya se ha señalado con anterioridad, de probarse la condición de habitadas de las islas Salvajes, la Zona Económica Exclusiva de Portugal se ampliaría hasta una extensión máxima de 200 millas. En tal caso, la propia Zona Económica Exclusiva de las islas Canarias se vería reducida, debido a que ambas chocarían. Si la frontera marítima portuguesa se modificara, y en vez de trazarse desde Madeira pasara a estar delimitado por las Salvajes, Canarias perdería un total de 155 millas⁴².

El territorio marítimo que se perdería en tal caso supondría un enorme perjuicio para los pesqueros españoles que faenan en esas aguas, como ya ha quedado demostrado con distintos incidentes protagonizados por pescadores canarios enfrentándose a los guardas que residen en las Salvajes o reivindicando las islas como territorio nacional. Asimismo, la hipótesis de la pérdida en cuestión alcanzaría aún más relevancia de probarse la existencia de hidrocarburos en la zona⁴³. Ambos escenarios, el primero inevitable y el segundo posible, supondrían un grave perjuicio económico para nuestro país.

Por otra parte, más allá del auge de nacionalismo que posiblemente generaría la situación de cesión definitiva de las aguas, y de los derechos de explotación de las mismas, a Portugal, este episodio sentaría un peligroso precedente en el caso de Gibraltar. Como se puede apreciar, las islas Salvajes revisten una gran importancia para España, más de lo que podría parecer a simple vista.

Conclusión

Pese a que la cuestión en torno a Gibraltar se remonta a 1713, con la firma del Tratado de Utrecht entre Gran Bretaña, España y los Países Bajos, es decir, casi tres siglos después del origen del contencioso por las islas Salvajes, la repercusión del primero

⁴¹ PLANELLES, *Op. cit.*

⁴² CABRERA Gregorio, «Salvajes, lo nunca visto», *Diario Atlántida* (13.1.2014).

⁴³ RAMOS Mercedes, «Independentistas canarios “ocupan” las Islas Salvajes en protesta contra las prospecciones de Repsol», *ABC* (23.9.2014).

supera con creces la disputa a la que se refiere este documento. Incluso el incidente acontecido en la isla de Perejil en 2002 es más conocido por parte de los españoles. No está claro si lo relativo a las islas Salvajes, al ser menos mediático, ha caído en el olvido o, si por el contrario, siempre ha existido un gran desconocimiento al respecto que ha impedido una mayor movilización ciudadana.

Las similitudes con Gibraltar resultan innegables: se trata de dos territorios históricamente considerados parte de España y que han dado lugar a dos problemáticas de larga duración con otros países europeos, a día de hoy, centrándose ambos en las aguas circundantes al territorio en disputa⁴⁴. No obstante, el relativo a las Salvajes no ha alcanzado nunca la magnitud del gibraltareño, y la convivencia con Portugal, sin perjuicio de algunos incidentes, puede considerarse más pacífica que la mantenida con los británicos⁴⁵. Es por ello, que las puertas hacia una cooperación hispano-lusa en temas de derecho marítimo no deben quedar completamente descartadas.

De hecho, las últimas estrategias del Gobierno español persiguen la firma de un acuerdo bilateral entre ambos países para definir las fronteras que han de aplicarse en el contencioso por las islas Salvajes. Dada la trayectoria del mismo, parece razonable afirmar que por la vía de la negociación bilateral se incrementarían las posibilidades de resolución, en lugar de acudir a organismos internacionales, cuyos procesos largos y tediosos suponen un desgaste para ambas potencias, llevando a que la cuestión caiga en el olvido. Por otra parte, podemos citar como ejemplo la experiencia del dictamen de la referida Comisión Internacional de Derecho Marítimo en 1938 por el que se otorgaba la soberanía del archipiélago a Portugal. Si, en algún momento se llegó a pensar que esta medida zanjaría el asunto, la actitud de España reconociendo en 1997 la soberanía lusa en superficie, podría tildarse de todo menos claudicante.

Mientras tanto, a día de hoy, los incidentes continúan intermitentemente en las islas Salvajes, o más bien en las aguas circundantes, con acusaciones mutuas de violación del perímetro de las fronteras marítimas por parte de pesqueros de ambas nacionalidades. En términos económicos, la conclusión de un acuerdo resultaría beneficioso para ambos países, pudiendo incluso pactar la coordinación de estrategias marinas, demarcando las zonas reservadas para la pesca o estableciendo, de ser

⁴⁴ GUTIÉRREZ CASTILLO Víctor Luis, «Delimitación de las aguas marinas españolas en el Estrecho de Gibraltar», Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa, abril 2011.

⁴⁵ AZNAR FERNÁNDEZ-MONTESINOS Federico, «Portugal. Cooperación y Seguridad», Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa, diciembre de 2015.

posible, una división satisfactoria para ambas partes que ponga fin a los incidentes que llevan sucediéndose desde el siglo xv. Sin embargo, el fin no parece estar cerca, con ambos países elaborando más propuestas demandando ampliaciones de sus fronteras marítimas manifiestamente excesivas, especialmente en el caso portugués, en proporción al área en disputa.

Por otra parte, como ya se ha señalado, las posturas de ambas partes no son tan irreconciliables como podrían ser en el caso de Gibraltar, por lo que la posibilidad de un condominio hispano-luso en las Salvajes también ha sido planteada. Sin embargo, el embajador español Ángel Ballesteros⁴⁶, quien afronta la cuestión en su libro *Contenciosos y diferendos de la diplomacia española*, considera esta posibilidad como demasiado tardía. En su opinión, la acción diplomática en esta disputa puede calificarse, en el mejor de los casos, de insuficiente. El hecho de que tras casi seis siglos no se haya alcanzado ningún acuerdo, así como las desmesuradas peticiones de ampliación incorporadas en las últimas propuestas, le dan la razón. La posibilidad de un condominio a estas alturas se torna improbable, y tampoco parece ser una solución satisfactoria para ninguno de los países, hoy por hoy, más ocupados en sus demandas del territorio marítimo.

En conclusión, si bien el explorador francés Jacques-Yves Cousteau decía de las islas Salvajes que poseían las aguas más limpias y transparentes que jamás hubiese visto⁴⁷, estas parecen enturbiarse en el terreno diplomático. Ningún avance significativo ha tenido lugar en los últimos tiempos y, hoy por hoy, la función de las islas parece ser la de servir de pretexto para las mayores demandas de ampliación del territorio marítimo de los últimos tiempos. A pesar de ello, la repercusión mediática ha sido prácticamente nula. No obstante, aún existe la posibilidad de remediarlo y sacarlo a la luz para involucrar y dar a conocer la postura de la mayoría de la población, puesto que la resolución del contencioso por las Salvajes no parece estar cerca.

Ana Gómez Adeva*

Grado derecho y relaciones internacionales
Universidad Pontificia Comillas-ICADE.

⁴⁶ BALLESTEROS Ángel, *Contenciosos y diferendos de la diplomacia española*, Cultiva Libros S.L., 2013.

⁴⁷ EFE, «Así es el paraíso de las Islas Salvajes que divide a España y Portugal», *ABC* (19.9.2016).

23/2017

7 de marzo de 2017

*Fco. Salvador Barroso Cortés**

¿Por qué el Líbano no puede
contar con una política exterior
independiente?

¿Por qué el Líbano no puede contar con una política exterior independiente?

Resumen:

La reciente elección del general *Michel Aoun* como jefe de Estado de la República del Líbano ha despertado ciertas esperanzas en la realidad sociopolítica libanesa. A pesar de este halo de optimismo refrendado con la finalización del vacío de poder existente desde finales de mayo de 2014, no parece que se vayan a solucionar los problemas estructurales que azotan al Líbano, y en especial a su inoperativa política exterior.

Este artículo pretende mostrar algunos de los factores internos y externos que dificultan la formación de una auténtica política exterior independiente. Para poder comprender el impacto de dichos factores el artículo mostrará por un lado, algunas consideraciones generales sobre la política exterior libanesa, y por otro, presentará los paradigmas operativos en la misma.

El artículo concluirá señalando algunos de los retos geopolíticos que están impidiendo la formación e implementación de una política exterior independiente.

Abstract:

The recent election of General Michel Aoun as Head of State of the Republic of Lebanon has given rise to certain hopes in the Lebanese socio-political reality. Despite this halo of optimism endorsed by the end of the power vacuum since the end of May 2014, it does not appear that the structural problems affecting Lebanon, and especially its inoperative

***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.

foreign policy, will be solved. This article aims to show some of the internal and external factors that hinder the formation of a genuine independent foreign policy. In order to understand the impact of these factors, the article will show, on the one hand, some general considerations about Lebanese foreign policy, and on the other, will present its operational paradigms.

The article will conclude by showing some of geopolitical challenges that are hindering the formation and implementation of an independent foreign policy.

Palabras clave:

Política exterior, Líbano, *Michel Aoun*, *Hezbollah*, sectarismo.

Keywords:

Foreign Policy, Lebanon, *Michel Aoun*, *Hezbollah*, *Sectarianism*.

Introducción

La elección del general *Michel Aoun* como presidente de la República del Líbano el pasado 31 de octubre de 2016 parece que ha tenido el resultado inesperado. Después de 29 meses de vacío de poder y después de 45 sesiones parlamentarias literalmente saboteadas, el Parlamento libanés eligió en una sesión parlamentaria completamente surrealista al octogenario general. Este hombre de Estado de 81 años recupera el cargo de presidente después de 26 años. De hecho, el 13 de octubre de 1990 se vio obligado a exiliarse en Francia tras la desastrosa derrota que sufrió a manos del ejército sirio.

Sea como fuere, y a pesar de lo bonito de la historia, este nuevo episodio que parece haber abierto un espacio para la esperanza y el optimismo dentro de la realidad sociopolítica libanesa, se ha visto puesto en duda desde el propio discurso de investidura¹. De hecho, uno de los puntos de partida de su mandato residió en el ámbito de la política exterior donde reclamó la necesidad de contar, de una vez por todas, con una política exterior completamente independiente.

Para comprender las contradicciones de la política exterior libanesa, que determinan en parte la falta de independencia de la misma, debemos plantearnos las siguientes cuestiones de cara a entender la tarea hercúlea que representa el reto de contar con una política exterior independiente: ¿De qué manera el nuevo presidente de la República va a garantizar el equilibrio entre los intereses de su aliado principal, *Hezbollah*, y las pretensiones de la comunidad sunita?; ¿De qué manera va a garantizar el paradigma de la neutralidad cuando su principal aliado está inmerso en la guerra de Siria?; ¿De qué manera la política exterior libanesa responde más a la fragmentación de alianzas existentes entre las diferentes comunidades confesionales y las potencias regionales, que al propio interés nacional?; ¿De qué manera el confesionalismo obliga al Estado libanés a hacer uso de la paradiplomacia?

El objetivo de este artículo consiste en explicar cuáles son los principales factores endógenos y exógenos que harían inviable a día de hoy la formulación e implementación de una auténtica política exterior libanesa independiente. Para poder entender el porqué, este artículo mostrará algunas consideraciones generales sobre la política exterior

¹ El discurso inaugural del general *Michel Aoun* como décimo tercer presidente de la República del Líbano tuvo lugar en el Parlamento libanés el pasado 31 de octubre de 2016. Disponible en <http://www.presidency.gov.lb/English/News/Pages/Details.aspx?nid=23771>. Fecha de consulta: 15/12/2016.

libanesa, y presentará los paradigmas operativos dentro de la misma. El artículo presentará algunos de los principales retos geopolíticos a los que debe hacer frente la política exterior libanesa, destacando entre otros la guerra de Siria, la participación de la milicia chiita de *Hezbollah* en dicho conflicto armado, el reto que representan los refugiados sirios, y el impacto del geosectarismo.

Todos estos retos que han condicionado la elección del nuevo presidente, se presentan a su vez como los principales factores a tener en cuenta de cara a comprender por un lado, los futuros desarrollos que pueda registrar la caótica situación del Líbano como entidad soberana, y por otro, para poder entender como para el caso del Líbano el límite que separa la política interior de la política exterior no existe.

Consideraciones generales sobre la política exterior libanesa

Cuando estamos hablando del Líbano en particular, y de la zona del Oriente Medio en general, existe una dificultad real de cara a separar los objetivos religiosos, de la política y de la diplomacia. No debemos olvidar que la religión no solo tiene importancia a nivel individual, sino que importa a nivel social y político, ya que ayuda a comprender las dinámicas de cooperación y enfrentamiento existentes tanto en el seno del ente estatal como en sus relaciones exteriores. Este hecho es bastante plausible en regiones como la de Oriente Medio. De hecho, como destaca *Henry Kissinger*, estamos hablando de una región paralizada entre el sueño de su anterior pasado glorioso, y su incapacidad actual de unificar alrededor de unos principios comunes de legitimidad doméstica e internacional².

Además del factor religioso, y de cara a comprender mejor la interacción existente entre la política interior y la política exterior del Estado libanés, creemos conveniente presentar algunas consideraciones iniciales sobre dicha política exterior. De hecho, podríamos empezar indicando que desde el nacimiento del Estado libanés, la política exterior libanesa se ha caracterizado por ser una política exterior para nada convencional dado el grado de fragmentación y heterogeneidad de la que ha hecho gala. No se trata únicamente de la falta de planificación estratégica, sino de la naturaleza claramente reactiva que ha presentado continuamente dicha política exterior. Ambos factores han

² KISSINGER Henry, *World Order*, New York, Penguin Press, 2014, 96.

contribuido a que en muchas ocasiones nos planteemos si realmente existe dicha política exterior³.

Sea como fuere, esta fragmentación de la cuestionada política exterior presentaría a la protodiplomacia⁴, paradiplomacia directa⁵ o la diplomacia identitaria⁶ como elementos fundamentales de dicha política exterior. En general, podríamos decir que la paradiplomacia llevada a cabo por los líderes de las principales comunidades confesionales libanesas respondería más bien en algunos casos a la necesidad de desplegar determinadas ideologías transnacionales⁷, y en otros, a la necesidad de asociarse con una potencia externa en pos de consolidar y proteger su *status* a nivel doméstico⁸.

Estamos hablando de una actividad diplomática extra que en la mayoría de casos contradice u obstaculiza la política exterior del propio Estado libanés. Esta autoasignación de funciones por parte de dichos líderes estaría motivada por un lado, por la debilidad y falta de capacidad de respuesta que muestra de manera constante el Gobierno libanés. Por otro, por los hábitos que arrastran dichas comunidades en relación a la gestión de sus intereses particularistas. El juego de intereses que muestran las diferentes comunidades confesionales en relación a determinadas potencias exteriores hace que una especie de «diplomacia virtual ejercida en la distancia», sea la que se

³ Para profundizar en este asunto, véase: SALAME Ghassan, «*Is a Lebanese Foreign Policy Possible?*» en BARAKAT Halim, ed., *Toward a Viable Lebanon*, Georgetown University, Center for Contemporary Arab Studies, 1988, 347-60; SALLOUKH Bassel F., «*The Art of the Impossible: The Foreign Policy of Lebanon*», en KORANY Bahgat and HILLAL Ali E., *The Foreign Policies of Arab States*, The Challenge of Globalization, The American University of Cairo (AUC), Cairo, 2008.

⁴ La proto-diplomacia haría referencia a las acciones internacionales llevadas a cabo por entidades sub nacionales (comunidades confesiones) con vistas a garantizar su independencia y soberanía.

⁵ ZERAOUI Zidane, *Regionalización y Paradiplomacia. La política internacional de las regiones*, México, Montiel & Soriano, 2009, 20. Según el profesor *Zidane Zeraoui*, la paradiplomacia directa se daría cuando el subgrupo cuenta con una actuación directa en la escena internacional y puede demostrar que realmente cuenta con verdaderas relaciones en el exterior.

⁶ Según la profesora Graciela Zubelzú lo que estos grupos subnacionales (como podría ser los casos de las comunidades confesionales libanesas) pretenden conseguir al implementar este tipo de diplomacia no es otra cosa que la obtención en la arena internacional de aquellos recursos simbólicos y materiales que les fueron negados a nivel doméstico. ZUBELZÚ Graciela, «*Los gobiernos sub-nacionales en el escenario internacional: conceptos, variantes y alcance. Un marco de análisis para las acciones de las provincias argentinas*», en IGLESIAS Eduardo, IGLESIAS Valeria y ZUBELZÚ Graciela, *Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal*, Buenos Aires, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2008, 19-46.

⁷ Como podría ser el caso de la formación chiita de *Hezbollah* en relación a la promoción y defensa de la doctrina de los «Guardianes de la Jurisprudencia» (*Wilayat al-faqih*) apadrinada por la República Islámica de Irán.

⁸ SALLOUKH Bassel F., *op. cit.*, 284.

emplee en todo proceso de desbloqueo y resolución de conflictos políticos que afecten al país de los cedros.

Este bloqueo continuo que implica la paradiplomacia, junto a la injerencia constante de determinadas potencias exteriores en relación a los asuntos internos del Líbano, representarían una amenaza de gran calado para la propia viabilidad del ente estatal. De hecho, todo Estado de derecho encuentra su legitimidad funcional en cuanto que es capaz de garantizar su independencia en relación a cualquier intento de injerencia externa. El caso de estudio del Líbano nos dice claramente que lo que ocurre es más bien todo lo contrario. Son las comunidades confesionales que conforman el Estado las que piden asistencia y consejo a determinadas potencias regionales cuando la situación a nivel doméstico no responde favorablemente a sus expectativas e intereses particularistas. Por su parte, las potencias regionales utilizan las comunidades confesionales libanesas con vistas a garantizar la protección y defensa de sus respectivos intereses estratégicos a nivel regional.

En este sentido, el propio sistema político libanés ayudaría a fomentar la protección de intereses particularistas en detrimento del interés general. Ello se debería al hecho de que dicho sistema político descansa sobre el mecanismo del poder compartido, y no sobre el factor liderazgo⁹. Esto puede ayudarnos a comprender por qué el Líbano no puede contar con una auténtica política exterior independiente. De hecho, es esta política la que convierte a este país en un caso paradigmático, ya que refleja perfectamente como los intereses de las diferentes comunidades confesionales priman sobre el interés general.

La subordinación del interés general podría explicarse en parte por la disparidad de percepciones que existen en relación a la identidad y al rol que el Líbano puede y debe jugar tanto a nivel interno como externo. Además, la fragmentación de su política exterior se traduciría en un aumento en cuanto a la dificultad que se nos presenta al intentar marcar la sutil frontera que existe entre la política interior y dicha política exterior. El Líbano se presentaría por tanto, como un magnífico ejemplo para explicar cómo la división tradicional entre ambas políticas es cada vez más difícil de establecer como consecuencia del aumento de la porosidad de los límites que separan a ambas políticas.

⁹ ISSA Antoun, «*Lebanon Has a New President (Not That It Matters)*», Foreign Policy, 1 noviembre 2016, disponible en <https://foreignpolicy.com/2016/11/01/lebanon-has-a-new-president-not-that-it-matters/>. Fecha de consulta: 7/11/ 2016.

De hecho, en el Líbano el empleo constante del código geopolítico del «nosotros y el ellos» hace que todo se politice, generándose así un sistema abierto que permite todo tipo de presiones tanto endógenas como exógenas.

Sea como fuere, la política exterior no solo analiza la actividad del Estado más allá de sus fronteras, sino que tiene en cuenta la actividad transnacional de los grupos no estatales. En este sentido, y para el caso que nos ocupa, la política exterior libanesa debería ser analizada teniendo en cuenta las diferentes políticas exteriores que llevan a cabo las distintas comunidades confesionales que conforman el mosaico político libanés. Este fenómeno conocido como la paradiplomacia se ha erigido en uno de los elementos más importantes de cara a entender la complejidad del estudio de caso del Líbano. Esta complejidad se basaría por un lado, en el hecho de que el Estado es incapaz de definir las reglas de juego, y por otro, en el hecho de que el debate sobre la política exterior degenera rápidamente en un debate sobre la identidad¹⁰.

Junto a este fenómeno de la paradiplomacia, ejercido sobre todo por las principales comunidades confesionales libanesas (comunidad maronita, la comunidad sunita y la comunidad chiita), tendríamos que añadir lo que se ha venido conociendo como la paradiplomacia religiosa. Dicha paradiplomacia haría referencia a la actividad de los diferentes grupos confesionales consistente en el uso del factor religioso en política exterior. Mientras que por su parte, la diplomacia religiosa sería aquella que tendría en cuenta los mecanismos de cooperación que existen entre el Estado y las diferentes confesiones religiosas con vistas a conseguir satisfacer el interés nacional en el ámbito exterior¹¹. Para el caso del Líbano, podríamos señalar como la paradiplomacia religiosa ejercida por las diferentes comunidades confesionales operaría en el plano exterior con vistas a bloquear dicho interés nacional, con vistas a satisfacer sus propios intereses particularistas.

En la defensa de los intereses particularistas es donde la paradiplomacia contaría con cierta ventaja en relación a la diplomacia oficial, ya que la primera normalmente es más pragmática, precisa y oportunista¹². De hecho, la paradiplomacia está más orientada a cubrir las necesidades de los ciudadanos. Esto cuadraría bastante bien con el rol que

¹⁰ HITTI Nassif, «*The-Foreign Policy of Lebanon. Lessons and Prospects for the Forgotten Dimensions*», Centre for Lebanese Studies, Oxford, Paper n.º 9, 1989, 4.

¹¹ CURANOVIC Alicja, «*The Religious Diplomacy of the Russian Federation*», Institut Francaise des Relations Internationales (IFPO), Russie.Nei.Reports, n.º 12, June, 2012, 7.

¹² DAILY FINANCIAL TIMES, «*Frontier of Foreign Policy*», 11 febrero 2016.

juegan las diferentes comunidades confesionales en relación a las necesidades de sus respectivos miembros gracias a la puesta en marcha del clientelismo político.

Otra ventaja a destacar a favor de la paradiplomacia es la que guarda relación con el factor tiempo, ya que no sufriría del retraso temporal que se deriva normalmente de la ceremonia institucional y ritual de la diplomacia oficial.

Este hecho afectaría a otra de las vertientes de la política exterior como es la que hace referencia a la construcción del Estado. La fragmentación de la política exterior libanesa junto a la incidencia de la paradiplomacia, que en muchos casos contradiría la política exterior del Estado a través de la utilización del factor religioso, degeneraría en sinergias contrarias a cualquier intento de desarrollo normativo o institucional que provengan del propio Estado. De hecho, para el caso del Líbano el factor religioso en política exterior en vez de ser utilizado como un concepto de política estatal estaría siendo empleado como un concepto de la política comunitaria. Por lo que la visión tradicional de la política exterior en cuanto garante de la soberanía estatal quedaría en entre dicho para nuestro caso de estudio. De hecho, la protección de la soberanía nacional que presupone que todos los grupos dentro de la sociedad echan una mano para preservar la integridad territorial y política¹³ no se registraría tan claramente.

De hecho, casos paradigmáticos como los de la comunidad maronita en relación a Francia, el de la comunidad chiita principalmente a través de la formación de *Hezbollah* y su relación con Irán¹⁴, y el caso de la comunidad suní a través del partido político *Movimiento para el Futuro* de *Saad Hariri* con Arabia Saudí, servirían de ejemplos para explicar el juego de alianzas existentes entre algunas comunidades confesionales y determinadas potencias internacionales y/o regionales. Este hecho se presenta de vital importancia, ya que las principales iniciativas políticas que decidan implementar las diferentes comunidades a nivel doméstico necesitarían contar a priori con el beneplácito de su correspondiente mecenas regional.

La paradiplomacia se vería reforzada por un lado, a través del mecanismo político del poder compartido, y por otro, a través del hecho de que la política exterior libanesa se

¹³ KRASNER Stephen, «*Defending the National Interest: Raw materials investments and US Foreign Policy*», Princeton, Princeton University Press, 1978, 329.

¹⁴ KAGAN Frederik W. et al., «*Iranian influence in the Levant, Iraq and Afghanistan*», Washington, Report, American Enterprise Institute, 2008.

Disponible en: http://www.anvari.net/iranma.org/20080227_IranianInfluenceReport.pdf. Fecha de consulta: 10/12/2016..

ajuste bastante bien a lo que se ha venido denominando como «consociacionalismo corporativo»¹⁵. Dicho tipo de consociacionalismo reflejaría una sociedad donde los puestos de influencia política no se circunscribirían únicamente al gobierno, sino que afectaría al resto del entramado institucional del Estado, incluyendo el Ministerio de Asuntos Exteriores y Emigrantes.

Otro factor a tener en cuenta de cara a comprender las contradicciones que refleja la política exterior libanesa es el que guarda relación con la construcción de la identidad nacional. La debilidad del Estado, la ausencia de un Ejército libanés fuerte, así como la fragmentada identidad nacional libanesa sirven como factores que facilitan la activa injerencia por parte de determinados actores externos. Dichas potencias externas intentan emplear el tablero libanés con vistas a satisfacer sus correspondientes agendas transnacionales. Dichas injerencias externas son las que provocan la irrupción de periódicas tensiones ideológicas a nivel doméstico. De hecho, un análisis histórico de la política exterior libanesa nos llevaría a pensar que dicha política exterior siempre ha pivotado en torno a la «libanización» o a la «arabización» del país.

En general todas las facciones políticas importantes del escenario político libanés se han alineado con actores externos. De hecho, lo que han llevado a cabo es una especie de juego de intereses donde el objetivo principal consistía en mantener al Líbano en una posición de debilidad e inferioridad, y eso ha supuesto un mazazo enorme para la soberanía nacional del Líbano¹⁶. En este sentido, lo que se ha producido es una especie de sumisión absoluta de determinadas comunidades confesionales en relación a su respectivo mecenas externo. Como resultado de dicha bipolaridad en la política exterior libanesa, el Estado libanés se ha visto a punto de colapsar¹⁷.

A nivel externo tenemos que indicar que son dos los factores que se han convertido con el paso del tiempo en los principales factores de presión externa sobre la realidad sociopolítica del Líbano. Ambos factores emanarían del mundo árabe. Se trataría por un lado, del irresoluble conflicto árabe-israelí, y por otro, del movimiento Panárabe. Estos dos factores siguen condicionando los posicionamientos de las diferentes comunidades

¹⁵ Para profundizar en el «consociacionalismo corporativo», véase: LIJPHART Arend, «*Self-Determination versus Pre-Determination of Ethnic Minorities in Power-Sharing Systems*», en KYMLIKA Will (ed), *The Rights of Minority Cultures*, Oxford, Oxford University Press, 2006.

¹⁶ NEDZY Lucien N., «*Lebanon's Contemporary Significance*», *Mediterranean Quarterly*, vol. 17, n.º 4, invierno 2006, 3.

¹⁷ HINNEBUSCH Raymond, *Syria. Revolution from above*, London and New York, Routledge, 2001.

confesionales libanesas a la hora de tomar partido en relación a cualquier problema que afecte al Líbano tanto a nivel regional como internacional.

La falta de marco estratégico, el solapamiento existente entre la política exterior y la política interior, la bipolaridad de dicha política exterior, la falta de definición del interés nacional, la incidencia de la paradiplomacia en sus diferentes modalidades, así como la naturaleza eminentemente reactiva y para nada proactiva, hacen de la política exterior libanesa un problema más a resolver. Dicha inconsistencia en el plano exterior incide negativamente en la gestión de los asuntos que atañen a sus funciones soberanas. De hecho, el «factor representación» seguiría predominando sobre el «factor gobernanza»¹⁸ cuando de política exterior estamos hablando. Gracias a ello la paradiplomacia se vería reforzada en detrimento de la diplomacia oficial.

Una vez presentadas algunas consideraciones generales sobre la política exterior libanesa pasemos a continuación a presentar los paradigmas operativos de dicha política con vistas a poder entender adecuadamente por qué el Líbano no puede contar con una política exterior independiente.

Paradigmas operativos en la política exterior libanesa

Los paradigmas operativos en la política exterior libanesa se presentan no solo como una constante, sino como la mejor manera posible para entender como para el estudio de caso que nos ocupa, la política exterior y la política interior se encuentran inevitablemente solapadas. Toda política exterior consiste en un proceso dinámico donde lo externo e interno se encuentran relacionados¹⁹. El problema que nos encontramos para nuestro estudio de caso es el solapamiento y obstruccionismo que existe en relación a la proyección exterior del ente estatal. De hecho, cualquier decisión que se adopte en relación a la defensa de su interés nacional, o mejor dicho de los intereses nacionales, en el plano exterior, puede ejercer un fuerte impacto sobre la dinámica política doméstica y viceversa. En parte esto podría entenderse gracias a que los diferentes grupos no estatales como son las comunidades confesionales, forman parte del sistema institucional estatal. Desde estas estructuras, dichos grupos buscan garantizar más que el interés general, los intereses particularistas y específicos de su respectiva comunidad.

¹⁸ SENDING Jabob O., POULIOT Vincent and NEUMANN Iver B., «The Future of Diplomacy: Changing Practices, evolving Relationships», *International Journal*, vol.66, n.º 3, 2011, 536.

¹⁹ ROSENAU James N., *Linkage Politics: Essays on the Convergence of National and International Systems*, New York, Free Press, 1969.

Siendo en este ámbito donde dichos grupos no estatales dificultan la elaboración y puesta en escena de una política exterior coherente y eficaz²⁰.

Pasemos a continuación a presentar algunos de los paradigmas más representativos en la política exterior libanesa. Dichos paradigmas nos ayudarán a comprender las causas que explicarían la falta de independencia en dicha política exterior.

Equilibrio de poder (Balance of Power):

En cuanto a los paradigmas operativos en la política exterior libanesa se refiere, deberíamos destacar en primer lugar, el paradigma del equilibrio de poder (*Balance of Power*). El Estado libanés casi nunca se ha visto en condiciones de dictar y/o imponer auténticas políticas sobre los líderes de las diferentes comunidades confesionales. De hecho, en cuanto que la política gubernamental chocaba con los intereses particularistas de alguna de estas comunidades, estas hacían todo lo posible por dificultar el consenso que requería la creación e implementación de dicha política. Dicho obstruccionismo se hacía más evidente en el ámbito de la política exterior. Por ello es por lo que podemos señalar que son las comunidades confesionales las que realmente condicionaban y siguen condicionando la política exterior libanesa.

Por tanto, para que dicho consenso sea respetado y todas las comunidades confesionales se vean «justamente» representadas es imprescindible que los líderes de las diferentes comunidades no perciban la política gubernamental como ofensiva o peligrosa en relación a su *status quo*. La política gubernamental debe procurar no romper el delicado consenso existente entre las diferentes comunidades a través de la ejecución del mecanismo político del poder compartido (*Power-Sharing*)²¹. Debe hacer todo lo posible para que ninguna de estas comunidades consiga reforzar su poder en detrimento del resto de comunidades. Lo más importante es evitar a toda costa que el resto de comunidades puedan empezar a considerar el alza de otra comunidad como una auténtica amenaza. Es por ello por lo que el paradigma del equilibrio de poderes entre las diferentes comunidades confesionales se presenta como la piedra angular sobre la que pivota la dinámica política libanesa en general, y la política exterior en particular.

²⁰ WILKINS Henrietta, *The making of Lebanese Foreign Policy. Understanding the 2006 Hezbollah-Israeli War*, New York, Routledge, 2013, 22.

²¹ LIPJHART Arend, *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*, New Haven, Yale University Press, 1977.

Los responsables de la política exterior libanesa deben respetar en todo momento ciertas líneas rojas. El ejemplo más emblemático es el que guarda relación con las propuestas de desarme del brazo armado de *Hezbollah*. De hecho, en relación a cualquier propuesta que pretenda alterar el equilibrio de poder existente se dará de bruces con una negativa por parte de las autoridades libanesas. En relación a la protección del *status quo* existente tenemos que destacar la negativa manifestada en todo momento en determinadas plataformas internacionales por parte del ministro de Asuntos Exteriores y Emigrantes, el señor *Gebran Bassil*, en relación al reconocimiento de *Hezbollah* como grupo terrorista²².

El equilibrio de poder entre las dos principales potencias regionales (Arabia Saudí e Irán) que están utilizando el Líbano para dirimir quien es la potencia hegemónica se presenta actualmente como una tarea imposible de garantizar debido al peso político que *Hezbollah* posee en la escena sociopolítica libanesa. Sea como fuere, la política exterior libanesa a día de hoy no puede garantizar su disociación en relación a esta dinámica perniciosa, precisamente por la bipolaridad e injerencia de la paradiplomacia.

Dilema de seguridad (Security Dilemma):

El equilibrio de poderes daría paso al segundo paradigma operativo en la política exterior libanesa como es el que conformaría el dilema de seguridad (*Security Dilemma*)²³. De hecho, el juego de alianzas y rivalidades pivotaría en torno a dicho paradigma.

En contextos donde reinaba la anarquía y el caos como era el que se registraba en el Líbano desde el periodo de la mitad de la guerra civil hasta la Revolución de los Cedros (1982-2005), la seguridad se consideraba como el auténtico interés nacional, o en este caso intercomunitario. Cada comunidad percibía a gran parte de las otras como comunidades potencialmente peligrosas para su seguridad. El resultado es que se favoreció la proliferación de milicias armadas que respondían a dicha desconfianza intercomunitaria. Además, se registró un aumento importante en cuanto a los discursos esclavistas y egoístas por parte de los líderes de dichas comunidades se refería. No solo

²² El 2 de marzo de 2016, el Consejo de Cooperación para los Estados Árabes del Golfo declaró a Hezbollah como una banda terrorista debido a «las acciones hostiles de la milicia (Hezbollah) que recluta jóvenes del Golfo para actividades terroristas e incitación en Siria, Yemen e Irak».

²³ HERZ John H., «Idealist Internationalism and the Security Dilemma», *World Politics*, vol. 2, n.º 2, 1950, 157-180.

se registró el nacimiento de la milicia chiita de Hezbolá²⁴ y el de otras milicias, sino que las injerencias por parte de Siria, Israel e Irán²⁵ sobre la política doméstica libanesa se vieron favorecidas.

Las diferentes comunidades empezaron a reforzarse militarmente porque comenzaron a percibir a otras comunidades como amenazas potenciales para su propia seguridad y supervivencia. Por lo que cada secta creó su propia milicia o grupo armado con vistas a poder negociar con el resto de grupos sectarios desde una posición de poder. La proliferación de los denominados «Señores de la Guerra» (*Warlords*)²⁶ se convirtió en un elemento importante para comprender el juego de alianzas e interacción existentes entre las comunidades confesionales libanesas y algunas potencias exteriores. De hecho, estos *Warlords* no solo negociaban con potencias extranjeras temas como los de la compra de armamentos, sino que suministraban información y mantenían relaciones diplomáticas independientes con dichos actores externos²⁷.

Por lo tanto, el dilema de seguridad obligó a cada comunidad a fortalecerse en todos los ámbitos, incluyendo el militar. Esto también se debió en parte a la ineficacia de la acción gubernamental, y por la debilidad e incapacidad que mostraba la institución del Ejército libanés de cara a hacer frente al aumento de las hostilidades entre las diferentes comunidades. Esto provocó que se relegase a la institución del Ejército libanés a un segundo plano. De hecho, existía el miedo de que dicha institución, que era la única que encarnaba la unidad del país, se desquebrajase finalmente dado su composición pluriconfesional.

Sea como fuere, el dilema de seguridad abrió el proceso de negociaciones entre las diferentes comunidades confesionales tanto a nivel interno como externo. El juego de alianzas entre las diferentes comunidades, y entre ellas y las principales potencias regionales puso de manifiesto la consolidación del proceso de retroalimentación

²⁴ Para profundizar en los factores que facilitaron el nacimiento de *Hezbolá*, véase: DAHER Aurélie, *Le Hezbollah. Mobilisation et pouvoir*, París, Presses Universitaires de France, 2014.

²⁵ Para comprender de qué manera Irán esponsoriza a la milicia chiita de Hezbolá, véase: DE VORE Marc R. and STAHLI Armin B., «*Explaining Hezbollah's Effectiveness: Internal and External Determinants of the Rise of Violent Non-State Actors*», *Terrorism and Political Violence*, vol. 27, n.º 2, 2015, 341-344.

²⁶ Según la profesora Kimberly Marten, los «Señores de la guerra» o «*Warlords*», serían aquellos individuos que controlan pequeños territorios a través del uso combinado de la fuerza y el patronazgo. Además, se presentarían como un claro desafío para la soberanía estatal a través de la complicidad precisamente de determinados líderes estatales. Para mayor información, véase: MARTEN Kimberly, *Warlords strong-Arm brokers in Weak states*, Ithaca and London, Cornell University Press, 2012, 3.

²⁷ NEDZY Lucien N., «*Lebanon's Contemporary Significance*», *Mediterranean Quarterly*, vol.17, n.º 4, invierno 2006, 4.

existente entre algunas comunidades confesionales y determinadas potencias regionales. En el bando de la comunidad musulmana sirvan de ejemplos, por un lado, el caso de la comunidad libanesa chiíta (*Hezbollah* y *Amal*) con Irán y Siria, y por otro, el de la comunidad sunita (Movimiento Futuro) con Arabia Saudí y el resto de países del golfo Pérsico. En el bando de la comunidad cristiana, destacar el acuerdo entre una parte de la comunidad cristiana como era la que representaba *Kataeb* y el Ejército Libre del Líbano con Israel.

El dilema de seguridad ha permitido que los lazos de patronazgo se hayan ampliado. Esto último se ha traducido en un aumento de la injerencia externa en relación a la gestión de los asuntos estrictamente libaneses, incluyendo por tanto los que guardan relación con su política exterior y proyección externa. El ejemplo más representativo es el que guarda relación con el regalo que Arabia Saudí había concedido al Gobierno libanés. El que fuera rey de Arabia Saudí, *Abdullah Bin Abdulaziz* ofreció a finales del 2013 una ayuda inicial de 3 billones de dólares junto a una ayuda extra de 1 billón de dólares para las agencias de seguridad libanesas y el Ejército libanés. Dicha ayuda se llevaría a cabo a través de la compra de armamento y equipamiento militar procedente de Francia. La idea era ayudar al Líbano a mejorar su capacidad de respuesta ante los continuos envites que estaban llevando a cabo grupos *yihadistas* de corte radical en la zona fronteriza norte con Siria. El objetivo encubierto consistía en reducir el gap existente entre la capacidad militar del Ejército libanés y la capacidad militar de *Hezbollah*. Surgió de esta manera una especie de dilema de seguridad a través de la manipulación registrada en el ámbito de la reforma del sector de la seguridad. Arabia Saudí dio marcha atrás alegando la gran influencia e injerencia que había alcanzado la formación de *Hezbollah* en relación a la gestión política nacional. Irán reaccionó y ofreció ayudar militarmente al Estado libanés, aunque dicha oferta fue rechazada por la delegación libanesa liderada por el que fuera ministro de Defensa, *Samir Moqbel* en octubre de 2014, alegando que dicha ayuda violaría el artículo n.º 5 de la Resolución 1747, del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas de 24 de marzo de 2007²⁸.

²⁸ CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS «Resolución 1747 (2007) Aprobada por el Consejo de Seguridad en su 5647.ª sesión celebrada el 24 de marzo de 2007». Disponible en [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1747\(2007\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1747(2007)). Fecha de consulta: 7/12/2016.

Política de identidades

El tercer paradigma operativo que tenemos que destacar sería el de la política de identidades. Cada uno de los actores participantes en la guerra civil llevó a cabo lo que se conoce como política de identidades. El deseo de imponer una determinada identidad en detrimento del resto, dominó el discurso y el comportamiento político durante la época de la guerra civil. De hecho, las políticas implementadas por cada uno de los actores involucrados pretendían consolidar su propia identidad particularista. En este sentido, el plano exterior no fue una excepción. La idea de jugar con las potencias regionales con vistas a garantizar una mayor cuota de poder a nivel interno, se erigió en el paradigma operativo a seguir. El problema es que a día de hoy se sigue percibiendo tanto la misma dinámica de imposición de identidades particularistas, como de juegos de intereses entre comunidades confesionales y potencias externas.

Neutralidad

Entre los paradigmas operativos dentro de la política exterior libanesa tenemos que destacar el paradigma de la neutralidad. Dicho paradigma se basó en la creencia de que se garantizaba y se protegía mejor los intereses del Líbano a través de sus relaciones de amistad con las potencias exteriores, y a través del fomento de su imagen como un país pacífico²⁹. Dicha política exterior caracterizada por su neutralidad chocó de frente con las pretensiones hegemónicas de estas potencias regionales.

El «Pacto Nacional» institucionalizó la tendencia a la neutralidad del país de los cedros en cuanto a sus relaciones internacionales se refería.

Tanto la comunidad musulmana como la cristiana tuvieron que renunciar al comodín de los actores externos. De hecho, el «Pacto Nacional» fue posible porque la comunidad musulmana renunció a las pretensiones panarabistas y/o nacionalistas árabes que abogaban por considerar al Líbano como una parte más de Siria. Por su parte, la comunidad cristiana tuvo que renunciar a cualquier posibilidad de recurrir a potencias occidentales, como Francia, en caso de crisis interna.

Como veremos a continuación la política de neutralidad del Líbano en el plano exterior se fue consolidando a base de continuos fracasos. Dicha tendencia al ensayo error puso de manifiesto la imposibilidad de los sucesivos Gobiernos libaneses de cara a

²⁹ HITTI Nassif, *op. cit.*, 9.

implementar una política exterior eficaz que realmente defendiera el interés general del país en la arena internacional.

Sirva de ejemplo el fracaso de la «Declaración de Baabda»³⁰ donde las diferentes fuerzas políticas apostaban por una «política de disociación». Dicha Declaración organizada por el Comité para el Diálogo Nacional fue firmada por todas las fuerzas políticas libanesas, incluyendo a *Hezbollah*, el 11 de junio de 2012. Dicha declaración fue motivada principalmente por los sucesos registrados en la zona norte del país como consecuencia de la guerra de Siria.

Se presentaba como algo vital para el país el evitar cualquier contagio en relación al conflicto armado que se estaba desarrollando en el país vecino.

A destacar en dicha declaración el punto número 12, que recoge el principal objetivo de dicha declaración que consistía en garantizar la disociación del Líbano en relación a cualquier conflicto armado o crisis que se registrara en la región. El objetivo principal consistía en evitar a toda costa el efecto contagio.

Del mismo modo, en el punto número 8 de dicha declaración, se invitaba a todas las fuerzas políticas, líderes de opinión pública e intelectuales a evitar cualquier tipo de discurso político de naturaleza inflamatoria que pudiese despertar las luchas interconfesionales a nivel interno.

El problema que se planteó fue que *Hezbollah* decidió de manera unilateral incumplir dicha declaración y desplegó parte de su contingente armado sobre territorio sirio con vistas a cooperar con las fuerzas del régimen de *Bashar al-Assad*. La deuda histórica de *Hezbollah* con el régimen sirio tuvo más peso que la lealtad mostrada a nivel doméstico.

A pesar de ese nuevo fracaso el paradigma de neutralidad sigue estando vigente al ser considerado como la mejor vía para garantizar, tanto la protección de sus diversos intereses particularistas, como la promoción de la propia imagen en cuanto país amigable que pretende proyectar en el plano exterior para garantizar la protección y desarrollo de sus intereses económicos.

³⁰ UNITED NATIONS, Security Council, 21 June 2012.

Disponible en:

<http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Lebanon%20S%202012%20477.pdf>

Fecha de consulta: 7/12/2016.

Confusionismo

Toda incertidumbre e irracionalidad que se percibe en relación a la política exterior libanesa respondería al paradigma conocido como «confusionismo»³¹. Dicho paradigma no solo se presentaría como una consecuencia lógica de la debilidad institucional y de la existencia de una pluralidad de políticas exteriores, materializadas a través de la paradiplomacia, sino que respondería a una falta casi total de estrategia cuando de su proyección y defensa de sus intereses en el plano exterior estamos hablando. Los líderes políticos siguen sin entender los problemas políticos a los que deben hacer frente y actúan en todo momento de manera egoísta en detrimento del interés general. En todo este contexto de incertidumbre y confusión, lo único que parece claro es que los intereses económicos estarían por encima de los intereses políticos y geopolíticos del Líbano.

Una vez presentados los principales paradigmas operativos de la política exterior libanesa pasemos a presentar algunos de los principales retos geopolíticos que dificultarían actualmente la formación de una política exterior coherente, y sobre todo, independiente.

Principales retos geopolíticos que dificultan la formación de una política exterior independiente

El recién electo jefe de Estado tiene que ir con pies de plomo en estos momentos porque cualquier fallo que cometa en relación a su principal aliado, la formación chiita de *Hezbollah*, puede dar al traste con el recién formado equipo de gobierno. El margen de error es mínimo, y ya se están destapando los principales problemas y retos a los que debe hacer frente en cuanto jefe de Estado³². Nada más ser proclamado presidente de la República del Líbano se registró el primer impacto de la dinámica geosectaria. De hecho, las primeras llamadas que recibió por su nominación fueron nada más y nada menos que por parte del secretario general de *Hezbollah*, *Sayyed Hassan Nasrallah*, el presidente de la República Islámica de Irán, *Hassan Rouhani*, y por parte, del presidente

³¹ El confusionismo se podría concebir como un paradigma operativo más de la política exterior libanesa. Dicho paradigma fue presentado por el profesor Stephen M. Walt. Para profundizar en este nuevo paradigma, véase: WALT Stephen M., «A New Paradigm for International Relations: Confucionism», *Foreign Policy*, 29 noviembre 2012. Disponible en <http://foreignpolicy.com/2012/11/29/a-new-paradigm-for-international-relations-confusionism/>. Fecha de consulta: 15/01/2017.

³² HASHEM Ali, «What minefields await Lebanon's new president?», *Al Monitor*, 7 noviembre 2016. Disponible en <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2016/11/lebanon-president-aoun-challenges-hezbollah-syria-israel.html>. Fecha de consulta: 8/11/2016.

de la República Árabe Siria, *Bashar al-Assad*³³, despertando los recelos de Arabia Saudí. Para compensar, Arabia Saudí consiguió convencer al nuevo presidente para que su primera visita oficial fuera precisamente a Arabia Saudí³⁴. Cuestión esta que por supuesto no ha sentado nada bien en el bando chiita (Irán, Siria, y *Hezbollah*).

Este inconveniente para nada simbólico ha puesto de manifiesto la tarea hercúlea que se le presenta al décimo tercer presidente de la república libanesa de cara a garantizar la impermeabilidad del Líbano en relación a los conflictos que azotan a Oriente Medio. Hercúlea o casi imposible porque el general *Michel Aoun* ha llegado a la presidencia gracias a la lealtad y apoyo constantes mostrado por la formación chiita de *Hezbollah*. Formación que no ha respetado el compromiso al que llegaron las principales fuerzas políticas a través de la firma de la «Declaración de Baabda», donde se certificó la total neutralidad y disociación del Líbano en relación a cualquier conflicto o crisis que afectase a otro país árabe.

Por tanto, el problema al que debe hacer frente es bastante complejo. Como puede justificar dicha disociación cuando su mayor aliado a nivel doméstico como es *Hezbollah*, está luchando en la guerra de Siria desde el año 2013 a favor del régimen de *Bashar al-Assad*. Son muchos los interrogantes que se nos presentan. Por ejemplo, tenemos que ver si el nuevo presidente va a poner fin a su alianza con *Hezbollah* una vez que ha conseguido su sueño político. Si esto es lo que sucede finalmente, podemos pronosticar que la viabilidad del actual gabinete tendrá sus días contados. Fecha de caducidad debido al poder de veto del que goza el partido de *Hezbollah*, y que ya fue empleado para derrocar precisamente al gobierno de *Saad Hariri* en el año 2011.

Por tanto, el principal factor que impediría la formación de una auténtica política exterior independiente sería la incidencia del geosectarismo³⁵, representado por la lucha por la hegemonía regional entre Arabia Saudí e Irán. La política exterior libanesa debe responder en todo momento a las demandas de señales de lealtad solicitadas por estas dos potencias regionales. Cada discurso pronunciado por el ministro de Asuntos

³³ HASHEM Ali, «How Aoun rose from '90s renegade to Lebanon's new president», Al Monitor, 1 noviembre 2016. Disponible en <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2016/11/lebanon-elections-president-michel-aoun.html> Fecha de consulta: 1/11/2016.

³⁴ HUSSEIN Mai, «Will Michel Aoun visit Saudi Arabia soon?», Middle East Observer, 14 noviembre 2016. Disponible en <https://www.middleeastobserver.org/2016/11/14/will-michel-aoun-visit-saudi-arabia-soon/> Fecha de consulta: 15/11/2016.

³⁵ BOKHARY Kamran, «Geosectarianism and the Future of the Saudi-Iranian Struggle», The Islamic Monthly, 29 enero 2016. Disponible en <http://theislamicmonthly.com/geosectarianism-and-the-future-of-the-saudi-iranian-struggle/> Fecha de consulta: 11/10/2016.

Exteriores y Emigrantes, el señor *Gebran Bassil*, es examinado con lupa con vistas a pedir sus correspondientes explicaciones en caso de que se desmarque demasiado de los intereses estratégicos de estas dos potencias regionales.

Por tanto, la dinámica política que triunfa por antonomasia dentro de la proyección exterior del Líbano, se centraría en la excesiva dependencia que presenta en relación a determinados actores externos. De hecho, podríamos afirmar que lo que se registra en el Líbano no es otra cosa que una hiperdependencia del exterior. A pesar de la sobre cualificación que presentan muchos libaneses, en política parece ser que existe la tradición de dejarlo todo en manos de actores externos. Cada vez que hay que tomar una decisión política importante, los viajes protagonizados por los principales líderes políticos libaneses a Riad, París, y Teherán empiezan a gozar de un protagonismo inusitado en la cobertura mediática de los principales medios de comunicación.

Los lazos existentes, así como las prácticas de patronazgo registradas entre algunas comunidades confesionales libanesas y algunas potencias regionales e internacionales, obligan al Estado a realizar un esfuerzo continuo por formar una política exterior bipolar que contente a estos dos bandos. El grado de injerencia y de manipulación vendrá dado en función del ministro que ocupe la cartera ministerial de Asuntos Exteriores. A largo plazo este tipo de prácticas tan perniciosas pueden contribuir al colapso del país³⁶.

El tema de la gestión de los refugiados sirios sobre territorio libanés también está suponiendo un claro reto para la política exterior libanesa. De hecho, el ministro de Asuntos Exteriores y Emigrantes, *Gebran Bassil*, ha reiterado continuamente que la naturalización de gran parte de los refugiados sirios pondría en claro peligro a la propia identidad libanesa³⁷. La nacionalización de parte de estos refugiados rompería el equilibrio demográfico confesional que existe hoy en día en el Líbano, y favorecería claramente a la comunidad sunita. Por tanto, el reto que supone la gestión de los refugiados sirios sobre territorio libanés encuentra su cuota de protagonismo en la dinámica geopolítica que marca el geosectarismo. Además, supone un reto importante para el próximo ministro de Asuntos Exteriores que deberá poner en liza todo el poder blando (*soft power*) disponible en la negociación que mantendrá con el régimen de *Bashar al-Assad* de cara a favorecer el retorno de gran parte de los refugiados sirios que

³⁶ HINNEBUSCH Raymond, *Op. cit.*, 153.

³⁷ THE DAILY STAR, «*Refugee crisis threatens Lebanese identity: Lebanon FM*», 18 septiembre 2016. Disponible en <http://www.dailystar.com.lb/News/Lebanon-News/2016/Sep-18/372456-refugee-crisis-threatens-lebanese-identity-lebanon-fm.ashx>. Fecha de consulta: 27/12/2016.

viven en el Líbano. Lo que parece claro es que el uso de la coerción de cara a garantizar la vuelta de cerca de 2 millones de refugiados no es nada aconsejable debido al peligro de la radicalización que se está registrando a favor de determinados grupos sunitas de corte yihadista.

La dimensión transnacional de *Hezbollah* también se ha convertido en un auténtico reto para la gestión y defensa de los intereses libaneses en la escena internacional. Gracias al papel que está jugando en la guerra de Siria, esta formación chiita, está consiguiendo mayores cuotas de protagonismo a nivel regional. El hecho es que se ha convertido en una pieza fundamental para entender no solo las dinámicas geosectarias operativas en el Líbano, sino en toda la región. Sea como fuere, la elección del nuevo presidente ha sido posible gracias a su apoyo, y esto se percibe como una victoria parcial de Irán en relación a Arabia Saudí en su duelo particular. La defensa a ultranza que está ejerciendo el señor *Gebran Bassil* en relación a la no clasificación de *Hezbollah* como banda terrorista en determinadas plataformas internacionales como la Liga Árabe³⁸ o en el Consejo de Cooperación para los Estados Árabes del Golfo³⁹, pone de manifiesto que *Hezbollah* es el principal actor dentro de la dinámica política libanesa, y por ende, de su política exterior. La dimensión transnacional de *Hezbollah* está favoreciendo el aumento del sectarismo con base confesional. Grupos *salafistas* y *yihadistas* están condicionando la seguridad nacional del Líbano y a la vez, se están erigiendo en un claro factor de inestabilidad a nivel regional. La proliferación de rebeldes transnacionales⁴⁰ puede condicionar sobre manera no solo la seguridad nacional, sino la propia viabilidad del ente estatal. Este hecho está afectando sobremanera la política exterior libanesa. De hecho, la influencia iraní sobre el Gobierno libanés actual está haciendo que el Líbano no sea capaz de frenar

³⁸ El ministro de Asuntos Exteriores y Emigrantes del Líbano presentó las reservas de su país en relación a la declaración de *Hezbollah* como banda terrorista argumentando que dicha resolución no respetaba el «Tratado Árabe de Lucha contra el Terrorismo» que sí recoge expresamente la diferencia entre grupos terrorista y grupos de resistencia.

³⁹ Según el secretario general del Consejo de Cooperación para los Estados Árabes del Golfo, el señor *Abdullatif al-Zayani*, argumentó que dicha decisión se debía a las acciones hostiles que la milicia está llevando a cabo a través del reclutamiento de jóvenes de los países del Golfo para cometer actos terroristas. Además, argumentó el papel incitador que dicha milicia está llevando a cabo en Siria, Yemen e Irak. Para más información, véase: MIDDLE EAST EYE, «GCC declares Lebanon's Hezbollah a terrorist organisation», 2 marzo 2016. Disponible en <http://www.middleeasteye.net/news/gcc-declares-lebanons-hezbollah-terrorist-organisation-212714095> Fecha de consulta: 10/12/2016.

⁴⁰ Estos grupos de rebeldes transnacionales han sido definidos por *Idean Salehyan*, como: grupos de oposición armados cuyas operaciones no están confinadas a la geografía de una sola nación-Estado en el que actúan y al que amenazan. Para más información, véase: SALEHYAN Idean, *Rebels Without Borders: Transnational Insurgencies in World Politics*, New York, Cornell University Press, 15.

a través de medios diplomáticos la ayuda económica que estos grupos de rebeldes transnacionales están recibiendo principalmente desde los países del golfo Pérsico.

Conclusiones

La imposibilidad de disociar la política exterior de la política doméstica hace que exista una retroalimentación negativa entre ambas políticas. La compleja situación a nivel doméstico se ve agravada por la caótica situación que se vive a nivel regional. Los paradigmas operativos en la política exterior libanesa convierten al Líbano en un actor aún más débil y frágil si cabe. Teniendo en cuenta esto último, el deseo expresado por el nuevo presidente de la república de contar con una política exterior independiente se queda en eso, un simple deseo.

Sea como fuere, el principal reto para la mayoría de Estados árabes sigue consistiendo en averiguar la fórmula para garantizar un cierto equilibrio entre los intereses de seguridad y la promoción de una gobernanza legítima y humana⁴¹. Este problema sigue sin ser resuelto, y el Líbano ejemplificaría a la perfección la incapacidad que manifiestan los países árabes de cara a alcanzar dicho equilibrio.

Otra de las dinámicas políticas percibida en el entramado intercomunitario guarda relación con el realismo más puro a la hora de hablar de las relaciones internacionales. Estas comunidades en general solo se ponen de acuerdo de cara a cooperar cuando la supervivencia del Estado está en juego. Sobra decir, que cuando el Líbano ha disfrutado de un mayor periodo de paz y estabilidad ha sido cuando ha estado sometido a una potencia exterior. Mientras no se alcance este escenario, la paradiplomacia seguirá bloqueando y debilitando no solo la política exterior libanesa, sino el proceso de consolidación institucional que demanda a gritos el Estado libanés.

Como hemos presentado a lo largo de este artículo, el geosectarismo, la gestión de los refugiados sirios, la dimensión transnacional de *Hezbollah*, la guerra de Siria, la manipulación que está registrando la reforma del sector de seguridad, el patronazgo y clientelismo político existente entre las principales comunidades confesionales libanesas y determinadas potencias regionales, el terrorismo de corte *yihadista*, la falta de un marco estratégico claro en cuanto a proyección exterior se refiere, la pluralidad de visiones que existen sobre el Líbano junto a la pluralidad de intereses nacionales, el rol que juegan la

⁴¹ KISSINGER Henry, *op. cit.*, 124.

paradiplomacia, y en especial la paradiplomacia religiosa, etc., serían entre otros algunos de los elementos que tanto a nivel doméstico como regional, dificultan la formación de una auténtica política exterior libanesa independiente. A destacar la dinámica perniciosa que está aportando el geosectarismo que impediría la formación y puesta en marcha de una política exterior coherente y racional al reforzar los lazos de patronazgo existentes entre las principales comunidades confesionales libanesas y determinadas potencias exteriores. Esto se traduciría en la proliferación de una pluralidad de políticas exteriores que serían implementadas a través de la paradiplomacia religiosa. Como resultado de este complejo juego de influencias e injerencias, el deseo de contar con una política exterior independiente seguirá siendo una quimera.

*Fco. Salvador Barroso Cortés**
Higher Institute of Political and Administrative Sciences
Faculty of Law, Holy Spirit University of Kaslik (USEK)

24/2017

9 de marzo 2017

*Emili J. Blasco**

La regresión de la integración en
América del Norte reaviva las
tendencias geopolíticas regionales

La regresión de la integración en América del Norte reaviva las tendencias geopolíticas regionales

Resumen:

El proceso de revisión del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) planteado por la Administración Trump, aunque puede introducir mejoras satisfactorias para los tres países que lo integran, obedece a una actitud de recelo hacia al proceso de integración norteamericano de las últimas dos décadas. Una regresión en el avance hacia una mayor convergencia regional podría reavivar las tendencias geopolíticas de los tres países de América del Norte. Mientras unas podrían empujar a un tirante distanciamiento entre México y Estados Unidos, otras podrían conducir a una creciente absorción de Canadá por parte de su vecino del sur.

Abstract:

Though the overhaul of the North American Free Trade Agreement (NAFTA) asked by the Trump administration may introduce positive improvements for the three country partners, it obeys to an attitude of distrust towards the North American integration process of the last two decades. A regression in the advance towards greater regional convergence could revive the geopolitical tendencies of the three countries of North

***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.

America. While some of them could push for a tightening gap between Mexico and the United States, others could lead to a growing absorption of Canada by its southern neighbor.

Palabras clave:

Norteamérica, integración norteamericana, TLCAN, Estados Unidos, Canadá, México, geopolítica.

Keywords:

North America, North American integration, NAFTA, United States, Canada, Mexico, geopolitics.

La aspiración de cierta unidad continental apenas ha echado raíces en Norteamérica, a diferencia del paneuropeísmo en el Viejo Continente o incluso del panamericanismo de Centroamérica y de Suramérica. Por razones históricas, culturales y, sin duda, geopolíticas los tres países que conforman el subcontinente septentrional americano no han desarrollado propiamente un concepto de comunidad regional. La firma en 1992 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que entró en vigor el 1 de enero de 1994, vino a crear un ambicioso marco común. Si bien prácticamente restringido a la interacción comercial, el acuerdo abría la puerta a una mayor integración entre Estados Unidos, México y Canadá. El incremento de los intercambios, sin embargo, no ha dado paso a la formalización de instancias para la resolución conjunta de problemas compartidos; además, la falta de consolidación de los avances logrados puede permitir cierta regresión en la convergencia tripartita.

Este trabajo examina la evolución del proceso norteamericano de integración en las últimas dos décadas y se interroga sobre el futuro desarrollo de las relaciones entre Estados Unidos, México y Canadá a partir de las realidades geopolíticas del subcontinente mismo y de cada uno de los tres países que lo forman. Esas realidades son hoy más patentes en la medida en que la apelación directa al interés estrictamente nacional, auspiciada por la Administración Trump y por otros actores en auge en el mundo, obliga a revisar el idealismo que ha alimentado muchas de las construcciones supraestatales edificadas en diferentes regiones del planeta.

El desarrollo del TLCAN

Dos etapas de la integración: implementación y estancamiento

Las relaciones de Canadá y de México con Estados Unidos han sido fáciles históricamente, dada la condición de hegemonía de su principal vecino. Las medidas proteccionistas adoptadas en el pasado por mexicanos y canadienses para evitar la inundación de sus mercados con productos estadounidenses comenzaron a revisarse en la década de 1980. En esos años México y Canadá abrieron sus economías y buscaron acuerdos de libre comercio con Estados Unidos. Ottawa y Washington firmaron un acuerdo bilateral en 1988, que luego serviría de base para la incorporación de México al tratado a tres bandas del TLCAN. Este comenzó a negociarse bajo la presidencia de George H. W. Bush y se completó ya con Bill Clinton en la Casa Blanca.

En la aplicación del TLCAN cabe hablar de dos etapas, según distingue *The North American Idea*, de Robert A. Pastor, miembro del Consejo de Seguridad Nacional con Jimmy Carter y distinguido defensor de una sustancial confluencia entre Canadá, México y Estados Unidos. Un primer periodo de implementación de las disposiciones, con la progresiva reducción o desaparición de aranceles, entre 1994 y 2000, que llevó a un gran salto en los intercambios comerciales. Y un periodo posterior, a partir de entonces, de estancamiento en cuanto a la integración, si bien los volúmenes del comercio siguieron creciendo¹.

El año 2000, pues, marcó el punto más alto en el proceso de convergencia. En febrero de 2001, en ese contexto de voluntad de avance, los recién elegidos presidentes Vicente Fox y George W. Bush se reunieron en el rancho del primero, en Guanajuato, y se comprometieron a una «comunidad económica» de Norteamérica. Lo cierto es que, como luego explicaría Fox, Bush deseaba buenas relaciones, pero desconocía lo que significaba la fórmula de la que hablaban, de forma que en su siguiente cita, celebrada en Washington a principios de septiembre, hubo pocos progresos². Escasos días después se produjeron los ataques del 11-S y Estados Unidos comenzó a aplicar mayores restricciones en el tránsito a través de sus fronteras. Desde entonces, Bush se concentró en la guerra contra el terrorismo, dejando a un lado la intensificación de relaciones con sus dos vecinos. Por su parte, los demócratas estadounidenses, una vez fuera del poder, pasaron a ser especialmente críticos con el TLCAN.

Eso último se puso especialmente de manifiesto en la campaña de las primarias demócratas de 2008, cuando tanto Barack Obama como Hillary Clinton hablaron de revisar el Tratado. Obama prometió que procedería a los cambios inmediatamente después de ser elegido, aduciendo los mismos argumentos que luego Clinton, ocho años más tarde, emplearía también contra el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica. Ambos políticos se alineaban con las protestas sindicales por la afectación de sueldos y puestos de trabajo.

Guiado presumiblemente por criterios de pragmatismo, Obama finalmente no cumplió su palabra cuando entró en la Casa Blanca, aunque tampoco ahondó en el concepto de comunidad regional. La Administración Obama tuvo una actitud de cooperación con

¹ PASTOR Robert, *The North American Idea. A Vision of a Continental Future*, Nueva York, Oxford University Press, 2011, p. 9

² *Ibid.*, p. 56

Canadá y México en diferentes ámbitos, como el de la seguridad, pero más en el plano bilateral que en trilateral. Desde 2012, las cumbres de los tres presidentes, que comenzaron siendo anuales, se han venido celebrando cada dos años. Además, muchas de las instituciones creadas en la arquitectura del TLCAN han estado funcionando a bajo nivel. Es el emblemático caso del Banco de Desarrollo de América del Norte, en el que no participa Canadá.

Las dificultades para una mayor convergencia obedecen en parte a los problemas de identidad con que cada uno de los tres países afronta la idea de Norteamérica. Es lo que Pastor llama el puzle de canadienses, estadounidenses y mexicanos³. Así, Canadá se enfrenta a la incongruencia de ser un país que con justicia se ha ganado fama mundial de multilateralista, pero que en el plano regional prefiere la bilateralidad con Estados Unidos. De hecho, cuando desde Canadá se habla de Norteamérica muchas veces se está haciendo referencia solo al territorio al norte de Río Grande/Bravo. Si Canadá prefiere tratar directamente con Estados Unidos, relegando a México a una órbita exterior, Estados Unidos se ve a sí mismo sin par y marca distancia con los dos vecinos, cayendo en la inconsistencia de ser una nación de inmigrantes y al mismo tiempo tener cierto carácter insular en muchos aspectos. Por su lado, México aqueja la ambivalencia de buscar una integración que le ayude a unirse al club de los países más avanzados y simultáneamente temer quedar subyugado por el poder económico estadounidense.

El compromiso de un verdadero paso hacia adelante debiera conducir, según propone Pastor, a una mayor integración regional, elevando el TLCAN a Comunidad de América del Norte. No una Unión Norteamericana, a imagen de la Unión Europea, con un mercado común en el que haya libre circulación de trabajadores, pero sí una unión aduanera, con tarifas comunes para terceros países. El autor sugiere que, a la espera de que eso pueda llegar un día, Washington haría bien en crear mecanismos de alto nivel para abordar asuntos de la región, como nombrar un coordinador especial del presidente estadounidense para los asuntos de América del Norte o crear un comité interparlamentario sobre el subcontinente en el Congreso⁴.

En Estados Unidos no han faltado otros defensores de la potencialidad conjunta de los tres estados norteamericanos, entre los que se encuentra el general David Petraeus. En su labor académica y de conferenciante, el general estadounidense ha destacado las

³ *Ibid.*, pp. 152-154.

⁴ *Ibid.*, pp. 148 y 160.

sinergias que deberían aprovecharse, singularmente el sector energético, pero también en el de las manufacturas, las ciencias de la vida y la tecnología de la información⁵. El argumento de fondo de Petraeus es que en un momento de retroceso relativo de Estados Unidos como superpotencia, no por declive propio sino por la emergencia de otros, Washington debería sustituir su autosuficiencia por una colaboración inteligente con sus vecinos: «Después de Estados Unidos viene Norteamérica»⁶.

Éxito económico, pero duda social

Desde la entrada en vigor del TLCAN, el aumento del intercambio comercial de México y Canadá con Estados Unidos ha sido formidable. En 2015, el volumen del comercio de Estados Unidos con su vecino del norte alcanzó los 581.000 millones de dólares, y el mantenido con su vecino del sur llegó a los 534.000 millones de dólares (la interacción entre Canadá y México, en cambio, está por debajo de los 30.000 millones de dólares). Tanto México como Canadá, que destinan a Estados Unidos, respectivamente, el 80% y el 75% de sus exportaciones, tienen una balanza comercial positiva en su relación con la gran potencia norteamericana. En 2015, el superávit mexicano fue de unos 60.000 millones de dólares y el canadiense, de 21.000 millones de dólares⁷. Para ponerlo en su contexto, no hay que olvidar que la balanza comercial general de Estados Unidos ha sido históricamente deficitaria.

La Administración Trump ha señalado especialmente el superávit de México, país que en 2015 se benefició además de una inversión estadounidense de 15.797 millones de dólares y de unas remesas de particulares de 23.683 millones. Pero en la relación hay beneficios para ambas partes: Estados Unidos también ha logrado expandir notablemente su mercado en México, país al que en 2015 exportó mercancías por valor de 280.000 millones de dólares, frente a los 41.600 millones de 1993⁸. Si bien algunos sectores de la economía estadounidense se han visto afectados negativamente, otros han tenido una gran oportunidad. Es el caso, por ejemplo, de los productores de grano de soja, que en veinte años han quintuplicado sus ventas al otro lado de la frontera. Más

⁵ PETRAEUS, David y BHAYANI, Paras, *The Next Great Emerging Market? Capitalizing on North America's Four Interlocking Revolutions*, Harvard Kennedy School, Cambridge, 2015, p. 1

⁶ Intervención del general Petraeus en la Margaret Thatcher Conference on Liberty 2014, en <http://www.telegraph.co.uk/news/politics/thatcher-conference-liberty/10908030/Margaret-Thatcher-Conference-on-Liberty-as-it-happened.html>

⁷ <https://www.stratfor.com/image/awkward-trade-relationships-nafta-created>

⁸ <https://www.wsj.com/articles/naftas-overall-u-s-impact-is-modest-1485469689>

allá de déficits o superávits, el incremento del PIB per cápita de México debiera ser de interés estratégico para Washington, porque esa interacción ayuda tanto a elevar el poder adquisitivo de un mercado bien próximo, como a dar solidez política y social a un país cuya inestabilidad puede traducirse en amenaza de seguridad y presión migratoria para Estados Unidos.

Pese a que el TLCAN, pues, también ha contribuido a dinamizar la economía de Estados Unidos, la atribuida pérdida de entre 100.000 y 700.000 puestos de trabajo (muchos de ellos vinculados al sector del acero y de la automoción, localizados en los estados de Ohio, Wisconsin, Michigan y Pensilvania, precisamente los que determinaron la victoria electoral de Donald Trump) explica la sensación de perjuicio que fomentan determinados discursos políticos y que reflejan las encuestas. Uno de los sondeos durante la última campaña electoral estadounidense indicaba que solo el 29% de los posibles votantes creía positivos para el país los acuerdos de libre comercio, mientras que el 49% los veía negativos; el 50% era favorable a una renegociación del TLCAN⁹. En la formación de esa opinión también influye la inmigración llegada a Estados Unidos a través de su frontera sur: tanto la inmigración legal (en 1930 residían en el país 641.000 mexicanos; en 1970 la cifra apenas había subido a 760.000, pero desde la década de 1990 la inmigración se disparó y hoy se calcula que residen unos 35 millones) como la ilegal (de los estimados once millones de indocumentados, algo más de la mitad serían mexicanos).

En sus mensajes de campaña, Donald Trump llegó a postular la suspensión del TLCAN, para luego inclinarse por su renegociación. La revisión de un tratado no tiene porqué limitar sus potencialidades, pues la puesta al día también puede corregir desviaciones indeseadas y facultar una revitalización de las relaciones. Pero el contexto utilizado por el presidente Trump significa un cuestionamiento mismo del TLCAN; cuando menos, no parece que vaya a ser impulsado durante su presidencia. En sus comunicaciones con el primer ministro Justin Trudeau y con el presidente Enrique Peña Nieto, Trump ha mostrado su preferencia por la bilateralidad y ha desconsiderado los mecanismos trilaterales del TLCAN. Si bien el desarrollo de una comunidad de estados norteamericanos incluye no solo el capítulo comercial —ha habido clara cooperación energética entre Canadá y Estados Unidos, y en materia del crimen organizado entre

⁹ http://www.rasmussenreports.com/public_content/politics/general_politics/june_2016/voters_arent_happy_with_nafta_other_free_trade_deals

este último país y México—, lo cierto es que cualquier proceso formal de integración debiera partir de una arquitectura inicial como la del TLCAN. Su cuestionamiento sugiere una paralización de la dinámica política regional puesta en marcha en 1992.

Geopolítica en el espacio norteamericano

En el caso de producirse una reversión del muy modesto estadio de integración norteamericana alcanzado, alejando cualquier estructura de comunidad, la tímida trilateralidad de hoy daría paso a un estricto bilateralismo que dejaría más claramente al descubierto las dinámicas geopolíticas propias existentes en el seno de América del Norte.

Los autores que más se han venido ocupando de la geopolítica del subcontinente septentrional americano han destacado el especial activo estratégico de su gran franja central, ocupada por Estados Unidos. Su valor original radica especialmente en su fértil llanura del medio oeste, la más amplia del mundo ubicada en clima templado, y en el sistema de ríos navegables que la surcan. Esas vías fluviales, junto con la abundancia de buenos puertos, sobre todo en su costa este, y el largo canal intracostero atlántico supusieron excelentes condiciones para la generación de riqueza en el momento constitucional del país. Estados Unidos tiene más kilómetros de vías navegables que el resto del mundo combinado, así como la mayor porción contigua de tierra arable del planeta. La extensión del país de océano a océano —*from sea to shining sea*, de su himno patriótico— aumentó la escala de la industrialización y aportó el trampolín para la proyección mundial estadounidense.

Esta realidad queda condensada en una frase de Robert Kaplan: «los estadounidenses no son importantes por quiénes son, sino por dónde viven»¹⁰. Peter Zeihan ha remarcado, en esa misma línea, la *accidentalidad* del poder alcanzado por Estados Unidos: «Puesto que la raíz del poder estadounidense es geográfica y no el resultado de un particular plan o ideología, el poder estadounidense es incidental. Incluso accidental»; Estados Unidos ocupa un lugar físico que no solo es benigno, sino que además «empodera»¹¹.

¹⁰ KAPLAN, Robert, *The Revenge of Geography. What Maps Tell Us About Coming Conflicts and the Battle Against Fate*, Nueva York, 2012, p. 343.

¹¹ ZEIHAN, Peter, *The Accidental Superpower. The Next Generation of American Preeminence and the Coming Global Disorder*, Nueva York, Twelve, 2014, pp. 9 y 78.

La posición geográfica de Estados Unidos, y el poder que esta le ha permitido alcanzar, también es subrayada por George Friedman, quien precisa que, de entrada, es Norteamérica misma en su conjunto la que goza de un emplazamiento ventajoso en el planeta: «Solo Norteamérica puede alojar a una nación transcontinental capaz de proyectar poder simultáneamente en el Atlántico y en el Pacífico. Por eso Norteamérica es el centro de gravedad del sistema internacional», de manera que quien domina Norteamérica «tiene virtualmente asegurado que será la potencia global dominante»¹². Ya en sus observaciones, Halford MacKinder consideraba a América del Norte como estratégicamente competente frente a la gran isla-mundo de África-Eurasia¹³.

Estados Unidos-México

Pero mientras que Norteamérica, por la distribución de las masas de tierra y agua en el globo, tiene una ventaja estratégica perdurable, el reparto territorial entre los tres países vecinos, según el cual Estados Unidos copa la porción mejor dotada geográficamente, no tiene por qué ser perpetuo. Cambios de límites, sustanciales en el caso de la demarcación entre México y Estados Unidos, ocurrieron en el pasado y un distanciamiento futuro entre las dos naciones podría traer tensión a su frontera. Friedman advierte que si en 1800 «una persona razonable hubiera preguntado cuál sería la potencia dominante en América del Norte en doscientos años, la lógica respuesta hubiera sido México. En ese tiempo era un país mucho más desarrollado y sofisticado (y mejor armado) que Estados Unidos»¹⁴. Aún en 1821, el año en que México se independizó del Imperio español, los dos países tenían similar extensión y población (siete millones de habitantes cada uno). La incorporación de Texas en 1845 y el resto de territorios *cedidos* por México en 1848 tras la guerra que enfrentó a ambos países, dio a Estados Unidos el dominio continental, clave para su surgimiento como superpotencia mundial.

Hubo gestiones posteriores de Estados Unidos para ganar más espacio hacia el sur. La necesidad de fondos para las batallas intestinas mexicanas llevaron a Benito Juárez a ofrecer la venta de Baja California, Sonora y la mitad de Chihuahua en la década de

¹² FRIEDMAN, George, *The Next 100 Years. A Forecast for the 21st Century*, Nueva York, Anchor Books, 2010, pp. 5 y 28.

¹³ MACKINDER, Halford, *Democratic Ideals and Reality. A Study in the Politics of Reconstruction*, Nueva York, Henry Holt and Co., 1919, p. 28

¹⁴ FRIEDMAN, George, *The Next Decade. Where We've Been... and Where We're Going*, Nueva York, Doubleday, 2011, p. 203

1850; en la de 1860 el secretario de Estado William Seward apostó por acelerar la *americanización* de México, con la idea de que con el tiempo tal vez esa nación pudiera incorporarse a Estados Unidos, creando un país conjunto que podría instalar su capital en algún punto del norte de México (al final Washington tuvo más interés en adquirir Alaska)¹⁵. La ganancia de ese terreno sureño extra, en realidad, era superflua para el dominio de América del Norte, que es «el primer imperativo geopolítico de Estados Unidos, ese sobre el que descansan todos los demás»¹⁶. De hecho, desde el momento en que fijó sus actuales límites en el continente, Estados Unidos no ha experimentado la necesidad efectiva de ninguna expansión territorial más, ni hacia el norte ni hacia el sur. México tampoco ha cobijado propiamente aspiraciones de recuperar territorio perdido, ni siquiera cuando Estados Unidos estuvo debilitado durante la guerra de Secesión o cuando para ello podía aspirar a contar con el auxilio de una potencia exterior, como en la Primera Guerra Mundial o en la Guerra Fría. El enorme potencial militar estadounidense constituye un gran poder de disuasión para imaginar siquiera una aventura de ese tipo.

De todos modos, en un ejercicio de aventurar desarrollos a largo plazo, Friedman sugiere que, con el paso del tiempo (él lo sitúa hacia final del presente siglo), podría darse una confrontación armada entre Estados Unidos y México que, en cualquier caso, surgiría de modo imprevisto. De ocurrir, se trataría de un conflicto que escalaría «orgánicamente» a partir de posibles tensiones provocadas por una nueva ola de inmigración mexicana, en gran medida concentrada en el territorio estadounidense que un día perteneció a México. Esa inmigración cultivaría los nexos con México, país que para entonces habría experimentado mayor desarrollado y cuyo irredentismo estaría cada vez más vivo, y al mismo tiempo rechazaría el proceso de asimilación exigido desde Washington. En el plano geopolítico, sería una lucha por «el centro de gravedad» de América del Norte¹⁷. De hecho, la supremacía en Norteamérica es algo sujeto al pulso entre Estados Unidos y México. En el momento de su independencia, Estados Unidos tuvo sus disputas con las fuerzas británicas en Canadá y luego esa frontera norte quedó fijada con cierta rapidez. La expansión estadounidense se hizo sobre todo hacia el oeste y el suroeste.

¹⁵ AYALA, Armando, *La epopeya de México II (De Juárez al PRI)*, México, Fondo de Cultura Económica, 2005, pp. 52 y 169.

¹⁶ FRIEDMAN, *The Next 100 Years*, op. cit., p. 223.

¹⁷ *Ibid.*, pp. 238 y 239.

Del vasto territorio que las viejas colonias consiguieron más allá de los Apalaches, la mitad fue lograda mediante desplazamiento forzado de sus moradores indios y también mediante compra o acuerdos pacíficos con otras potencias europeas. La otra mitad, la que convertía a Estados Unidos en un país plenamente interoceánico, fue conseguida en gran parte de México como resultado de una guerra. Friedman plantea que así como un día lo que hoy son los estados de Texas, Nuevo México, Arizona, California, Nevada, Utah y parte de Colorado pasaron de México a Estados Unidos, puedan quizá en un futuro volver a manos mexicanas, a imagen de lo que en Europa ocurrió con Alsacia y Lorena, arrebatadas por Alemania y luego recuperadas por Francia¹⁸. Se trata de un espacio *colchón* entre el *heartland* de los dos países.

En la hipótesis de que perdiera esos territorios, que contienen amplias extensiones áridas, Estados Unidos sería igualmente rico, pero no tendría la misma proyección mundial, al disponer de una costa pacífica reducida. Además, un México crecido, que doblaría así su superficie, supondría una continuada amenaza para el *heartland* estadounidense, en especial por su cercanía a la desembocadura del sistema fluvial de la gran cuenca del Misisipi.

Kaplan estima que la colonización al oeste del meridiano 100 es lo que otorgó a Estados Unidos conciencia imperial¹⁹, no solo por alcanzar una dimensión continental, sino porque imprimió a los estadounidenses un carácter de frontera —de pioneros— que les llevó a no pararse cuando llegaron a las orillas del Pacífico, sino a aventurarse más allá, con una *Navy* que fue capaz de dominar los mares. Las bien irrigadas llanuras fértiles del sistema del Misisipi actuaron de fuerza centrípeta y unificaron la nación, consolidándola y fortaleciéndola para afrontar después el reto de incorporar las llanuras áridas del gran desierto americano y las Montañas Rocosas. Perder parte de ese espacio, pues, sería resquebrajar el basamento imperial estadounidense.

Kaplan considera que hay ciertos interrogantes de futuro en relación a las viejas posesiones mexicanas que hoy son parte de Estados Unidos. «Con la cultura del español surgiendo de nuevo», escribe al visitar esas tierras, «aquí me siento como en terreno vacilante, como si las fronteras del continente no fueran naturales en absoluto». Kaplan apunta que las incógnitas sobre la evolución nacional también afectan a México, pues

¹⁸ *Ibíd.*, p. 225.

¹⁹ KAPLAN, Robert, *Earning the Rockies. How Geography Shapes America's Role in the World*, Nueva York, Random House, 2017, p. 91.

en el norte mexicano hay una gran influencia económica estadounidense y el dólar es moneda común. «Una nueva región-estado está naciendo, comprendiendo el norte de México y el suroeste de Estados Unidos. Esto no tiene que ver con el declive o degeneración de Estados Unidos (...), sino con la transformación de Estados Unidos en un país más allá sus raíces de zona templada sobre las que se basa geográficamente»²⁰. Precisamente por eso, Kaplan ve esencial el modo como Estados Unidos resuelve su relación con México. De entrada, prefiere hacer una apuesta positiva, destacando que una mayor integración es vital para la prosperidad en toda Norteamérica: «El destino de Estados Unidos será norte-sur, en lugar de este-oeste». Considera que el país ya no es una isla protegida por los dos océanos, sino que la globalización le ha puesto más cerca el resto del mundo, no solo por la tecnología, sino también por la presión demográfica de México y Centroamérica. De todas maneras, advierte que el poder de Estados Unidos dependerá de la opción por la que se decante, de las dos que tiene ante sí: crear algún tipo de supraestado con México (y Canadá), cohesivo y bilingüe, o quedar atrapado por una vasta y disfuncional región fronteriza, que genere tensión entre la cultura angloprotestante aún dominante en Estados Unidos y su contraparte hispana²¹.

La interacción con Estados Unidos en realidad es lo que ha permitido acelerar el desarrollo mexicano, país muy poco bendecido geográficamente, más allá de tener un océano a cada lado. Como apunta Zeihan, «las peores tierras de Estados Unidos son sorprendentemente similares a las mejores de México»²². México no tiene ríos navegables y la mayor parte de su territorio es jungla tropical o desierto. Además es muy montañoso, partiendo al país en numerosos valles con vida bastante independiente, lo que explica su particular historia de facciones y carteles. Zeihan es inmisericorde: «en esencia, a México le faltan las características geográficas para ser un estado con éxito (...) El único significativo país que en el mundo ha tenido tan mala fortuna geográfica es quizás Afganistán». Frente a la opinión general de que el narcotráfico hunde las posibilidades económicas de México, el autor mantiene justamente lo contrario: gracias a ese problema, los salarios son bajos, lo que ha atraído muchas manufacturas

²⁰ *Ibíd.*, p. 119.

²¹ KAPLAN, *The Revenge of Geography*, *op. cit.*, pp. 333 y 344.

²² ZEIHAN, *op.cit.*, p. 74.

estadounidenses y le permite competir con China a medida que los sueldos en ese país asiático se han ido incrementando²³.

Estados Unidos-Canadá

Al igual que México, tampoco Canadá ocupa en Norteamérica el tercio más ventajoso geográficamente. Canadá está encerrado por la geografía y el poder de Estados Unidos, constreñido al norte del hemisferio occidental, entre la frontera estadounidense y el comienzo de la zona subártica, de fríos poco aconsejables para los asentamientos humanos. Situado la mayor parte de su territorio al norte del paralelo 49, por cuestiones climatológicas los centros de población se desarrollaron en su área meridional, próximos a la frontera sur. El 80% de sus 35 millones de habitantes vive en esa franja, a menos de dos horas en automóvil de Estados Unidos. Diversas barreras geográficas situadas entre esos núcleos de población los convierten en bolsas demográficas que en ciertos casos tienen escasa conexión entre sí. Debido a esos impedimentos para una relación este-oeste, la mayor parte de la vida económica y social canadiense está orientada hacia las correspondientes regiones del norte de Estados Unidos.

Se trata, pues, de un país fragmentado, con problemas de vertebración nacional, más allá de la cuestión de Quebec, la provincia francófona que ha conocido tendencias separatistas. Entre el Pacífico y el Atlántico, la superficie de Canadá presenta tres principales fracturas. Están las Montañas Rocosas, que en territorio canadiense son no solo tan escarpadas como en Estados Unidos, sino que además ofrecen menos espacios abiertos para el desarrollo humano; al mismo tiempo, al encontrarse tan al norte, muchos de sus pasos resultan cerrados con frecuencia en invierno. Luego está el Escudo Canadiense, una gran extensión de roca desnuda sobre la que apenas se desarrolla la agricultura. Finalmente, en buena parte de su recorrido hacia el océano, el río San Lorenzo se abre a una larga bahía que actúa como cuña, separando mucho las orillas. Todas esas barreras dividen al país en cinco pedazos. Así, Vancouver es una especie de ciudad estado, que comercia más con Asia que con Ontario; el cereal de las praderas canadienses y el petróleo de las arenas de Alberta sale a los mercados mundiales a través de Estados Unidos, y si un día Quebec se independizara, las provincias marítimas atlánticas quedarían completamente desconectadas del resto del país.

²³ *Ibid.*, pp. 274 y 279.

No es únicamente que Canadá, en el mejor de los casos, sea «inestable y difícil de manejar desde un punto de vista geográfico y político», como dice Zeihan, sino que, siguiendo a este mismo autor, el país también presenta un serio problema demográfico²⁴. Su rápido envejecimiento, uno de los mayores del mundo, puede hacer que en 2025 Canadá padezca el mismo envejecimiento de la población que hoy tiene Japón. Ante la objeción de que Canadá es un país abierto a la inmigración, Zeihan precisa que, debido a que no hay inmigración que cruce sus fronteras por tierra, el tener que pagarse un pasaje de avión condiciona el poder adquisitivo, el nivel de formación y la edad de quienes llegan. Mientras que los mexicanos que entran en Estados Unidos tienen un media de 18 años, los inmigrantes que alcanzan Canadá cuentan con 32: son personas que no cotizarán mucho tiempo en el sistema de pensiones y que en cambio se beneficiarán plenamente de él, añadiendo presión al régimen de jubilaciones.

En Canadá se ha venido incubando, además, lo que Zeihan llama la *cuestión de Alberta*²⁵, otro posible foco de tensión separatista. Gracias al boom de la explotación petrolera experimentada hasta la caída de precios de 2014, la extracción del crudo de las arenas de Alberta ha convertido a esta provincia en la más rica y joven del país. Los recientes años de bonanza atrajeron inversiones y población nueva, y provocaron tirantez entre Calgary y Ottawa, pues la puntera provincia se resentía de la obligada contribución fiscal al resto del país y a los gastos de la burocracia federal. Al igual que en otras épocas el peso de Toronto y de Montreal en la federación se tradujo en liderazgos políticos nacionales, la fuerza adquirida por Alberta se manifestó en la elección como *premier* de Stephen Harper (2008-2016). También a semejanza del *Parti Québécois*, Alberta ha conocido el desarrollo de un partido propio, el *Wildrose Party*. La caída de los precios del crudo ha debilitado las aspiraciones de la provincia; no obstante, su industria petrolera podría beneficiarse de la construcción del oleoducto Keystone XL, que conectaría los pozos de Alberta con las refinerías del área de New Orleans.

A pesar de que la población canadiense se concentra cerca de la frontera con Estados Unidos, su distribución a lo largo de los 8.900 kilómetros fronterizos desactiva cualquier hipotética amenaza para su gran vecino. Canadá solo sería una amenaza si se aliara con una potencia global exterior. Y eso solo sería concebible en el caso de que el país se fragmentara: no por Alberta (inviable por separado, tendría más sentido su integración

²⁴ *Ibid.*, pp. 251-253

²⁵ *Ibid.*, pp. 258 y ss.

en Estados Unidos), sino por Quebec, pues independencia sería un buen instrumento para la estrategia de una gran potencia del otro hemisferio: para evitar una situación de ese tipo es por lo que justamente se formuló la Doctrina Monroe²⁶. En el caso de México, el grueso de sus 120 millones de habitantes reside en el centro del país, de manera que sus territorios del norte cuentan con poca densidad de población y casi no albergan grandes ciudades. Además de las características demográficas están las naturales: «En el norte, bosques y lagos separan a Estados Unidos de Canadá, un país con tan poca buena tierra como para ser una significativa amenaza de seguridad sin un masivo patrocinio exterior (...) En el sur, desiertos y montañas bloquean a México»²⁷.

Conclusiones

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte puso en marcha en 1994 la primera experiencia de un marco comunitario en Norteamérica. Aunque reducido al intercambio comercial, el TLCAN sentaba las bases para una cooperación más ambiciosa entre Estados Unidos, Canadá y México. Durante una primera etapa, la reducción de tarifas y la sincronización de estándares permitieron un gran despegue del comercio de Canadá y México con Estados Unidos, al tiempo que algunas voces sugerían ir incluso más allá, elevando la cooperación a la fórmula de *comunidad económica*. Ya normalmente reacio hacia vinculaciones multilaterales, Washington se desinteresó de nuevos pasos de convergencia trilateral a raíz del 11-S de 2001 y de las nuevas prioridades que imponía. A partir de entonces el comercio entre los tres países del norte continental ha seguido en aumento, como lo ha hecho también la cooperación en materia energética y de seguridad, pero la arquitectura del TLCAN ha contado con menos apoyo político, especialmente por lo que respecta a Estados Unidos.

En el marco del TCLAN se ha dado un superávit en los balances comerciales de Canadá y de México con Estados Unidos, pero este país también ha aumentado notablemente las exportaciones a sus dos socios. Si bien el Tratado nunca ha provocado entusiasmo entre los estadounidenses, la deslocalización de puestos de trabajo manufactureros y el fenómeno de la inmigración mexicana han dado pie a discursos abiertamente contrarios al TLCAN. La llegada de Donald Trump a la Casa Blanca ha supuesto un

²⁶ FRIEDMAN, *The Next Decade*, op. cit., p. 212.

²⁷ ZEIHAN, Peter, *The Absent Superpower. The Shale Revolution and a World Without America*, Austin, Zeihan on Geopolitics, 2016, p. 96.

cuestionamiento oficial del mismo, en un contexto de desconfianza hacia el libre comercio que también puso de manifiesto Hillary Clinton en su campaña, marcando un cierto cambio de ciclo.

La predilección de Trump por el bilateralismo negociador supone una reversión de la dinámica trilateral del TLCAN. Una acentuación en esa línea puede alimentar las tendencias geopolíticas en el espacio norteamericano, que temporalmente habían sido mitigadas por el idealismo propio de las construcciones supraestatales. Esas tendencias conducirían a una dependencia cada vez mayor de Canadá en relación a Estados Unidos, en un proceso de absorción que podría fragmentar aún más la ya compleja cohesión nacional canadiense. En el caso de la frontera sur, si desde Washington no se hace un esfuerzo por integrar y reconocer la biculturalidad de parte de su territorio, la nueva dinámica llevaría a una incomodidad posiblemente creciente entre Estados Unidos y México. Así, mientras Canadá puede seguir *deslizándose* hacia Estados Unidos, por falta de población y de mercado y por identidad cultural, México puede ver incrementado su distanciamiento de Estados Unidos por efecto del trato a su emigración y de su diferencia cultural. La primera tendencia apuntada reforzaría el dominio sobre el *heartland* continental norteamericano por parte de Estados Unidos, la segunda combatiría esa hegemonía.

*Emili J. Blasco**
Analista de geopolítica
Doctor y profesor Relaciones Internacionales

25/2017

10 de marzo 2017

*Miguel Alcañiz Comas**

El líder ante las emergencias

El líder ante las emergencias

Resumen:

El cambio climático está incrementando las catástrofes naturales, el necesario progreso de la humanidad lleva como parte negativa los riesgos tecnológicos y medioambientales, y el terrorismo, forma parte de la maldad humana que se encamina a causar gran número de víctimas. Unas unidades, entidades y organismos, bien preparadas y comandadas por líderes eficaces son el seguro para hacer frente a esas amenazas latentes.

La inversión en prevención es uno de los mejores caminos que podemos seguir para hacer frente a las emergencias, pero en muchos casos será insuficiente. El enfoque integral en la respuesta a una crisis, junto con unos buenos planes que emanen de una actualizada norma de protección civil, serán los siguientes pasos que nos conducirán a la resolución eficaz de la emergencia.

El jefe de una Unidad de Emergencias paulatinamente irá modelando su unidad, con sus cualidades se convertirá en líder y junto con su equipo ejercerá los distintos tipos de liderazgo según la fase de la emergencia en que se encuentre. La suma de su liderazgo más el de los líderes sectoriales que él ha formado, son el camino definitivo al éxito.

Abstract:

Climate change is increasing natural disasters. As humanity progresses, technological and environmental hazards occur. Terrorism, which is part of human evil, causes a great

***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.

number of victims. Well-prepared units, entities and organisms directed by excellent leaders are the most reliable means to face these latent threats.

Investing in prevention and rehearsal are the best options when facing emergencies, but in most cases, it will not be enough. As a response to a crisis, the comprehensive approach together with derivative plans of updated basic civil defence standards, will lead to an effective resolution of the emergency.

The Commander of an Emergency Unit will gradually shape his unit. By exercising his qualities as motivation or confidence, the Commander will become a leader and will apply the different types of leadership according to the phase of the emergency. The sum of this leadership and the sector leaders that he has prepared, is the key to success.

Palabras clave:

Liderazgo, emergencia, prevención, enfoque integral, confianza, motivación, ensayo, comunicación.

Keywords:

Leadership, emergency, prevention, comprehensive approach, confidence, motivation, rehearsal, communication.

Introducción

El mundo está siendo azotado cada vez por más catástrofes, algunas de ellas pueden ser predecibles en tiempo y lugar, pero otras le sorprenden en diversas partes del globo terráqueo de forma inesperada. Los fenómenos naturales a los que estábamos acostumbrados cuando existían claramente diferenciadas las cuatro estaciones anuales, hoy se han visto multiplicados al quedar difuso el ciclo estacional en dos periodos y con comportamientos anómalos en cada una de ellos. El discutido cambio climático parece que ha llegado para quedarse, el apreciable aumento de las temperaturas, la subida del nivel del mar, la destrucción de ecosistemas y la aparición de nuevas enfermedades; son botones de muestra de que habrá que hacer frente a este problema.

El necesario progreso de la humanidad nos aporta cada vez más ventajas, pero conlleva otros riesgos tecnológicos y medioambientales que podrían amenazarla seriamente, algunos científicos como Stephen Hawking alertan de que pueden llevarnos a la autoaniquilación¹. Los riesgos nucleares, biológicos y químicos son solo algunos ejemplos. Indudablemente hacen falta organismos multinacionales que sin poner coto al desarrollo científico, vigilen que la civilización progrese hacia un mundo mejor.

Un tercer bloque sería el de la maldad humana, es decir que se emplee el progreso para hacer el mal, en este apartado se incluiría a los atentados terroristas que utilizando medios científicos, se encaminen a causar un gran número de víctimas. En estos casos son necesarios unos buenos servicios de inteligencia y una buena cooperación de las fuerzas de seguridad de todos los países.

En cualquiera de los tres escenarios planteados, la sociedad tiene que estar preparada para dar una rápida y eficaz respuesta a esa catástrofe. Unas unidades, entidades y organismos, bien preparadas y comandadas por líderes eficaces son el seguro para hacer frente a esas amenazas latentes.

Algunas nociones básicas sobre la gestión de catástrofes

Las sociedades occidentales aprendieron desde la mitad del siglo pasado que tan importante como hacer frente con prontitud a una catástrofe, es la prevención. Si importante era atender a las víctimas de un desastre, más importante sería intentar evitarlo y que nunca se produzcan esas víctimas. Aquí vale el refrán: «Más vale prevenir

¹ Stephen Hawking, en conferencia impartida en la Royal Institution de Londres alerta del riesgo de autoliquidación que sufre la humanidad.

que curar». Empieza a nacer en la conciencia ciudadana el concepto de seguridad en su sentido más amplio. La seguridad siempre ha tenido dos enemigos, la incomodidad que provoca su gestión y el coste económico de su infraestructura y administración.

Los sucesivos gobiernos han sentido la necesidad de hacer políticas activas contra los peligros y amenazas que acechan a la sociedad que dirigen. La protección civil es un instrumento de la seguridad pública que protege a personas y bienes ante emergencias o catástrofes generadas por la naturaleza o por la acción del hombre.

A finales del siglo pasado nace el concepto de gestión integral del riesgo, es decir, la protección civil hay que basarla en un principio de racionalidad. La gestión por lo tanto de ese hipotético riesgo hay que estructurarla en las siguientes fases: previsión, planificación, intervención y recuperación.

¿Quién hace frente a una emergencia? La respuesta a la misma es escalable en función de la evolución y de la gravedad de los hechos, estableciéndose unos niveles que corresponden a la intervención de las diversas administraciones. La delimitación de las competencias en cada uno de los niveles puede provocar alguna interferencia, pero la práctica aconseja que las diferencias se solventen una vez recuperada la calma. Algo parecido ocurre con los medios que deben de ponerse en acción, aquí de nuevo la racionalidad y el sentido común deben de imponerse en este campo.

A nivel internacional las naciones movilizan sus recursos para socorrer a terceros países según el grado de compromiso de los tratados internacionales y convenios bilaterales suscritos por cada nación. En la Unión Europea existe un Mecanismo de Protección Civil, y corresponde al Ministerio del Interior el regular la participación con ese organismo a través de un estrecho contacto con su centro de Control e Información.

Centrándonos en el territorio nacional, la actual Estrategia de Seguridad Nacional en su capítulo 4 marca unas líneas de acción estratégicas en doce ámbitos prioritarios de actuación. El punto 10 está dedicado a la Protección ante Emergencias y Catástrofes, la primera línea de acción para cumplir su objetivo dice: «Adopción de un enfoque integrador y potenciador de las actuaciones entre la Administración General del Estado, las comunidades autónomas y las Administraciones locales, particularmente en los ámbitos de detección, planificación y desarrollo de actuaciones ante emergencias y

catástrofes para conseguir una acción preventiva, una respuesta adecuada y un uso eficiente de los recursos limitados disponibles...»².

Con lo anteriormente escrito se quiere remarcar la importancia del enfoque integral para la resolución de cualquier tipo de catástrofe. Una definición muy completa de este concepto la encontramos en: «Enfoque Integral es aquel que, reconociendo la importancia de una aproximación multidisciplinar a la solución de una crisis o situación de emergencia, permite concertar la actuación de actores militares y civiles, gubernamentales y no gubernamentales, públicos y privados, locales o internacionales, para proporcionar una respuesta integrada y eficaz a la misma»³.

El enfoque integral debe de ser por lo tanto hoy en día la nueva filosofía de actuación ante cualquier tipo de intervención en emergencias. Lo explica muy bien el teniente coronel Del Hierro en su estupenda tesis: «El Enfoque Integral es una filosofía que responde al nuevo concepto de seguridad y defensa al integrar actores de todo tipo en la resolución de los complejos conflictos del siglo XXI y las emergencias»⁴.

Hoy, está fuera de dudas, que cuando se produce una catástrofe en una nación, todos estamos en el mismo río y en el mismo barco. En cualquier caso, aunque hemos citado anteriormente las fases en que debe estructurarse la gestión de un hipotético riesgo, y aunque este trabajo va dirigido principalmente a la labor del líder en la fase de intervención, se cree oportuno resaltar una vez más la importancia de la prevención.

La prevención empieza por uno mismo, por la educación de los jóvenes en las familias y en los colegios, con el respeto al medio ambiente, con el aprendizaje de los primeros auxilios, con las conductas a seguir ante las diversas posibles emergencias, con el manejo de instrumentos para hacerles frente, con el conocimiento de la ubicación de refugios, con la realización de simulacros y un largo etc.

El Sistema Nacional de Protección Civil es un instrumento fundamental para coordinar y cohesionar eficazmente todas las políticas de protección civil. Será la Norma Básica de Protección Civil la que marque los criterios generales para la elaboración de los Planes de Protección Civil, y el desarrollo por los órganos competentes de las actividades de

² Estrategia de Seguridad Nacional 2013. Un proyecto compartido. Presidencia del Gobierno. P. 49.

³ CASTILLA BAREA, Alfonso. «El concepto de Comprehensive Approach en la ONU y la OTAN. Alcance e implicaciones». De las operaciones conjuntas a las operaciones integradas. Un Nuevo desafío para las FAS. Documentos de seguridad y defensa. N.º 37. CESEDEN.

⁴ DEL HIERRO RODRIGO, Juan. El Enfoque Integral en la Política de Defensa Española. La Unidad Militar de Emergencias, un Ejemplo de Integración. P. 40. Instituto Gutiérrez Mellado. Junio 2015.

implantación necesarias para su adecuada efectividad⁵. Los planes a los que se refiere la citada norma son: los Planes Estatales Generales por los que la Administración General del Estado apoya a otras Administraciones Públicas o las coordina y dirige en emergencias de interés nacional, los Planes Territoriales elaborados por la Administración autonómica o local para hacer frente a riesgos en su territorio, los Planes Especiales de ámbito nacional o autonómico para hacer frente a riesgos específicos y los Planes de Autoprotección que realizan los centros y establecimientos para prevenir y controlar riesgos sobre personas y bienes.

Si se trabaja en la prevención y en la planificación ya que tenemos información, medios y planes para hacer frente a una emergencia, ahora falta un paso muy importante que es el adiestramiento. No vale el pensar, aquí nunca ha pasado nada y aquí no va a pasar nada, se tienen que poner en marcha los planes, se deben ensayar, las personas deben adquirir hábitos de conducta. La reiteración una y otra vez hasta que las cosas salgan bien, evitará mucho sufrimiento en el futuro.

El tener una formación básica de toda la ciudadanía en emergencias, el disponer de planes de protección civil escritos y ensayados, y el tener claro el enfoque integral de cualquier emergencia, nos da una base de partida muy ventajosa ante cualquier catástrofe.

El jefe en la preparación de las emergencias

Una sociedad moderna bien estructurada cuenta por lo general con unos buenos servicios de protección civil y de atención al ciudadano. Estos servicios estarán compuestos por cuerpos y entidades multidisciplinarios que conocen el día a día y se entregan para dar seguridad y bienestar. Al frente de las mismas existen unos responsables que con su formación y experiencia se convierten en los líderes potenciales de las emergencias.

Ellos tienen que dirigir la unidad que está a su cargo. Una de las claves del éxito para que dicha unidad funcione perfectamente y sea operativa, está en la combinación de estos factores: buena selección del personal, formación continua y de calidad, dotación de buen material y uso de procedimientos eficaces en la resolución de los problemas. La combinación de estos cuatro factores es básico para tener una organización resolutive y

⁵ Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil. Capítulo III, artículo 13.

solventar cualquier crisis, el fallar en alguno de ellos (mala selección, enchufismo, dejadez en la formación, no renovación del material, técnicas anticuadas) son el principio del fracaso.

El dirigente que ejerce el mando, que tiene el control de la unidad, que innova constantemente, que explora el futuro, que busca la excelencia, que convence con su ejemplo; ya se le ve como un buen jefe.

Cuando menos lo esperamos, la emergencia se produce. Las reacciones más generalizadas de las personas ante una catástrofe son⁶:

- Del 10-25% de las personas permanecen unidas y en calma, estudian un plan de acción y posibilidades.
- El 75% manifiesta conducta desordenada, desconcierto.
- Del 10-25% muestran confusión, ansiedad, paralización, gritos y pánico.

Otras investigaciones sobre el comportamiento humano en situaciones de emergencias contradicen la tendencia de las personas a llegar al pánico y comportarse antisocialmente: «Las personas mueren de la misma manera en que viven, con amigos, seres queridos y colegas, en las comunidades. Cuando surge un peligro, la regla es que como en situaciones normales, las personas ayudan a sus semejantes, antes de ayudarse a sí mismos»⁷.

Aunque las respuestas humanas ante los desastres pueden ser muy distintas, nos apuntamos a la siguiente teoría: «En lugar de responder de manera irracional y por interés personal, las personas generalmente responden de modo racional y prosocial. Los comportamientos de pánico ocurren, pero las investigaciones sugieren que se da solo cuando hay una percepción de amenazas inmediatas, rutas de escape cerradas y falta de ayuda o recursos»⁸.

Llegado a este punto nos encontramos con que la sociedad está mentalizada y preparada para saber cómo actuar en caso de una emergencia, tenemos organismos en este campo, existe normativa y planes de contingencia con los pasos a seguir ante los diversos tipos de amenaza, sabemos que el comportamiento humano será racional; entonces ¿quién hará frente a esa emergencia?

⁶ NTP 390: La conducta humana ante situaciones de emergencia: análisis de proceso en la conducta individual. Manuel Fidalgo Vega. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo.

⁷ CLARKE, L. «Panic: Myth or reality?» P. 24. Aug 2002.

⁸ GANTT, Paul y GANTT, Ron. «Sociología de los desastres. Derribar los mitos del pánico». www.asse.org

Todo el mundo tiene que hacer frente a una emergencia, sumar siempre será mejor que restar, pero los que tienen que estar dispuestos a actuar en primer lugar son las unidades, cuerpos y organismos que han sido creadas y preparadas para ello: Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, Policías Autónomas, Servicios de Protección Civil, Servicios del 112, Red de Servicios Sanitarios, Cuerpos de Bomberos, Unidad Militar de Emergencias, Seguridad Privada, Cruz Roja Española, etc.

Los jefes de todos esos cuerpos mencionados son los que tienen que demostrar su valía en estas situaciones. Cada uno en su terreno, deben de tomar las riendas de la situación, mantener la calma, la cabeza fría y empezar a tomar decisiones.

La toma de decisiones debe de ser uno de los atributos que adorna a todo buen jefe. ¿Qué tiempo debe tomarse antes de decidir? Tiene que haber un equilibrio entre la rapidez para decidir y el adoptar una decisión correcta. En términos generales, las prisas suelen ser malas consejeras, las decisiones tomadas con calma conducen a soluciones más ventajosas. Algunas de las consecuencias de esa ecuación decisión-tiempo vienen reflejadas a continuación⁹:

- Decisión equivocada en el tiempo equivocado = desastre.
- Decisión equivocada en el tiempo correcto = equivocación.
- Decisión correcta en el tiempo equivocado = desaprobación.
- Decisión correcta en el tiempo correcto = éxito.

Una de las trabas que influyen en las personas a la hora de tomar decisiones es el miedo. El miedo es inherente al ser humano, y en ciertos casos es necesario, de no existir, algunas conductas serían temerarias con consecuencias nefastas. El miedo por tanto nos da prudencia y equilibrio a la hora de dar respuestas a los desafíos que se nos presentan. Nelson Mandela lo expresa muy bien en esta frase: «No es valiente el que no tiene miedo, sino el que sabe conquistarlo».

Un jefe valiente se convertirá en un Líder NoMiedo¹⁰ cuando:

- Se trabaja con el jefe en la compañía.
- Busca compromiso.
- Aquí se te paga por pensar y tomar decisiones.
- Entiende que sus colaboradores son un activo para la empresa.

⁹ MAXWELL, John C. «Actitud del Vencedor». Editorial Caribe 1997. P. 52.

¹⁰ JERICÓ, Pilar. «NoMiedo. En la Empresa y en la Vida». Alienta Editorial 2006. P. 126.

- Deja hacer.
- Persona en sí misma.
- Percibe el entorno como oportunidad.
- Genera grandes dosis de confianza y autoconocimiento.
- Obtiene lo mejor de la persona.
- Comunica rumbo y destino.
- Coherencia y consistencia.
- Las medallas son del equipo. Es responsable último de los errores.

El líder en la preparación de las emergencias

El buen jefe que lleva tiempo trabajando en la unidad, que conoce a sus componentes, que les integra, que les da iniciativa, que les comunica los objetivos y los hacen suyos, que les atribuye los éxitos, que arrastra con su ejemplo, que ejerce una influencia cada vez mayor sobre ellos, y estos le otorgan su total confianza; ese jefe o líder potencial que se dijo al principio, se convierte en su líder auténtico.

¿Habrá otros líderes en una emergencia además de los mandos de los organismos reglados y preparados para hacer frente a la misma? Por supuesto que sí, afortunadamente, en momentos difíciles siempre emergen líderes que salen de la sociedad y se convierten en muchos casos en verdaderos héroes anónimos, son innumerables las ocasiones que gracias a ellos se logra revertir la situación y conforman el espíritu y el orgullo de una nación. En este trabajo nos referiremos solamente a los primeros.

Las herramientas del líder

¿Qué herramientas tiene un líder para influir en sus subordinados y seguidores?; ¿Cómo les convencerá y le darán su confianza?; ¿Cómo conseguirá que todos juntos alcancen satisfactoriamente los objetivos?; ¿Cómo evitará la desmoralización y la llegada del caos? Las herramientas básicas de las que dispone el jefe para interrelacionarse con su entorno y salir exitoso de la situación son: la autoridad, la motivación y la comunicación. La autoridad

Es la primera de las herramientas del líder, con ella se gana la confianza de los subordinados. El jefe natural de cualquier entidad goza de la autoridad que le confiere la propia organización, es lo que se considera el poder formal, la *potestas*, con ella puede

mandar imponiendo premios o castigos acordes a la obediencia de sus órdenes y las consecuencias que ellas generan. Cuando ese jefe convence con su ejemplo, su gente le da su confianza, le invisten de una fuerza moral, aparece la *auctoritas* y es entonces cuando ese jefe les arrastra y se convierte en su líder. Lo anterior lo sintetiza muy bien la siguiente frase: «Los mandos no son líderes hasta que su rango no haya sido ratificado en los corazones y mentes de aquellos que están bajo su mando»¹¹.

El líder en una emergencia debe ejercer la autoridad, tiene que mandar, tomar decisiones y actuar siempre con sentido común. Debe respetar siempre la cadena de mando y por ella deben de fluir las órdenes, el no respetarla le llevará a perder el control de la organización. Como todo el mundo le conoce y le valora dentro y fuera de su entidad, mantendrá la serenidad y la calma en todas las situaciones, ejercerá un estilo de liderazgo colaborativo, en el que los líderes sectoriales y resto de su personal aportarán lo mejor de sí mismos. Lo que no impide, que si llegado el caso y la situación se complica, la necesaria unidad de mando podrá obligarle a pasar a un liderazgo autocrático hasta que la situación esté de nuevo bajo control.

«La orden más determinante de un superior, es el ejemplo»¹².

La motivación

El líder tiene que saber manejar muy bien esta herramienta. El rendimiento de las personas en el trabajo depende de su aptitud (saben) y de su actitud (quieren). ¿Cómo debe tratarlos para que actúen con ilusión y ganas? Las motivaciones pueden ser extrínsecas (se perciben de una fuente externa, se materializan en una política de incentivos, salario, ascenso,...) intrínsecas (son impulsadas por la propia persona, satisfacción en el trabajo, utilidad, aprendizaje,...) trascendentes (salen también de dentro del individuo, impulsan a actuar en beneficio de los demás, patria, compañerismo, acción social,...).

El primero que tiene que estar motivado es el líder, cuando está convencido de lo que hace y quiere hacer, será más fácil transmitirlo al resto del equipo. ¿Qué tipo de motivaciones utilizará? Lo normal será utilizar una combinación de todas, aunque

¹¹ DIZ MONJE, Eduardo y Otros. «Travesía al Liderazgo. Reflexiones para el Siglo XXI». Catálogo General de Publicaciones Oficiales, Ministerio de Defensa. Madrid 2015. P. 124.

¹² Esta frase presidía la Sala de Banderas del desaparecido Regimiento de Infantería «San Marcial» N.º 7 de Burgos.

promoverá las intrínsecas o internas para reforzar la actitud de sus colaboradores. Las actitudes más buscadas en los trabajadores son¹³:

- Satisfacción con el trabajo.
- Responsabilidad.
- Iniciativa.
- Flexibilidad.
- Implicación en la tarea.
- Disposición al aprendizaje.
- Optimismo.
- Juego en equipo.
- Compromiso con el proyecto.

«Cualquier cosa que la mente del hombre puede concebir y creer, puede ser conseguida» Napoleon Hill.

La comunicación

Es una herramienta fundamental para el liderazgo, hasta tal punto de que podemos decir que sin comunicación no hay liderazgo. La comunicación por tanto es un reactivo que facilita todo el proceso de entendimiento entre líder-seguidores-meta. En el caso que nos ocupa de las emergencias, cuanta mayor incertidumbre exista, más importante será que la comunicación sea clara y eficaz.

La comunicación tiene múltiples finalidades, además de informar, explicar objetivos, difundir valores y consignas, motivar e integrar personas, cohesionar grupos y observar los resultados; tiene la importante labor de coordinación.

Existen dos niveles de comunicación, el individual de persona a persona, y el de la organización. En ambos el mensaje debe de ser claro y sencillo. Muchos son los canales para transmitir ese mensaje (oral, papel, correo, teléfono, audiovisual, gestual,...). Lo normal será usar el más conveniente según la situación y una combinación de ellos en todo momento. El líder que debe de tener una esfera de control reducida, empleará habitualmente la comunicación oral, el cara a cara le reportará una serie de ventajas

¹³ CASTILLO, Ana María y CUBEIRO, Juan Carlos. «Nuevo Management para Dummies». Centro Libros PAPF. Grupo Planeta 2015. P. 352.

cómo la rapidez y retroinformación que facilitará el rápido entendimiento y el control instantáneo de la situación.

El que una institución tenga un buen plan de comunicación interna facilitará la integración y cohesión del grupo, y cuando llega el momento de una intervención será mucho más fácil el entendimiento. Saber escuchar es algo fundamental para un líder, si escucha regularmente, aprende de su personal, ayuda a su gente y conoce las tripas de su unidad, sabe qué puede pedirles en el esfuerzo máximo de una intervención.

«Hablar es una necesidad, pero escuchar es un arte» Goethe.

Algunas cualidades del líder

Si acudiéramos a cualquier libro o manual de liderazgo pronto encontraríamos decálogos, reglas, principios y cualidades que deben adornar a todo líder. Aquí queremos resaltar las que se cree pueden ser más importantes y profundizar someramente en algunas de ellas que son vitales para las emergencias. Se quieren resaltar en el líder las siguientes cualidades: Integridad, entusiasmo, humildad, credibilidad, ejemplo, resiliencia y asunción del riesgo.

Resiliencia. Es una capacidad de las personas para hacer frente a las adversidades, resistirlas, adaptarse, recuperarse y salir fortalecidas. El concepto que encierra, queda más completo con la siguiente definición: «Capacidad universal que permite a las personas, familias, grupos o comunidades prevenir, minimizar o sobreponerse a los efectos dañinos de la adversidad. Resiliencia no es dureza, sino todo lo contrario, flexibilidad y capacidad de adaptarse a los cambios»¹⁴.

No solo las personas deben de ser resilientes, también deben de serlo las naciones. Entendemos por resiliencia nacional: «La capacidad de una nación para gestionar una crisis, manteniendo el control político, social y la continuidad de los servicios esenciales mediante las herramientas necesarias para resolverla que incluyen los apoyos del sector militar o civil, público o privado»¹⁵.

¹⁴ Conferencia sobre Resiliencia y Liderazgo, impartida en el Cuartel General de la Unidad Militar de Emergencias el 07 de septiembre de 2016 por la comandante psicóloga Pilar Bardera Mora, jefa de la Sección de Psicología de la UME.

¹⁵ Resiliencia. Marco conceptual preliminar de la contribución de las FAS a la Resiliencia Nacional. Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN). Centro Conjunto de Desarrollo de Conceptos. Versión 1.0. P.5.

La asunción del riesgo. En muchas ocasiones no queda más remedio que asumir riesgos. Puede ocurrir que la decisión que tenga que tomar un líder esté entre permanecer en una situación de degradación o correr cierto riesgo para alcanzar una posición más segura. Los líderes que asumen riesgos hacen que ocurran cosas. «Deben evitarse riesgos innecesarios, pero hay ocasiones que piden movimientos audaces. Comprenda los riesgos que afronta y evalúelos con cuidado. A continuación sopesa riesgo y resultados y tenga el coraje de asumir esos riesgos calculados que vale la pena tomar. Los líderes al límite necesitan, claramente, moverse a gusto por la incomodidad del riesgo»¹⁶.

El equipo

En un mundo complejo y cambiante debemos de trabajar en equipo. Si sumamos las capacidades individuales de los miembros del equipo, supliremos nuestras propias carencias y conseguiremos los objetivos de la organización. El líder si se rodea de un buen equipo será capaz de tomar buenas decisiones y hacer frente a la complejidad de las situaciones que se le van a presentar.

¿Cómo fabrica el equipo el líder? En primer lugar deberá elegir a buenas personas que teniendo aptitudes puedan llegar a llevarse bien e incluso ser amigos. Les convencerá de que la cohesión y el respeto a las reglas establecidas son vitales para la organización. Marcará los procedimientos de actuación y atenderá el asesoramiento de los miembros del equipo, pero él tiene la decisión final. Será permeable a las nuevas ideas y cambios de procedimientos para que la institución nunca pierda la eficacia y operatividad.

En el caso de un líder en emergencias, el líder se rodeará de un equipo multidisciplinar, de personas expertas en las diversas capacidades en las que se prepara su unidad, de expertos en el mundo de las relaciones sociales nacionales e internacionales, de buenos conocedores de la comunicación, de la judicatura, de la sanidad, de las telecomunicaciones, de la informática, de la seguridad, etc. En definitiva de hombres y mujeres que hagan equipo y no busquen el provecho personal.

«Para lograr resultados, la regla de eficacia es el equipo de trabajo, y la excepción a la regla, la genialidad individual»¹⁷.

¹⁶ N.T. Perkins, Dennis. «Lecciones de Liderazgo. Las 10 estrategias de Shackleton en su gran expedición antártica». Ediciones Desnivel. Madrid 2014. P. 173.

¹⁷ CARREÑO GOMARIZ, Pablo y CARREÑO FERNÁNDEZ, Agustín. «Management y Milicia». Editorial AC. Madrid 1996. P. 74.

La estructura de la organización

Diseñar bien una organización es la base y el fundamento del éxito de la misma. Si todo el mundo sabe cuál es su puesto, cuáles son sus cometidos, cómo se coordinan los departamentos, no quedan espacios vacíos por cubrir, no hay tareas sin asignar, no se pisan las competencias unos equipos a otros, etc., la organización funcionará perfectamente. «El secreto del éxito no es prever el futuro, sino crear una organización que prosperará en un futuro que no puede ser previsto»¹⁸.

Para diseñar una estructura debemos tener claro cómo dividimos el trabajo, fraccionamos la actividad global en tareas y encargamos estas a grupos o equipos especializados. Al frente de cada equipo habrá un líder, quién con su conocimiento y experiencia conducirá al mismo a la excelencia.

El líder que esté al frente de una unidad de emergencias tiene que conocer muy bien la organización, qué se le pide y con qué personal y medios cuenta. Pasado un tiempo prudencial en que se ha hecho con la unidad, debe de estar reorganizándola con bastante frecuencia, el cambio debe de ser constante, tiene que adaptarla a las necesidades del futuro; y para ello debe sacar lecciones aprendidas, saber escuchar a los líderes de sus equipos y formalizar la nueva estructura.

Preparación, ensayos y simulacros

La formación individual de todo el personal y la colectiva de la unidad son básicas para alcanzar el nivel de operatividad que se requiere para trabajar en el mundo de las emergencias. Las capacidades que debe poseer la unidad se consiguen con una buena selección del personal, la formación y preparación del mismo, la dotación de vehículos y material, y la consecución de eficaces procedimientos para hacer frente a las catástrofes. En la milicia se dice que unas gotas de sudor en la instrucción, evitan muchas de sangre en el campo de batalla. En nuestro caso pasa lo mismo, el entrenarse en situaciones lo más parecidas posible a la realidad a la que podremos enfrentarnos, nos dará un nivel de preparación cada vez mejor y seremos más resolutivos.

Los simulacros son muy necesarios, en ellos además de poner a prueba a la unidad, se realiza una gran labor de coordinación con el resto de cuerpos con los que trabajaremos en las emergencias, se ejercitan los planes establecidos en los diferentes niveles y

¹⁸ HAMMER, Michael. Massachusetts Institute of Technology.

<https://blog.cabreramc.com/2010/07/26/liderazgo-adaptativo-a-la-busca-de-la-emergencia/>

realizan una gran labor de mentalización tanto a las autoridades como al resto de la sociedad.

«El secreto del éxito es la constancia del propósito»

Benjamin Disraeli.

El líder ante las emergencias

La emergencia llega y es el momento en que el líder debe emerger. «En los momentos difíciles se ejecuta lo que se ha instruido y adiestrado pero en condiciones ya no de realismo sino de realidad»¹⁹. Los primeros pasos serán para evaluar la situación. ¿Qué ha pasado?; ¿Cuáles son los daños humanos?; ¿Cuáles son los daños materiales?; ¿Cuál es la previsión más inmediata? Estas son las primeras preguntas que debemos hacernos, a continuación al líder le corresponde construir un clima de confianza en su entorno, obrar con coherencia e integridad, mantener la cabeza fría y sobre todo, comunicar e informar la verdad de la situación a las autoridades, a su equipo y organismos de su entorno.

Pasos a seguir en la gestión de una emergencia

Estudio realista de la situación. Los primeros momentos siempre son críticos y parece que la situación nos sobrepasa. Es el momento en que el líder debe demostrar su valía y transmitir calma. Se debe valorar qué es lo que ha pasado, evaluar daños y sobre la marcha ir pensando cómo hacemos frente al problema con arreglo a los medios de que dispone.

Comunicar la verdad al entorno. Las autoridades, los medios de comunicación y la sociedad deben de saber desde el primer momento la realidad. En esos momentos se debe transmitir confianza y optimismo ¡Se puede superar el problema!

Reunión con el equipo personal. El líder sabe que todos están al corriente de la situación y cada uno en su área habrá efectuado sus estudios preliminares. Una vez escuchado a todos, les explicará cuál es su visión para resolver la emergencia y la comunicará también a los líderes sectoriales que de él dependen.

Buscar un enfoque integral. Para conseguir la respuesta integrada y eficaz que solucione la emergencia, la filosofía del líder debe de ser implicar coordinadamente a todos los

¹⁹ GARCÍA-GUIU LÓPEZ, Carlos. «El Liderazgo Militar ante la Complejidad». **ieeee.es**. Documento de Opinión 58/2012, 08 agosto 2012. P.5.

actores: civiles y militares, gubernamentales y no gubernamentales, públicos y privados, nacionales e internacionales. No se debe olvidar en ningún caso del voluntariado, que en la mayoría de los casos, su implicación será vital. En definitiva, no menospreciar a nadie, la respuesta debe de ser necesariamente colectiva.

Toma de decisiones. Después de un estudio realista de la situación, el líder debe actuar con valentía una vez haya escuchado a su equipo personal. Aunque el tiempo apremia, el tomar decisiones impulsivas suelen llevar a consecuencias funestas. Es por ello que vendrá bien repasar el siguiente cuadrante:

ASUNTO	URGENTE	NO URGENTE
IMPORTANTE	HACERLO YA	PLANIFICARLO
NO IMPORTANTE	DELEGARLO	ELIMINARLO

Saber delegar. Una vez tomada la decisión e impartido instrucciones claras y precisas, los líderes sobre el terreno ya saben lo que tiene que hacer, hay que dejarlos trabajar y ayudarles en todo lo que se pueda. En muchas ocasiones será muy importante el nombrar un comandante responsable de la emergencia por área, quien coordinará todas las capacidades que intervienen en la resolución de la misma.

Definir una buena cadena de mando. Es fundamental diseñar una única y clara cadena de mando, por ella deben de discurrir todas las órdenes, instrucciones, apoyos, peticiones, colaboraciones, etc. El no tener claro la cadena de mando o el romperla, es el principio del caos en una situación de emergencias.

Redistribución de recursos. Con el paso del tiempo la situación evoluciona y alguno de los recursos destinados a una incidencia ya no son necesarios por haberla solucionado. Debemos recuperarlos y redistribuirlos de nuevo. El líder debe centralizar recursos para luego asignarlos al sector más necesario y hacer el esfuerzo sostenible.

Poner en práctica las cualidades y valores. Todo líder debe de demostrar en estas situaciones la madera de la que está hecho. El ser uno mismo sin sobreactuar y el que le afloren con naturalidad sus cualidades y los valores de su institución, son un buen camino para solucionar los problemas. Para evitar celos de otros organismos, debe poner en práctica su humildad.

Tomarse un descanso. Las crisis pueden durar varios días, y el pretender estar en todas partes: Cuartel General, Puesto de Mando, Delegación del Gobierno, Ministerios, Centros de Coordinación, Puesto de Mando Avanzado, lugares de las incidencias, etc. es prácticamente imposible. Hay que saber delegar y descansar. El agotamiento embota la mente, no deja pensar con claridad y se acaba perdiendo el liderazgo.

El prestigio de un líder se gana con la credibilidad y con la búsqueda de soluciones innovadoras. En el Ejército cuando uno es un buen líder, más de una vez se dice: «Con usted me iría a la guerra». En el mundo de las emergencias y más concretamente en los cuerpos de bomberos, la frase equivalente sería: «A usted le seguiría en cualquier pasillo». El pasillo es la peor chimenea de humo y calor.

Liderazgo en las emergencias

No existen recetas a las que pueda acudir un líder ante una emergencia, los estilos de liderazgo son múltiples y variados, y dependerá de la situación, e incluso dentro de esta en según qué fase de ejecución se esté, el líder adoptará un tipo u otro de liderazgo. «Los ejecutivos deben emplear sus estilos de liderazgo como si fueran palos de golf, el estilo correcto en el momento preciso y en la medida necesaria»²⁰. El líder ejercerá su influencia en dos campos diferentes pero continuamente entrelazados y coordinados, por un lado estarán las organizaciones y unidades que le estén subordinadas, y por otro las instituciones y entidades que dentro de su área de responsabilidad se dedican también al mundo de las emergencias.

Como ya se ha dicho anteriormente, la respuesta a las emergencias debe de ser colectiva, y la nueva filosofía es el enfoque integral al problema. Si ha habido una buena preparación conjunta de todos los actores, si se han ensayado los procedimientos en ejercicios y simulacros, el primer paso del líder será movilizar y coordinar a todas las unidades intervinientes para que todo el mundo haga lo que ya sabe hacer, y les motive y estimule para que lo hagan bien.

En la siguiente tabla se exponen algunos de los posibles tipos de liderazgo que el líder podrá utilizar en una emergencia. En la misma, además del tipo, se exponen algunas de sus características y en qué fase de la emergencia (previsión, planificación, intervención y recuperación) puede ser más apropiado su empleo.

²⁰ GOLEMAN, Daniel. «Cómo ser un líder». Ediciones B, S.A. 2015. P. 65.

Tipos de liderazgo en una emergencia

TIPO	CARACTERÍSTICAS	FASES
AUTÉNTICO	. Ideas claras sobre la misión. . Sólidos valores que son referencia de actuación. . Buenas relaciones confianza con colaboradores. - Ejemplo. . Tienen vocación por profesión, pasión trabajo. - Motivación.	Todas
TRANSFORMACIONAL	. Visión compartida con los seguidores. . Iniciativa, todos aportan lo mejor. . Confianza y respeto mutuo entre todos. . Apertura al cambio. Coraje.	Todas
ADAPTATIVO	. Ver la realidad del problema. . Movilizar a todo el personal. . Distinguir lo esencial de lo prescindible. . Actuar con pasión y constancia.	Intervención
RESILIENTE	. Ayudar a reponerse en la adversidad. . Asumir responsabilidad. Decisiones atrevidas. . Actuar con determinación y fortaleza. . Generar confianza.	Intervención
AUTOCRÁTICO	. Directrices claras en momentos difíciles. . Autoridad muy acentuada. . Todas las órdenes fluyen por la cadena mando. . Entorno estructurado y jerarquizado.	Intervención
TRANSACCIONAL	. Proporciona recompensas por objetivos. . Respeta un compromiso mutuo. . Utiliza motivaciones extrínsecas. . Pretende obtener objetivos y metas inmediatas. - Corto plazo.	Intervención y Recuperación

El liderazgo se aprende ejerciendo la respectiva profesión, hay que mojarse y equivocarse, de los errores también se aprende. «En la escalera del éxito, el primer escalón se llama crisis»²¹. El líder podrá aplicar esa amplia panoplia de tipos de liderazgo que se han expuesto anteriormente, el conjunto de todos ellos le llevará a solucionar con éxito una emergencia, pero hay otra cosa que no debe olvidar, debe contar con el resto de Administraciones que también están empeñadas en solucionar la crisis. El líder actual debe movilizar a otros líderes sectoriales para conseguir un liderazgo global. Su humildad, sus dotes de relación, el apoyo mutuo, el intercambio de información, la coordinación, la colaboración, etc., harán que se sumen esfuerzos, y ese es el inicio del camino que le llevará a encontrar la solución.

Conclusiones

«Los incendios se apagan en invierno». Esta es una buena frase para decirnos lo importante que es la prevención en el mundo de las emergencias. El tener Unidades bien estructuradas y preparadas, el disponer de planes ensayados en todos los niveles de la Administración, el conseguir una formación básica de toda la ciudadanía en emergencias y el afrontarlas con un enfoque integral, son los cimientos del éxito para resolverlas.

Quienes están al frente de las unidades de emergencias deben innovar constantemente los procedimientos de actuación y buscar la excelencia. Su ponderación en los momentos difíciles, el mantener la calma y la cabeza fría, el tomar las riendas de la situación y saber tomar decisiones, les convierten en líderes que convencen y arrastran. Las herramientas básicas de todo líder son: la autoridad, la motivación y la comunicación. Pero, la más determinante es el ejemplo.

Para un líder, no existen recetas sobre qué tipo de liderazgo debe aplicar en una u otra ocasión. No existen dos situaciones iguales y aplicará en cada momento el estilo que considere más correcto y adecuado según su criterio.

Un líder debe tener claro que él solo no puede resolver todas las situaciones a las que se enfrenta, debe movilizar a otros líderes sectoriales para conseguir un liderazgo colaborativo global. La suma de esfuerzos es el camino que le llevará al éxito.

*Miguel Alcañiz Comas**

Teniente general jefe de la Unidad Militar de Emergencias (UME)

²¹ PÉREZ, Anxo. «Los 88 Peldaños del Éxito». Alienta Editorial 2015. P. 37.

26/2017

13 de marzo 2017

*Carlos Igualada Tolosa**

Guerra civil en Yemen: actores y
crisis humanitaria

Guerra civil en Yemen: actores y crisis humanitaria

Resumen:

Los conflictos que asolan Yemen de forma intermitente desde principios del nuevo siglo han llegado con la actual guerra civil a unas cuotas de conflictividad sin precedentes a causa de la (des)intervención de distintos actores tanto nacionales como internacionales. A ello, hay que sumar la presencia de organizaciones no estatales, como son los grupos salafistas de corte yihadista presentes en el territorio, y la gran crisis humanitaria en la que se encuentra la población yemení, inmersa en un drama alejado de los focos mediáticos y silenciado por los gobiernos internacionales.

Abstract:

The conflicts that has been striking intermittently Yemen since the beginning of the new century have come with the current civil war to unprecedented levels of conflict due to the (dis) intervention of different national and international actors. To this must be added the presence of non-state organizations, such as the Salafist Jihadist groups present in the territory, and the big humanitarian crisis in which the Yemeni population is immersed in a drama away from the media spotlight and silenced by international governments.

***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:

Yemen, hutíes, clanes, geopolítica, salafismo, drama humanitario.

Keywords:

Yemen, huthis, clans, geopolitics, salafism, humanitarian drama.

Introducción

La contienda civil en Yemen va camino de convertirse en uno de esos conflictos que serán olvidados en el futuro dada la escasa repercusión e importancia que recibe la situación actual, tanto a nivel mediático como institucional. La principal consecuencia de ello es el desinterés internacional que se traduce en una especie de «carta blanca» hacia aquellos actores que sí están interviniendo en la persecución de sus intereses, sin que importe la progresiva deshumanización de la acción bélica y la dramática situación de la propia población, necesitada de ayuda exterior.

La complejidad de este enfrentamiento viene determinada por factores tanto endógenos como exógenos, teniendo una especial relevancia la evolución histórica del país desde su unificación en 1990 y su idiosincrasia, sin la cual no se podría comprender el desarrollo de las tensiones que han derivado en las múltiples guerras domésticas que han surgido desde entonces.

A lo largo de este documento de trabajo se analizará el papel desempeñado en el conflicto actual por los diferentes actores que están formando parte en él, encuadrado todo ello desde el punto de vista de la geopolítica internacional. Por otro lado, se hará especial hincapié en la crisis humanitaria que está afectando a la mayor parte de la sociedad, con el objetivo de alertar sobre la dramática situación que están viviendo millones de personas que malviven bajo una situación de extrema pobreza, en una guerra que ya ha provocado miles de muertes y millones de desplazamientos internos.

Actualización del conflicto

A día de hoy, existe un gran número de publicaciones que ponen el foco en explicar las motivaciones y causas que han provocado la guerra en Yemen, por lo que este trabajo no tiene dicha finalidad¹, quedando limitada la narración de los acontecimientos a aquellos aspectos indispensables que permitan comprender el contexto que se plantea. En septiembre de 2014, el movimiento hutí, aliado con Abdullah Saleh, quien había sido presidente del país hasta el estallido de las revueltas del mundo árabe, asestaron un golpe de Estado, haciéndose con la capital y ocupando prácticamente la franja oeste del país de norte a sur. Esta situación obligó al presidente Abd Mansur al Hadi a dimitir en

¹ Para profundizar en esta cuestión véase: PHILLIPS, Sarah, *Yemen and the Politics of Permanent Crisis*, London, IISS-Routledge, 2015 o FUENTE, Ignacio, *Yemen, o como convertirse en un Estado fallido*, en BALLESTEROS, Miguel Ángel (coord.), *Panorama geopolítico de los conflictos 2015*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2015.

marzo de 2015, consiguiendo a duras penas huir del país y solicitar ayuda a su principal aliado, Arabia Saudí, con el objetivo de enfrentarse a los hutíes y hacerse de nuevo con el poder gubernamental.

Desde entonces, lo que había comenzado como una guerra interna se transformó rápidamente en un enfrentamiento armado en el que han intervenido distintos gobiernos regionales y de forma esporádica se han producido operaciones estadounidenses y británicas, argumentando a su lucha contra el terrorismo.

A pesar de los intensos bombardeos y la intervención terrestre por parte de la coalición liderada desde Riad, el conflicto ha tenido pocos avances y aunque se han producido distintos intentos de negociación impulsados por la ONU, la situación actual no permite vislumbrar ningún atisbo que permita ver un final cercano a una guerra enquistada, debido en gran medida a los distintos intereses que mantienen los múltiples actores que intervienen en ella.

La guerra civil yemení en el contexto geopolítico: actores e intereses

Los hutíes y la idiosincrasia tribal

El movimiento hutí permanece estrechamente vinculado al zaydismo², una rama del islam chií que representa cerca de un tercio de la población yemení, si bien es cierto que está considerada como la vertiente más próxima a la ideología suní, llegando a gobernar el Imamato durante más de mil años. Desde sus orígenes, y especialmente desde el momento en el que surgió el enfrentamiento con el Gobierno yemení, los hutíes han mostrado una ideología antioccidental e islamista, como refleja el lema que entonan sus seguidores: «Muerte a América, muerte a Israel, la victoria será del islam»³.

Es importante recalcar la idea de que el movimiento hutí no engloba a todos los grupos chiíes de Yemen, ya que ni siquiera comprende la totalidad del credo zaydí. Además, no representa una única y exclusiva tribu en sí misma, sino más bien supone una gran comunidad de grupos afines que permanecen unidos a través de la creación de lazos familiares con un antepasado común o con intereses de distinta índole, estableciendo

² Para conocer más sobre la influencia de este movimiento en Yemen véase: HAMAD, Leyla, *La identidad zaydí hoy: ¿superación del antiguo régimen?*, Hesperia culturas del Mediterráneo, N.º 12, 2009. pp. 97-112.

³ AVILÉS, Juan, *El movimiento huthí del Yemen. Un actor crucial en un conflicto peligroso*. Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2015.

como máximo elemento de cohesión el vínculo religioso⁴. Es cierto que los hutíes forman el clan más fuerte y mayoritario de la provincia norteña de Sadaa, donde tuvo su origen el movimiento, gracias a las redes tanto familiares como clientelares surgidas para expandir su presencia por la región. Por otro lado, aunque no representa a todo el zaydismo, sí lo hace en su mayor parte, puesto que no existe ninguna otra comunidad tan numerosa que siga esta corriente religiosa, siendo minoritaria su presencia en el resto. En lo que respecta a la cantidad exacta de combatientes hutíes, resulta complicado establecer una cifra aproximada y son pocos los que se atreven a contabilizar su número. Uno de los minoritarios medios locales que ha conseguido informar sobre el terreno es *Yemen Post*, que en el año 2010 afirmaba que la cifra superaba los 100.000 miembros armados⁵. La labor de este medio ha quedado restringida en la actualidad exclusivamente a las redes sociales por impedimento del Gobierno hutí, al denunciar también los crímenes de guerra cometidos por este⁶.

Respecto a las tribus en Yemen, cabe señalar que, precisamente la importancia de los hutíes viene dada por su capacidad de imponerse a otras muchas, en un país donde su idiosincrasia permanece representada de forma heterogénea por cientos de clanes que han ido estableciendo y deshaciendo alianzas en función de sus propios intereses. Por ello, existen tribus que en determinados momentos han sumado su apoyo a los hutíes, sustituyéndolo por el respaldo gubernamental cuando creían necesario, especialmente en los enclaves del norte. Lo mismo ha sucedido en el sur del país, donde los clanes suníes han unido sus fuerzas en determinados casos con los grupos yihadistas salafistas, conscientes de que en los últimos tiempos han adquirido un protagonismo del que se pueden beneficiar. En cambio, otras comunidades, también sunís, combaten a estos mismos grupos, considerándolos como enemigos, pues una cercanía a ellos de cara a la opinión internacional puede convertirlos en posibles blancos de los ataques estadounidenses tras ser relacionados con el terrorismo de corte yihadista. Es esencial tener en cuenta el fenómeno tribal en Yemen, muy presente en la mayoría de Estados de Oriente Medio, ya que desde los análisis y la lógica occidental se tiende a ignorar este

⁴ Para conocer en profundidad la sociedad tribal en Yemen véase: HAMAD, Leyla, *El fenómeno tribal en Yemen*, Revista de Estudios Internacionales del Mediterráneo, n.º 2, 2007.

⁵ ALMASMARI, Hakin, 10 de abril de 2010, *Thousands expected to die in 2010 in fight against Al-Qaeda*, Yemen Post, <http://yemenpost.net/Detail123456789.aspx?ID=3&SubID=1749&MainCat=2>

⁶ TORRENS, María, 17 de enero de 2017, *La guerra olvidada y ¿alimentada por armas españolas?*, El Español, http://www.elespanol.com/mundo/oriente-proximo/20170117/186731377_0.html

aspecto debido a una mentalidad alejada del concepto de tribu, estando más arraigado a la fórmula del Estado-nación⁷. Yemen, más que un Estado unitario es un conglomerado de tribus.

El apoyo de las fuerzas leales a Saleh y el respaldo internacional de Irán

El movimiento hutí, desde su aparición en la provincia de Sadaa, ha dominado nuevos territorios, primordialmente a partir del estallido de las revueltas en el mundo árabe en una coyuntura que favoreció su expansión ante el vacío de poder creado tras la dimisión del expresidente Saleh. A medida que avanzaban, conseguían expulsar a grupos salafistas, fundamentalmente a AQPA y más recientemente a Daesh, y a otras etnias rivales respaldadas por el partido islamista Islah. Más tarde, gracias al apoyo y a las influencias de Saleh, consiguieron ocupar la capital y asestar el golpe de Estado que obligó a Hadi a exiliarse a Riad.

El respaldo hacia Ansar Allah, nombre oficial con el que se conoce a los hutíes, es importante tenerlo en cuenta, ya que sin él no se explica el éxito que ha tenido y su capacidad para derrocar a un gobierno aliado de su vecino saudí. La fuerte enemistad que tiene con múltiples actores está representada por el gobierno yemení, las etnias rivales, los grupos salafistas yihadistas, el partido islamista de Islah liderado por la mayoría suní y los secesionistas del sur. Por el contrario, sus apoyos se centran principalmente en la alianza con las fuerzas que se han mantenido fieles al expresidente Saleh, especialmente representado por parte del Ejército, ya que fue él realmente el estratega que abrió las puertas de la capital a los hutíes⁸. Además, cuenta entre sus partidarios con los miembros de distintas tribus confederadas y los sectores de población descontentos con décadas de gobiernos corruptos que no hicieron nada por combatir las desigualdades sociales ni aplicaron políticas para acabar con la creciente pobreza. No obstante, son muchos los que piensan que estos respaldos son insuficientes para conseguir el poder, y desde las líneas enemigas señalan directamente a la ayuda que reciben por parte de Irán⁹, a quien acusan de intentar expandir su presencia por Yemen. Esta vinculación nace a partir del argumento de que los hutíes comparten con ellos la

⁷ GIL, Jesús, LORCA, Alejandro y JAMES, José, *Libia y Yemen: comunidad tribal y guerra civil*, Política Exterior, vol.25, n.º 143, 2011.

⁸ BLECUA, Ramón, *A revolution within the revolution: the Houthi movement and the new political dynamics in Yemen*, Real Instituto Elcano, 2015.

⁹ VATANKA, Alex, *Iran's Yemen play*, Foreign Affairs, 2015.

rama chií del islam, sin que este razonamiento tenga en cuenta las amplias diferencias que existen dentro de la propia ideología chií, fundamentalmente con el zaydismo que profesan los hutíes, que es rechazado como rama chií por los núcleos iraníes más intransigentes. Estas acusaciones respecto a Irán han sido negadas parcialmente por los líderes hutíes, los cuales afirman que sí reciben ayuda humanitaria, pero no apoyo militar¹⁰. En cualquier caso, este es otro ejemplo más de la instrumentalización que se lleva realizando desde hace décadas en Oriente Medio del conflicto entre suníes y chiíes por parte de Arabia Saudí e Irán con el pretexto de ampliar sus zonas de influencia aludiendo a motivaciones religiosas, cuando se trata realmente de una cuestión geopolítica por la preponderancia en la región.

Sea como fuere, es innegable que en los últimos años la diplomacia iraní se ha mostrado más activa que nunca en la región de Oriente Medio y a nivel internacional, tras llegar al acuerdo nuclear de 2015 con las principales potencias mundiales, que le ha proporcionado una gran recuperación económica cifrada en 40.000 millones de euros¹¹. Su progresiva acogida en la comunidad internacional le está permitiendo jugar un papel más relevante a nivel regional, ganándole hasta el momento la partida a su archienemigo Arabia Saudí en Irak y Siria. En todo caso, si se confirma su participación en Yemen, esta sería más bien una estrategia de distracción hacia Riad que un intento real de conseguir mayor presencia en el patio trasero de su rival, acaecimiento que sin duda dispararía la tensión entre ambas hasta unos límites nunca vistos, sin que le convenga a ninguna de las dos en estos momentos.

El presidente Hadi y los apoyos progubernamentales

El Gobierno yemení se ha visto obligado a solicitar la ayuda de Arabia Saudí y de sus aliados a través de la coalición formada para combatir a los hutíes, que tras el derrocamiento del presidente Hadi consiguieron hacerse con el control de importantes territorios, especialmente la capital Saná y Adén, siendo este último el principal centro económico del país por su importante ubicación portuaria. Esta situación puso en evidencia la ya conocida fragilidad del poder gubernamental, incapaz de hacer frente por sí solo a los problemas internos presentes en el país desde su formación.

¹⁰ NIETO, Silvia, 19 de mayo de 2015, *¿Por qué apoya Irán a los hutíes en Yemen?*, Diario ABC, <http://www.abc.es/internacional/20150519/abci-iran-huties-guerra-yemen-201505181632.html>

¹¹ FALAHI, Ali, 16 de enero de 2017, *Irán ha recuperado 40.000 millones gracias al acuerdo nuclear*, El País, http://internacional.elpais.com/internacional/2017/01/15/actualidad/1484489373_262249.html

A partir de la intervención de la coalición iniciada en marzo de 2015 mediante los bombardeos y la ocupación terrestre, han conseguido recuperar algunos de estos enclaves importantes como es el propio Adén, que nuevamente es la sede central del gobierno del presidente Hadi tras su exilio en Riad. No obstante, los resultados de esta coalición no son los esperados desde su formación, dado que esperaba sumar en un principio una decena de apoyos, aunque algunos de ellos ni siquiera acabarían entrando de forma definitiva, como sucedió en Pakistán tras ser rechazada la petición por el Parlamento¹². En cambio, otros países que participaron en los comienzos de la misión, decidieron abandonar como es el caso de Emiratos Árabes, a causa de las numerosas pérdidas entre sus tropas¹³ y los desacuerdos políticos y estratégicos con Arabia Saudí, tras liderar la ofensiva terrestre. A ello hay que añadir que al parecer, Marruecos se encuentra en una situación similar, aunque no se sabe con precisión si ha dado el paso definitivo para retirar su apoyo, ya que esta cuestión apenas es tratada por la censura respecto a Yemen que existe en el país del Magreb.

Por otro lado, un apoyo fundamental para las fuerzas gubernamentales es el que le ha aportado el partido islamista Islah, ya citado anteriormente, que representa la rama yemení de los Hermanos Musulmanes. Esta organización está liderada por Ali Mohsen al Ahmar, que fue uno de los cofundadores del partido y, desde abril del pasado año ocupa el cargo de vicepresidente del Gobierno. Islah desempeña una función relevante dentro de la política yemení, siendo el segundo partido de la nación gracias al apoyo de la población musulmana, en su mayoría suní, lo que le permite tener influencia en el seno de diversas tribus enfrentadas a los intereses de los hutíes. Además, tradicionalmente se han mostrado como el principal aliado nacional del gobierno, como refleja el apoyo que le concedió en la disputa civil de 1994 contra el movimiento secesionista del sur y actualmente su mayor enemigo son los haydies.

La monarquía saudí es el actor regional con mayor protagonismo en el conflicto debido a diversas causas. En primer lugar, su presencia histórica en la región, dado que su condición de estado fronterizo le obliga a centrar parte de su atención a Yemen, con el propósito de lograr una coyuntura interna que favorezca la estabilidad política necesaria

¹² El Mundo, 10 de abril de 2015, *El Parlamento de Pakistán rechaza apoyar a Arabia Saudí en Yemen*, <http://www.elmundo.es/internacional/2015/04/10/55280c8222601dee668b457f.html>

¹³ Espinosa, Ángeles, 18 de junio de 2016, Emiratos Árabes da por acabada su participación en la guerra de Yemen, El País, http://internacional.elpais.com/internacional/2016/06/16/actualidad/1466088483_228710.html

controlada por un Gobierno débil, el cual deba permanecer de esta forma irremediablemente bajo su amparo protector¹⁴. Por otro lado, desde la casa de Saud y en el seno de los apoyos progubernamentales han mostrado especial interés en presentar la guerra civil yemení como un nuevo enfrentamiento dentro del contexto de la *proxy war* o guerra por delegación que mantienen Arabia Saudí e Irán por la preponderancia de Oriente Medio, en una analogía de la Guerra Fría entre Estados Unidos y la Unión Soviética en el pasado por dominar el mapa global. De esta forma, desde Riad queda justificado su interés en el escenario de Yemen, haciendo hincapié en su dimensión sectaria y acusando en repetidas ocasiones a los hutíes zaydies de estar recibiendo el respaldo de Irán que intenta interferir de esta forma en su área de influencia. No obstante, la realidad es que esta identificación entre hutíes e Irán le es útil y necesaria al rey Salmán para mostrar de alguna forma la capacidad y el poderío frente a su gran enemigo de cara a su propia población, necesitando resarcirse especialmente de la derrota que están teniendo sus aliados en Siria. No hay que olvidar que dicho monarca está al frente del reino saudí desde enero de 2015, mientras que su hijo y príncipe heredero ocupó el cargo de ministro de Defensa, y dos meses después no vaciló a la hora de formar la coalición para combatir a los hutíes tras la petición de ayuda del presidente Hadi, siendo consciente de lo que supone obtener esta victoria y limpiar su imagen de cara al exterior y hacia su propia población.

Por otro lado, uno de los cables del fenómeno *Wikileaks*, que salió a la luz en noviembre de 2016, señalaban que desde Arabia Saudí existía un especial interés en el estrecho de Mandeb, el cual separa Yemen del Cuerno de África. Esta ubicación de una indudable importancia geopolítica conecta el mar Rojo con el golfo de Adén y el océano Índico, convirtiéndose en una de las principales rutas de petróleo y calculando que por dicha vía comercial pasa cerca del 11% del crudo mundial. La utilidad de controlar este punto sería mayor en el caso de que el auge de la rivalidad y las tensiones con Irán provoquen una restricción de la comercialización de su producto estrella por el estrecho de Ormuz, pudiendo de esta forma seguir dando salida al petróleo a través del citado estrecho de Mandeb.

¹⁴ PHILLIPS, Sarah, *Yemen and the Politics of Permanent Crisis*, London, IISS-Routledge, 2015.

El movimiento secesionista del sur

Otro de los actores con mayor protagonismo junto a Ansar Allah, es Hirak al Yanubi, movimiento secesionista del sur de Yemen, creado oficialmente en 2007, que lleva reivindicando un mayor grado de independencia respecto al poder centralista gubernamental desde la formación del Estado yemení en 1990, como muestra el corto choque civil de 1994. Sin embargo, su capacidad se vio incrementada a raíz del inicio de las revueltas árabes, denunciando las tradiciones corruptas del Gobierno del presidente Saleh y aprovechando la favorable coyuntura para ejercer una mayor influencia por los territorios del sur. No obstante, esta enemistad no le ha impedido a los grupos independentistas formar en diversas ocasiones alianzas con el poder central para combatir de forma conjunta a los hutíes, considerados su máximo enemigo. A su vez, en algunos casos, Hirak al Yanubi, reconvertido recientemente en el Movimiento de Resistencia del Sur, compite en las zonas meridionales con los grupos yihadistas, mientras que en otras, ven a las organizaciones salafistas como un aliado con el que progresar en su enfrentamiento frente a los zaydíes.

El terrorismo yihadista

Los grupos yihadistas están muy presentes en el Estado yemení desde inicios del nuevo siglo, siendo uno de los focos más activos del terrorismo globalizado de la organización Al Qaeda. Antes de los sucesos del 11-S, la estructura creada por Bin Laden ya estaba en funcionamiento en Yemen, sirviendo como muestra el atentado en el puerto de Yemen contra el *USS Cole* en el que una lancha con explosivos acabó con la vida de diecisiete marines estadounidenses en el año 2000. Otro atentado, producido en 2007 en la provincia de Mareb, involucró especialmente a nuestro país cuando un coche bomba con explosivos asesinó a ocho turistas españoles. Pocos meses después de que se formalizase la alianza entre las rama saudita y yemení de Al Qaeda dando origen a AQPA en 2009, se produjo el intento de atentado en un avión comercial con destino Detroit, donde iba a bordo un terrorista de procedencia nigeriana que había recibido entrenamiento en Yemen.

Tras la emergente amenaza procedente de este país, Estados Unidos destinó más recursos a sus campañas de ataques con drones¹⁵ acabando con la vida de miembros

¹⁵ Para conocer en profundidad esta cuestión léase: JORDÁN, Javier, *La campaña de ataques con drones en Yemen*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2013.

relevantes de la organización, como fue el caso de Anwar al Awlaki, considerado como el mejor propagandista que ha existido en Al Qaeda, y todavía hoy con una popularidad que sigue siendo fundamental en lo que refiere a nuevos procesos de radicalización online.

Actualmente, la situación de AQPA y del compendio de sus grupos yihadistas vinculados a través de Anshar al Sharia, se ha beneficiado en gran medida de tres factores para ampliar las zonas en las que están presentes, siendo actualmente su capacidad de actuación más fuerte que nunca¹⁶. Por un lado, el vacío de poder del Estado yemení como principal causa de la incapacidad y debilidad del gobierno para ejercer un fuerte control que garantice el dominio de todo el territorio, permitiéndole mayor libertad a la entidad yihadista para moverse por el territorio y teniendo que hacer frente «solo» a los hutíes, así como a otras tribus minoritarias y a los secesionistas del sur en momentos concretos. Por otro lado, desde que comenzaron los bombardeos de la coalición en marzo de 2015, los hutíes se han visto obligados a retroceder perdiendo parte de sus territorios, los cuales han pasado en muchos casos a manos de AQPA ante la inexistencia de instituciones gubernamentales capaces de hacerse de nuevo con el control. De esta forma, queda en evidencia que la estrategia saudí no ve como un inconveniente el hecho de que los grupos salafistas amplíen sus dominios y protagonismo, siempre y cuando este sea en detrimento de los hutíes zaydíes. La otra causa que posibilita su presencia en Yemen es la cantidad de lazos establecidos a partir de acuerdos con jefes tribales suníes que comparten en cierto grado la ideología promovida por ellos o unos intereses comunes, permitiéndole de esta forma fortalecer su presencia en la región y obtener acceso a una mayor cantidad de recursos.

Daesh, al contrario de lo que está sucediendo a escala mundial donde ha sido capaz de imponer su liderazgo en la yihad global y convertirse en el principal referente, no está logrando en Yemen su objetivo de desbancar a AQPA como fuerza hegemónica, lo que demuestra el poderío de Al Qaeda en la región. Sin embargo, la amenaza del autodenominado Estado Islámico en este país es real dado que en el último año se ha dado un aumento de los atentados yihadistas ejecutados por la organización en distintas ubicaciones, manteniendo una actividad especialmente intensa en grandes focos, como

¹⁶ LONGLEY, April, *Military strikes are no simple answer to Al-Qaeda's rise in Yemen*, International Crisis Group, 2017, <https://www.crisisgroup.org/middle-east-north-africa/gulf-and-arabian-peninsula/yemen/military-strikes-are-no-simple-answer-al-qaedas-rise-yemen>

es Adén. Los atentados más recientes en esta ciudad se cometieron los días 10 y 18 de diciembre teniendo características similares, ya que en ambos se produjeron actos suicidas con cerca de cien fallecidos, la mayoría de ellos miembros del ejército que esperaban a cobrar su salario¹⁷. Estas acciones son el mejor ejemplo para reflejar su presencia y su capacidad para perpetrar grandes atentados en el país.

El objetivo de Daesh de establecer en Yemen una nueva provincia para su califato es una tarea complicada, porque aunque se dan algunas circunstancias similares a otros casos con un poder gubernamental sin capacidad de hacerse con el control del país, se dan los condicionantes adversos en lo que respecta a la existencia de diversos grupos rivales con tradición histórica en la región que poseen gran capacidad para combatirlos. Además, existe el aliciente de que AQPA tiene mejor cabida entre la población local, ya que Daesh es visto como un grupo extremadamente violento que no tiene reparos en usar la fuerza para conseguir su finalidad, incluso contra la propia comunidad suní. Aun así, su presencia se ha manifestado a través de 8 wilayas¹⁸ en al menos diez provincias del país¹⁹.

La incertidumbre estadounidense

Si existe alguna palabra que defina claramente el presente y el futuro de la política exterior estadounidense tras la toma de poder del presidente Trump es incertidumbre. Esta, incrementa su propio sentido si se tiene en cuenta que dependiendo de las decisiones tomadas en asuntos internacionales influirá en gran medida en las políticas adoptadas por otros gobiernos, que ejercerán un mayor o menor protagonismo en función del grado de vinculación estadounidense con los asuntos que atañen especialmente a Oriente Medio. En lo que respecta a Yemen, apenas una semana tuvo que pasar desde la toma del cargo del nuevo presidente estadounidense para que se realizase la primera operación por parte de un grupo de los SEAL contra un objetivo considerado como el cuartel general de la red terrorista AQPA²⁰. Al parecer, dicha misión

¹⁷ IGUALADA, Carlos, *Observatorio de Atentados Yihadistas en diciembre*, Baab al Shams y Observatorio Internacional de Estudios sobre Terrorismo, <https://www.baabalshams.com/observatorio-de-atentados-yihadistas-en-diciembre/> y <http://observatoriotorismo.com/terrorismo-internacional/asi-ha-actuado-el-terrorismo-yihadista-en-diciembre/>

¹⁸ HAMAD, Leyla y GUTIÉRREZ, Ignacio, *Conflicto militar y acciones terroristas en Yemen*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2015.

¹⁹ JORDÁN, Javier, *El Daesh en Oriente Medio, una amenaza en evolución*, en SHAGÚN, Felipe, (coord.) *Panorama estratégico 2016*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2016.

²⁰ Europa Press, 29 de enero de 2017, *Estados Unidos confirma el asalto al cuartel general de Al Qaeda*

no tuvo el resultado que se esperaba, provocando la muerte de al menos un miembro del grupo de operaciones especiales y numerosos civiles, entre los que se encontraba precisamente la hija del ya citado Anwar al Awlaki²¹.

Está por ver si el devenir de implicación estadounidense en Yemen en la era Trump centra su objetivo en combatir el terrorismo de los grupos radicales y mantiene en un segundo plano el papel de colaboración con el régimen saudí, como así ha sido hasta ahora con la colaboración de los servicios de inteligencia que facilita informes a la coalición, o definitivamente da un paso adelante y adopta un protagonismo más relevante junto a su principal aliado contra el enemigo hutí. No obstante, esta última posibilidad resulta algo remota por el escaso interés que suscita Yemen. Todo dependerá de la postura que se adopte desde la Casa Blanca, decidiendo si aboga por una política aislacionista, se sigue manteniendo el perfil actual o en cambio, incrementa su presencia en la región.

La no intervención de la Unión Europea

No sería oportuno acabar este epígrafe sin comentar la posición de un actor que debería estar jugando un papel con mayor relevancia en este conflicto civil: La Unión Europea. Un análisis exhaustivo de las transformaciones geopolíticas sucedidas en los últimos años en la región de Oriente Medio debe reflejar la política de perfil bajo que está manteniendo Estados Unidos, mientras que ese papel como actor relevante en esta área lo ha adquirido Rusia. En este contexto de retraimiento por parte de Washington surgió la oportunidad de que la Unión Europea ejerciese un mayor rol en la región a través de una política exterior comunitaria más activa consensuada por todos sus socios. La imposibilidad de llegar a acuerdos que permitan tomar la iniciativa más allá de las fronteras europeas ha conllevado a que la UE sea considerada como un mero observador en las disputas que se están desarrollando. Sin embargo, esta postura tendrá que ser modificada debido a las políticas proteccionistas que al parecer aplicarán tanto Estados Unidos como Reino Unido en un corto periodo de tiempo. La UE como institución tendrá que buscar por sí misma un nuevo camino en el que se debería incluir una política

en Yemen, <http://www.europapress.es/internacional/noticia-estados-unidos-confirma-asalto-cuartel-general-qaeda-yemen-20170129143842.html>

²¹ GUTIÉRREZ, Oscar, 19 de febrero de 2017, *La maldición de los Awlaki*, El País, http://internacional.elpais.com/internacional/2017/02/16/actualidad/1487261017_111448.html

exterior con mayor presencia a escala global y bien definida si quiere tener la relevancia que se le presupone como actor internacional.

Muchos son los que piensan que no es necesario ejercer un mayor protagonismo en regiones inestables en las que pocos intereses existen, pero no hay que olvidar que fenómenos como el terrorismo global o la crisis de refugiados han afectado en los últimos tiempos de forma más directa que nunca al Viejo Continente. En el caso de países como Siria o Irak, resulta más complicado poder tomar una posición de mayor implicación, mientras que en el caso de Yemen sí debería considerarse como opción adoptar un grado mayor de presencia en el conflicto, participando como intermediario entre las partes, posicionándose como un ente neutral y buscando una solución que acabe con el sufrimiento de la población. Además, desde el punto de vista de los intereses europeos se evitaría que Yemen pueda acabar convirtiéndose en otro foco más desde el que se produzcan nuevas oleadas de refugiados hacia Europa, y se reduciría una amenaza yihadista que puede poner en peligro la seguridad de los socios comunitarios si no se actúa contra la espiral de violencia exacerbada.

La crisis humanitaria de la población yemení

La escasa repercusión en los medios de comunicación internacionales de los acontecimientos que están sucediendo en Yemen es el mejor ejemplo de la indiferencia que Occidente muestra hacia el enfrentamiento armado. Por todos es sabido que en repetidas ocasiones, tanto los bombardeos de la coalición como las acciones de los rebeldes hutíes incumplen la normativa de los derechos humanos, valiendo todo en una guerra en la que a día de hoy el 83% de la población necesita de ayuda del exterior para poder sobrevivir, según apuntan fuentes de Amnistía Internacional.

El bloqueo por tierra y aire que la coalición liderada por Arabia Saudí ha impuesto con la finalidad de evitar que los hutíes reciban ayuda de Irán, incluyendo alimentos básicos, está causando una gran crisis humanitaria por el aumento de la desnutrición, especialmente en recién nacidos y niños de corta edad. Esta situación ha provocado que los índices de mortalidad infantil estén creciendo de forma alarmante, teniendo en cuenta que la tasa de mortalidad infantil se situaba en 50 fallecidos por cada 1.000 recién nacidos²² antes de que estallase completamente y de forma irremediable la guerra civil.

²² Cifras ofrecidas por Index Mundi para el año 2014.

Por aquel entonces, Yemen ya era el país más pobre de todo Oriente Medio y los datos que recogían distintas ONG e instituciones internacionales alertaban sobre los distintos riesgos que tendría la población tanto en el presente como en el futuro. La precaria situación económica que caracteriza al país se debe principalmente al agotamiento de los pozos petrolíferos que se ha ido produciendo de forma progresiva en los últimos años a causa de la sobreexplotación de los mismos, aunque tradicionalmente se limitaba al suministro local y a una modesta exportación²³. No obstante, en el año 2001 se llegó a producir medio millón de barriles diarios²⁴.

La inexistencia de otra actividad económica que permita reemplazar el beneficio obtenido con la extracción y venta del crudo complica el futuro económico. No obstante, el caso de Yemen en torno a la dependencia del petróleo es la tónica habitual en países vecinos del golfo, ya que la segunda fuente de recursos económicos de Arabia Saudí, por ejemplo, procede de la exportación del pistacho. Además, gran parte de los beneficios económicos obtenidos en Yemen por la venta de petróleo eran repartidos entre las élites dirigentes sin hacer partícipe a la población de ellos, evidenciando el índice de corrupción existente que se encuentra entre los más altos del planeta, situándose en el puesto 170 de un total de 176²⁵.

Teniendo en cuenta la precariedad de gran parte de la sociedad años atrás, el bucle de violencia surgido con la contienda ha sido el detonante de la crisis humanitaria actual. A día de hoy, en una población que ronda los 25 millones de habitantes, 19 de ellos no tienen acceso a agua potable y 14 millones no reciben una alimentación suficiente, dándose más de tres millones de desplazados internos²⁶ en un intento de la población de huir de las zonas más peligrosas y buscar nuevos recursos para garantizar la supervivencia. Esta carencia de recursos básicos contrasta con los cerca de 60 millones de armas que existen en el país, casi tres veces más que habitantes²⁷.

La inmensa mayoría de infraestructuras básicas de las provincias bajo el control de los rebeldes hutíes han quedado completamente inutilizadas a causa de los bombardeos de

²³ BERENGUER, Francisco, *Yemen: el extremo sur del creciente chíi*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2015.

²⁴ US Energy Information Administration, <http://www.eia.gov/beta/international/?fips=YM#pet>

²⁵ Según datos del informe anual 2016 de la ONG Transparency International. El estudio completo se puede consultar a través del siguiente enlace: http://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016

²⁶ BARON, Adam, *Yemen's forgotten war: how Europe can lay the foundations for peace*, Sana'a Center for Strategic Studies, 2017.

²⁷ COCKBURN, Patrick, *op.cit.* p.343.

la aviación dirigida desde Riad, que no tiene reparos en fijar como objetivos hospitales, colegios o centros urbanos. Los pocos medios de los que disponen los servicios sanitarios se han visto reducidos por la escasez de combustible, incapacitando la intervención de las ambulancias y otros vehículos de emergencia que tratan de socorrer a los civiles afectados por cualquier acción bélica.

Uno de los más recientes ataques indiscriminados hacia la población, sucedido en octubre de 2016, tuvo mayor repercusión en los medios de comunicación debido a que fallecieron cerca de 150 personas durante la celebración de un funeral²⁸. Este incidente, provocó una reacción contraria por parte de la opinión pública de distintos gobiernos aliados del régimen saudí, como fue el caso de Estados Unidos, que informó sobre una revisión de su apoyo a la coalición, a pesar de que nunca se planteará la idea de retirar su respaldo, principalmente porque sería visto desde Riad como un acercamiento hacia Irán, con todo lo que ello conllevaría. No obstante, sucesos como este que consiguen traspasar la barrera mediática no suelen ser frecuentes, a pesar de que ataques de similares características se producen de forma reiterativa.

Hasta enero de 2017, según un comunicado de la ONU, el enfrentamiento armado yemení ha acabado con la vida de 10.000 personas y ha dejado heridas a otras 40.000²⁹, atendiendo solo a registros oficiales, por lo que la cifra real debe ser mucho mayor que la cantidad citada. Otro estudio realizado por la misma institución entre el 1 de julio de 2015 y el 31 de junio de 2016 afirma que durante dicho periodo se dio una media de 13 fallecidos diarios a causa de la beligerancia³⁰. La escasez de agua cada vez es más frecuente, atrayendo a enfermedades que rápidamente se convierten en epidemias como la malaria.

A esta dramática situación es preciso añadir la situación de incipiente sectarismo que se está desarrollando dentro de la propia población como resultado del mensaje emanado desde los altos cargos de cada uno de los bloques enfrentados, obligando a la sociedad a posicionarse de alguna forma a favor de uno u otro para sentirse protegida y respaldada. En el caso de Yemen, los interesados han tenido que hacer especial

²⁸ CARRIÓN, Francisco, 9 de octubre de 2016, *EE.UU. «revisa» su apoyo a la coalición saudí tras el sangriento bombardeo de un funeral en Yemen*, El País.

²⁹ AL-HAJ, Ahmed, 17 de enero de 2017, *Yemen civil war: 10.000 civilians killed and 40.000 injured in conflict, UN reveals*, The Independent.

³⁰ Se puede acceder al documento completo (en inglés) a través del siguiente enlace: <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/ThirteenCiviliansCasualtiesadayYemenConflict.aspx>

hincapié en representar el conflicto como una guerra sectaria, ya que en este país la rivalidad entre suníes y chiíes nunca se había visto como un problema que pudiese causar una fragmentación social en comparación con otras regiones de Oriente Medio donde las tensiones originadas a raíz de este fenómeno son más visibles.

La fragmentación se está pudiendo apreciar fundamentalmente en zonas que continuamente están cambiando de manos, afectando de forma directa a las distintas tribus que, a raíz de esta coyuntura de lucha permanente, ha entrado en unos niveles de violencia que ha llegado a las luchas interclánicas. Por otro lado, el hecho de que ni los hutíes ni las fuerzas gubernamentales consigan asentar su poder completamente en las áreas que están bajo su influencia provoca que, al no tener el respaldo de toda la población, cada vez recurran más a la fuerza para solventar este problema y no intenten llegar a una alternativa pacífica por la vía de alianzas y acuerdos, como sucedía de forma frecuente en épocas anteriores.

Los efectos inmediatos de la guerra civil para la población ya son una realidad, igual que lo son los daños colaterales que causa tanto en el presente como los que tendrá en las futuras generaciones. La gran mayoría de niños que han conseguido sobrevivir a los bombardeos y a la desnutrición se han visto obligados a abandonar su educación, puesto que quedan en pie muy pocas instalaciones educativas y son escasos los profesores que siguen desarrollando su labor como docentes. La principal consecuencia de ello es que estos jóvenes acaban por convertirse en niños soldado, constatándose que se ha quintuplicado su número desde 2014 y consecuentemente el riesgo que conlleva participar en acciones militares ha provocado que se multiplique por seis los niños que han resultado muertos o han sufrido mutilaciones a causa de su presencia activa en el conflicto armado³¹.

La guerra civil actualmente se encuentra enquistada, siendo muy escasos los avances producidos en el último año. Debido a ello, se han producido distintos intentos de llegar a acuerdos de paz promovidos por la mediación de la ONU en Ginebra en diciembre de 2015 o en Kuwait en abril de 2016, quedando patente en esta última conferencia que ninguna de las partes está en condiciones de imponerse definitivamente por las armas³² y que todas las posturas permanecen todavía muy alejadas como para llegar a un acuerdo fructífero. Ante el fracaso de estas conversaciones por los pactos incumplidos

³¹ BARON Adams, *op.cit.*

³² NÚÑEZ, Jesús, *Nueva vuelta de rosca en Yemen*, Real Instituto Elcano, 2016.

surgidos en ellas, la comunidad internacional se está centrando en intentar promover treguas en las que se entrega víveres a la población civil y favoreciendo el abandono por parte de la población de zonas donde los enfrentamientos armados están siendo especialmente intensos. Lo peor de todo es que los más reconfortados por estas treguas son las partes beligerantes, pues estos descansos les sirven para reorganizar sus fuerzas y romper el acuerdo en el momento en el que creen oportuno, independientemente del drama humano de la población.

Conclusión

La guerra en Yemen no es un fenómeno que haya cogido por sorpresa a nadie. Desde la formación de la República de Yemen en 1990, se han dado múltiples conflictos civiles que han acabado por involucrar en distintas ocasiones al Gobierno central, a los hutíes, al resto de tribus aliadas con unos u otros según sus intereses, a los secesionistas del sur y los grupos de ideología salafista yihadista. Este compendio de actores tanto estatales como no estatales, se agravó a partir del año 2015 cuando la debilidad del presidente Hadi le forzó a solicitar la ayuda de Arabia Saudí, quién formó una coalición para combatir el avance de los rebeldes hutíes. Desde entonces, las fuerzas gubernamentales han conseguido recuperar algunos territorios a cambio de bombardear indiscriminada y reiteradamente a una población civil que vive bajo unas condiciones de penuria extrema, necesitando de ayuda humanitaria urgente y el desbloqueo marítimo y aéreo que permita la llegada de suministros básicos con el objetivo de evitar más pérdidas de vidas humanas por la hambruna presente en todo el país. Además, Yemen se ha convertido en un nuevo estado fallido en el que las partes intervinientes en el enfrentamiento hacen caso omiso de los Derechos Humanos, especialmente con el lanzamiento de bombas contra hospitales y colegios por parte de Riad, coincidiendo con un embargo mediático impuesto por Arabia Saudí que está siendo respaldado por todos sus socios occidentales.

La comunidad internacional y principalmente, la Unión Europea, permanecen al margen de este conflicto pensando que no hay ningún interés en él. No obstante, si no se adopta una posición más activa es posible que se produzcan nuevas oleadas de refugiados en el futuro procedentes de este país y el asentamiento de bases yihadistas yemeníes desde las que planear atentados contra distintas ciudades europeas.

Lo más preocupante es que la situación actual se encuentra en un punto muerto en el que convergen demasiados actores e intereses repartidos por un territorio muy fragmentado, sin olvidar la existencia de sedes gubernamentales e instituciones representadas doblemente. Mientras, la principal víctima, como en toda guerra civil, sigue siendo la propia población, que intenta sobrevivir en una situación límite y sin la esperanza de que exista una perspectiva de paz duradera en el horizonte. Dar la espalda a Yemen y a su población no es la mejor forma de evitar que las consecuencias derivadas del presente nos afecten en un futuro.

*Carlos Igualada Tolosa**
Especialista en terrorismo yihadista
Investigador del CISDE

27/2017

14 de marzo 2017

*Eva Martín Ibáñez**

La autonomía en robótica y el uso
de la fuerza

La autonomía en robótica y el uso de la fuerza

Resumen:

En los últimos años, el uso de sistemas robóticos y autónomos en conflictos armados y otras situaciones de violencia ha crecido exponencialmente. Poco a poco el ser humano está siendo expulsado del ciclo de decisión. Sin embargo, todavía no existe una regulación internacional específica.

Sería razonable establecer límites a los sistemas robóticos y autónomos, especialmente a los de armas letales. Faltan normas éticas y legales que guíen su diseño, introduzcan criterios de seguridad desde su concepción y establezcan las políticas de uso. El proceso legislativo se enfrenta a muchas dificultades. Hay dos posiciones enfrentadas en la comunidad internacional: los partidarios de la prohibición y los que quieren que el asunto continúe sin regular.

Abstract:

In recent years, the use of robotic and autonomous systems in armed conflicts and other violent situations has grown exponentially. Bit by bit, humans are being expelled from the decision loop. Nevertheless, there is no specific international regulation. It would be reasonable to set limits to robotic and autonomous systems, especially to lethal autonomous systems.

***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.

Ethical rules and legal regulations are needed to guide their design, to introduce security criteria since their inception and to set up use policing. Legislative process is facing hard difficulties. There are two opposing views in the international community: those in favour of prohibition and those who want that the matter continues being unregulated.

Palabras clave:

Robótica, robot, autonomía, sistemas robóticos y autónomos, sistemas no tripulados.

Keywords:

Robotics, robot, autonomy, robotic and autonomous systems, unmanned systems.

Introducción

Los sistemas robóticos y autónomos (RAS)¹ armados no son una novedad. Sin embargo, todavía carecen de regulación internacional. Ya se están utilizando en una amplia variedad de funciones. Un censo realizado por la Universidad de Arizona registra 283 sistemas de armas autónomas².

Hace poco más de un mes se celebraba la Quinta Conferencia de la Convención sobre Ciertas Armas Convencionales (CCW) para tratar los sistemas de armas autónomas letales³. La decisión es crear un Grupo Gubernamental de Expertos que elabore un informe con recomendaciones para finales de este año⁴.

El proceso regulatorio se enfrena a muchas dificultades. Las conversaciones están lastradas por el uso de terminologías diferentes, distintas valoraciones sobre la problemática, y puntos de vista divergentes sobre si conviene legislarlo y, en su caso, cómo⁵. Es un asunto urgente. A diferencia de otras tecnologías de defensa, como las armas guiadas de precisión o las capacidades furtivas, que proceden de laboratorios militares secretos, gran parte de la innovación en sistemas autónomos está liderada por el sector comercial⁶.

Los sistemas no tripulados teledirigidos pronto serán reemplazados por otros cada vez más autónomos en todos los dominios (aire, mar, tierra y espacio) y en todo el rango de operaciones militares. Y las ciberoperaciones se van a entrecruzar con la robótica⁷. Entre 50 y 80 países están desarrollando robots y/o hacen uso operativo de robots en el campo

¹ Los sistemas robóticos y autónomos o RAS (*Robotic and Autonomous Systems*) son aquellos que tienen un elemento robótico, un elemento autónomo, o frecuentemente, ambos (US Army, «The US Army Robotic and Autonomous Systems Strategy», 30 de septiembre de 2016, p. 21.). Es un término que está ganando difusión y que empieza a sustituir al de sistemas no tripulados (*unmanned systems*).

² Arizona State University, «Dataset: Survey of Autonomous Weapons Systems», 2016, disponible en https://globalsecurity.asu.edu/sites/default/files/files/aggregated_weapons_systems.xlsx

³ La Quinta Conferencia de la Convención sobre Ciertas Armas Convencionales (CCW) acaba de celebrarse en Ginebra, del 12 al 16 de diciembre de 2016, con la participación de alrededor de un centenar de países, la Unión Europea, diversas instituciones internacionales, y más de 20 organizaciones no gubernamentales.

⁴ CCW, «Fifth Review Conference of the High Contracting Parties to the Convention on Prohibitions or Restrictions on the Use of Certain Conventional Weapons Which May Be Deemed to Be Excessively Injurious or to Have Indiscriminate Effects», CCW/CONF.V/10, 23 de diciembre de 2016, pp. 3, 9.

⁵ ROFF, Heather M., y MOYES, Richard, «Meaningful Human Control, Artificial Intelligence and Autonomous Weapons», abril de 2016, p. 1.

⁶ SCHARRE, Paul, «Defining Autonomy in Systems: Challenges and Solutions», 2015, en Williams, A. P. y Scharre, P. D. (Eds.), *Autonomous Systems: Issues for Defense Policymakers* (pp. 3-20). La Haya: NATO Communications and Information Agency, p. 5.

⁷ RSIS, «The Global Arms Industry in 2030 (and beyond)», 10 de noviembre de 2014, pp. 9-10.

de batalla. Aunque todavía ningún Estado está usando robótica letal completamente autónoma, la tecnología parece que pronto va a estar disponible⁸.

Ambigüedad terminológica

Cuando la autonomía está referida a un sistema, solamente es posible conceptualizarla en un contexto particular. De hecho, algunos autores sostienen que no debería emplearse esa palabra referida a la tecnología⁹.

La autonomía siempre es relativa. Un sistema es autónomo, respecto a un conjunto de metas y a un conjunto de influencias (por parte de humanos o de otros sistemas) que son vistas como interrupciones, si consigue las metas bajo esas interrupciones sin intervención externa. Así, un sistema puede tener un alto o un bajo nivel de autonomía respecto a una meta. Un alto nivel de autonomía implica que el grado de intervención humana (o de otros sistemas) es bajo¹⁰.

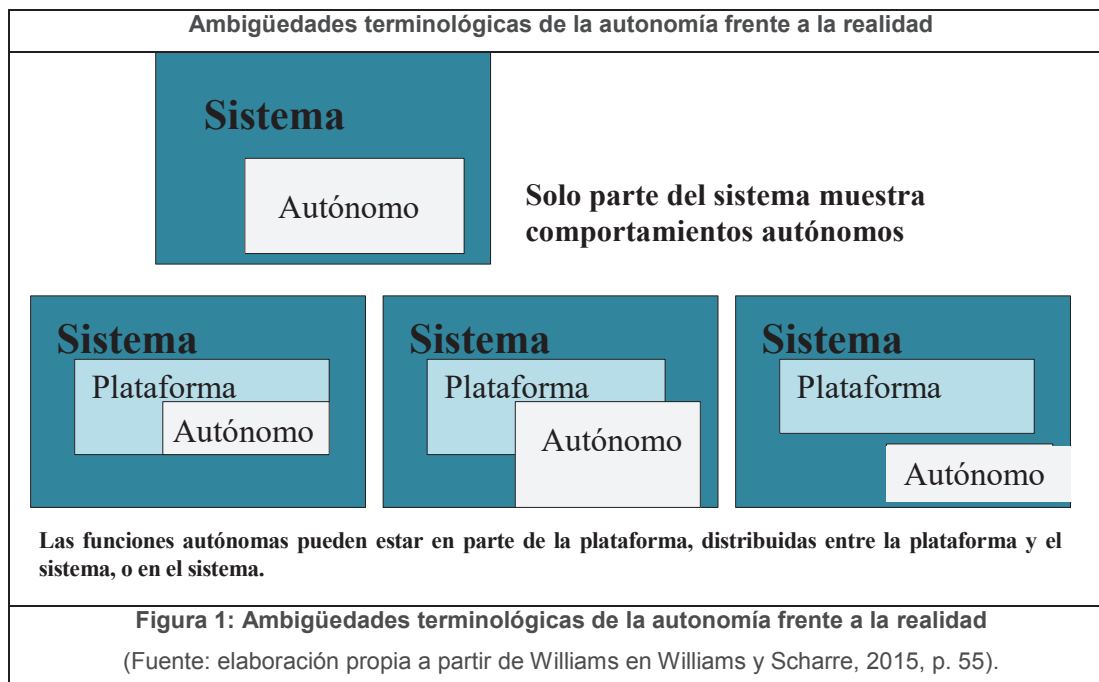
En la práctica solo parte de un sistema presenta comportamientos autónomos. Las funciones autónomas pueden estar solo en una parte de la plataforma, distribuidas entre la plataforma y el sistema, o en el sistema¹¹, como muestra la figura 1.

⁸ *Ibid.*, p. 10.

⁹ El término apropiado es automatización, sin importar la complejidad de la tecnología. El motivo es que referirse a entidades artificiales como autónomas es lógicamente inadecuado, porque la tecnología no puede ser autónoma y, si la autonomía tecnológica pudiera lograrse, el resultado no sería deseable (STENSSON, Patrik y JANSSON, Anders, «Autonomous technology - sources of confusion: a model for explanation and prediction of conceptual shifts», 2014, *Ergonomics*, 57(3), 455-470, pp. 466-467).

¹⁰ VAMVOUDAKIS, K. G., ANTSAKLIS, P. J., DIXON, W. E., HESPANHA, J. P., LEWIS, F. L., MODARES, H. y KIUMARSI, B., «Autonomy and Machine Intelligence in Complex Systems: A Tutorial», 2015, 2015 American Control Conference (ACC), 5062-5079, IEEE, pp. 5064-5065.

¹¹ WILLIAMS, Andrew, «Defining Autonomy in Systems: Challenges and Solutions», 2015, en Williams, A. P. y Scharre, P. D. (Eds.), *Autonomous Systems: Issues for Defense Policymakers* (pp. 27-59). La Haya: NATO Communications and Information Agency, p. 55.



La autonomía no es una cualidad que posea el sistema, sino una función dentro de un sistema¹². Para referirse a un sistema o a una plataforma en particular, lo adecuado es hablar de sistema con funciones autónomas o de plataforma autónoma funcionando en un sistema¹³.

La autonomía presenta una especial relevancia en los sistemas robóticos y autónomos armados. Actualmente, se utiliza en funciones relacionadas con el combate, como adquirir, rastrear, identificar y dar la entrada a objetivos potenciales; apuntar armas; priorizar objetivos para ser atacados; sincronizar el disparo o lanzar armas; maniobrar y perseguir objetivos; y detonar. Generalmente, los humanos mantienen el control de las decisiones sobre el uso de la fuerza y sobre la selección de objetivos específicos¹⁴. La selección y el ataque de objetivos se consideran funciones críticas.

¹² WILLIAMS, *op. cit.*, pp. 54-56.

¹³ La definición propuesta es autónomo funcionando en un sistema, que es la habilidad de un sistema, plataforma o software de completar una tarea sin intervención humana, usando comportamientos que son resultado de la interacción de la programación informática con el entorno externo. Las tareas o funciones ejecutadas por una plataforma, o distribuidas entre una plataforma y otras partes del sistema, se pueden desarrollar usando una variedad de comportamientos, que pueden incluir razonamiento y resolución de problemas, adaptación a situaciones inesperadas, independencia y aprendizaje. Qué funciones son autónomas —y hasta qué punto los operadores humanos pueden dirigir las, controlarlas o cancelarlas— está determinado por compromisos de diseño del sistema, por condiciones externas del entorno operativo y por restricciones legales o políticas (WILLIAMS, *op. cit.*, pp. 56-57).

¹⁴ SCHARRE, 2015, *op. cit.*, pp. 12-13.

El control humano sobre la tecnología

La esencia de la autonomía es delegar en una máquina tareas que antes realizaba un ser humano. Eso motiva cuestiones sobre cómo conservar el control humano efectivo sobre el comportamiento de la máquina y cuáles son los riesgos asociados a la pérdida de control en términos de probabilidad y de consecuencias¹⁵. El riesgo principal es el enfrentamiento involuntario¹⁶.

En general, los elementos clave del control humano sobre la tecnología son:

- Tecnología predecible, fiable y transparente.
- Información precisa para el usuario sobre el contexto de uso, y sobre los resultados buscados, la operación y las funciones de la tecnología.
- Acción humana oportuna con potencial de intervención oportuna.
- Rendición de cuentas respecto a un estándar determinado¹⁷.

Al final la decisión de dónde trazar la línea de permisibilidad de los sistemas de armas que incorporan autonomía son políticas, en lugar de meramente técnicas¹⁸.

Existe un cierto consenso sobre la necesidad de alguna forma de control humano sobre los sistemas robóticos y autónomos armados. Uno de los términos más difundidos es control humano significativo (*meaningful human control*).

El concepto de control humano significativo engloba tres aspectos importantes que no están recogidos explícitamente en las leyes de la guerra: rendición de cuentas, responsabilidad moral y controlabilidad¹⁹:

1. Rendición de cuentas. Podría imaginarse un arma autónoma que, cuando funciona adecuadamente, cumple todos los requerimientos de las leyes de la guerra, pero que cuando falla y ataca a un objetivo equivocado, no hay ningún humano al que hacer responsable y, por lo tanto, no hay rendición de cuentas.
2. Responsabilidad moral. Los humanos deben seguir siendo responsables legalmente, pero también moralmente por las acciones de las armas autónomas. Ciertas

¹⁵ SCHARRE, Paul, «Autonomous Weapons and Operational Risk. Ethical Autonomy Project», febrero de 2016, CNAS, p. 5.

¹⁶ Enfrentamiento involuntario: aquel uso de la fuerza con resultado de daños a personas u objetos que los operadores humanos no pretendían que fueran objetivo de operaciones militares, incluyendo niveles inaceptables de daños colaterales más allá de los congruentes con las leyes de la guerra, las reglas de enfrentamiento y la intención del comandante (SCHARRE, 2016, *op. cit.*, p. 18).

¹⁷ ROFF y MOYES, *op. cit.*, p. 3.

¹⁸ *Ibid.*, p. 2.

¹⁹ HOROWITZ, Michel C. y SCHARRE, Paul, «Meaningful Human Control in Weapon Systems: a Primer - Working Paper», marzo de 2015, CNAS, p. 8.

decisiones sobre el uso de las armas requieren juicios legales y morales, como sopesar las víctimas civiles esperadas frente a las ventajas militares de realizar un determinado ataque.

3. Controlabilidad. Suele mantenerse un control central en el despliegue de sistemas armamentísticos, pero pueden existir ciertos contextos donde se prefiera el uso de armas con funciones autónomas. Y es que la tolerancia militar al riesgo puede variar considerablemente según culturas y posiciones estratégicas. Cualquier arma es susceptible de fallos y accidentes, pero las armas autónomas añaden una nueva dimensión, porque un fallo podría provocar que el sistema seleccionara y atacara inapropiadamente un gran número de objetivos. Existe el riesgo de desarrollar armas que sean legales cuando funcionan adecuadamente, pero que no son seguras y pueden causar graves daños si funcionan mal o se enfrentan a situaciones inesperadas²⁰.

Aspectos éticos de los sistemas autónomos armados

Los sistemas de armas autónomas plantean diversas cuestiones morales y éticas que no están recogidas explícitamente en el derecho internacional humanitario, pero que deberían considerarse²¹:

- Algunos sugieren que los sistemas de armas autónomas podrían ser más precisos y discriminantes que los seres humanos, y podrían reducir las víctimas civiles.
- Los sistemas autónomos armados asimismo podrían producir una descarga de la responsabilidad moral por matar, aumentando el uso y la cantidad total de muertes.
- Existen ejemplos de situaciones de conflicto en las que era lícito matar, pero los humanos se han abstenido de hacerlo. En teoría, los sistemas autónomos armados pueden no tener esa restricción y entonces su uso podría provocar más muertes.
- En cambio, hay muchos ejemplos de situaciones de conflicto en las que los humanos han cometido crímenes de guerra y otros actos de violencia movidos por las emociones. Si se programaran los sistemas de armas autónomas para que cumplieran

²⁰ HOROWITZ y SCHARRE, *op. cit.*, p. 8.

²¹ SCHARRE, Paul, HOROWITZ, Michael C., y SAYLER, Kelley, «Autonomous Weapons at the UN: A Primer for Delegates», abril de 2015, CNAS, p. 3.

el derecho internacional humanitario, esos sistemas podrían reducir las muertes en la guerra²².

Los valores políticos y militares modernos son unos fuertes motivadores para continuar con el desarrollo y el despliegue de armas robóticas. Pero, dada la magnitud del malestar frente al uso reciente de los sistemas telerobóticos de armas y la amenaza de la adaptación tecnológica inversa²³, sería razonable establecer límites al diseño y al uso de los sistemas robóticos armados. Hacen falta normas éticas que guíen el diseño de sistemas robóticos armados y las políticas de uso²⁴.

Los sistemas robóticos armados podrían desempeñar un papel potencialmente positivo para resolver conflictos armados de forma justa y ética. Para lograrlo habría que adoptar normas éticas que restrinjan ciertos aspectos de la toma de decisiones autónomas con respecto a objetivos humanos, que limiten las capacidades de dichos sistemas, su despliegue y su uso. Todos esos límites deben cumplirse desde el propio diseño para reducir los efectos de la adaptación tecnológica inversa²⁵.

Existen diversas propuestas para introducir normas éticas en los sistemas robóticos y autónomos en la fase de diseño. Una de ellas aboga por incluir un componente denominado gobernador ético. Su misión es transformar y suprimir la acción letal generada por el sistema para asegurar que constituye una acción éticamente admisible. Introduce un cuello de botella dentro de una arquitectura híbrida deliberativa y reactiva, que fuerza a considerar una segunda opinión antes de realizar una respuesta de comportamiento letal. Si el gobernador ético necesita intervenir, debe enviar una notificación al sistema deliberativo para permitir la replanificación a nivel táctico o de misión que sea apropiada, y para avisar al operador de una potencial infracción ética de una o varias restricciones²⁶.

²² *Ibid.*, p. 3.

²³ Adaptación tecnológica inversa es un concepto utilizado por los filósofos de la tecnología. Se produce cuando el ámbito social y político de una sociedad cambia para adaptarse a la inflexibilidad de una tecnología, en lugar de esperar al despliegue de la tecnología cuando resulta más adecuado para el entorno humano. Un ejemplo reciente son los teléfonos móviles (SULLINS, 2013, p. 490).

²⁴ SULLINS, John P., «An Ethical Analysis of the Case of Robotic Weapons Arms Control», 2013, en Podings, K., Stinissen, J. y Maybaum, M. (Eds) 5th International Conference on Cyber Conflict (pp. 487-506), Tallinn: NATO CCD COE Publications, pp. 500-501.

²⁵ SULLINS, *op. cit.*, p. 503.

²⁶ ARKIN, Ronald C., ULAM, Patrick y DUNCAN, Brittany. «An Ethical Governor for Constraining Lethal Action in an Autonomous System», 2009, Georgia Institute of Technology, p. 1.

Otra propuesta ofrece un enfoque general para definir y desplegar constricciones éticas en sistemas robóticos que operan autónomamente con control humano ocasional, como algunos sistemas marítimos no tripulados (UMS). Utiliza una máquina de estado finito como base para la definición de la misión y para el control de alto nivel. Está basada en un modelo de comportamiento racional, que consiste en una arquitectura de control de robot en tres capas (estratégica, táctica y de ejecución), modeladas sobre la jerarquía de control de las embarcaciones navales²⁷.

Soluciones alternativas sugieren enseñar ética a los robots. Sin embargo, no es una tarea fácil. No basta con fijar principios generales como necesidad militar, proporcionalidad y no atacar a civiles. Hay un abismo entre esos principios y las acciones concretas que deben realizar, y no existe ningún modo de programar todas las eventualidades. El aprendizaje automático (*machine learning*) podría ser una solución. En primer lugar, adiestraría al robot para reconocer conceptos relevantes. En segundo, aportaría un código de conducta en forma de reglas que incluyan esos conceptos. En tercer lugar, facilitaría que el robot aprendiera cómo aplicar el código observando a soldados humanos. Ahora bien, eso puede ser problemático. El robot podría confundirse seriamente viendo las acciones de los humanos, que a menudo violan su propia ética. Se podría limpiar los datos de entrenamiento para incluir solo aquellos ejemplos que un panel de expertos en ética acordara que el soldado humano ha tomado la decisión correcta, y los panelistas también podrían inspeccionar y afinar el modelo. El acuerdo podría ser difícil de alcanzar si el panel de expertos en ética incluye perfiles tan variados como debería²⁸.

Aspectos legales de los sistemas autónomos armados

En los últimos años, el uso de sistemas no tripulados en guerras y otras situaciones de violencia ha crecido exponencialmente, y los Estados continúan invirtiendo para aumentar la autonomía operativa. Su empleo presenta importantes desafíos. Como involucran la aplicación de fuerza armada, su legalidad internacional está regulada

²⁷ BRUTZMAN, D. P., DAVIS, D. T., LUCAS Jr., G. R., y MCGHEE, R. B., «Run-time ethics checking for autonomous unmanned vehicles: Developing a practical approach», agosto de 2013, Proceedings of the 18th International Symposium on Unmanned Untethered Submersible Technology (UUST), Portsmouth New Hampshire, p. 1.

²⁸ DOMINGOS, Pedro, «The master algorithm: How the quest for the ultimate learning machine will remake our world», 2015, Nueva York: Basic Books, pp. 279-280.

primariamente por los derechos humanos y, en situaciones de conflicto armado, por el derecho internacional humanitario. Cuando el uso de robots armados interfiere en la soberanía territorial de otros Estados, además puede suscitar cuestiones de legalidad bajo las normas de Naciones Unidas²⁹.

La aplicación de los principios legales internacionales origina controversias. Unas están relacionadas con la legalidad de los propios robots armados, y otras son relativas al modo y las circunstancias en que se está usando por los Estados. La incertidumbre sobre las leyes aplicables, el rápido desarrollo y la proliferación de la tecnología robótica, junto con la percepción de falta de transparencia y de rendición de cuentas en las políticas actuales, pueden polarizar a la comunidad internacional, socavando el imperio de la ley, y también desestabilizar la seguridad internacional en su conjunto³⁰.

¿Son ilegales los sistemas de armas autónomas? No hay una prohibición específica en las leyes. Sin embargo, igual que con cualquier arma, su uso debe cumplir los principios de distinción y proporcionalidad, entre otros. Algunos usos son ilegales, mientras que otros podrían ser lícitos³¹.

Actualmente ningún robot operativo puede distinguir fiablemente entre objetivos militares legítimos y personas civiles, ni tampoco tomar precauciones para evitar la selección errónea de objetivos, o valorar la proporcionalidad de los daños civiles colaterales³².

La preocupación por los sistemas autónomos armados surgía hace una década, pero aún no existen normas internacionales. Uno de los primeros llamamientos públicos a la necesidad urgente de regulación data de 2007³³. En mayo de 2010, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Philip Alston, abordaba los asesinatos selectivos, y señalaba que nuevas tecnologías, como los drones, han hecho más fácil matar y con menos riesgos para el Estado que las utiliza. Además añadía que muchas de esas prácticas violan claramente las leyes aplicables³⁴.

²⁹ MELZER, Nils, «Human Rights Implications of the Usage of Drones and Unmanned Robots in Warfare», 2013, Bélgica: European Union, p. 4.

³⁰ MELZER, *op. cit.*, p. 4.

³¹ SCHARRE, HOROWITZ y SAYLER, *op. cit.*, p. 2.

³² MELZER, *op. cit.*, pp. 10-11.

³³ En agosto de 2007, Noel Sharkey, experto en robótica, advertía contra el desarrollo de robots completamente autónomos que toman sus propias decisiones de letalidad y hacía un llamamiento urgente a su regulación internacional (Campaign to Stop Killer Robots, «Chronology», 2017, disponible en <http://www.stopkillerrobots.org/chronology/> Fecha de la consulta 18 de enero de 2017).

³⁴ United Nations General Assembly. Philip Alston, United Nations Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions, Human Rights Council Fourteenth session Agenda item 3 Promotion and protection of all human rights, civil, political, economic, social and cultural rights, including the right to

En noviembre de 2012, el Departamento de Defensa de Estados Unidos de América publicaba la Directiva 3000.09, que establece unas directrices para minimizar la probabilidad y las consecuencias de los fallos en sistemas autónomos y semiautónomos que puedan conducir a enfrentamientos involuntarios, y menciona el término de nivel apropiado de discernimiento humano en el uso de la fuerza³⁵, pero no lo define.

En mayo de 2013, el Relator Especial de Naciones Unidas sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns, recomendaba que se declarara e implantara una moratoria respecto a la prueba, producción, ensamblado, transferencia, adquisición, despliegue y uso de los sistemas autónomos armados, como mínimo hasta que se alcanzara un acuerdo internacional sobre el marco futuro de esos sistemas³⁶.

A mediados de abril de 2015 se celebraba una reunión informal de expertos en sistemas autónomos armados en el marco de la Convención sobre Ciertas Armas Convencionales (CCW). En su comentario, Christof Heyns resaltaba el creciente consenso sobre la noción de control humano significativo. En el contexto de los conflictos armados, las armas autónomas deberían permitirse si los humanos retienen un control significativo, pero deberían ser prohibidas en caso contrario³⁷.

A mediados de diciembre de 2016 tiene lugar la Quinta Conferencia de la Convención sobre CCW para tratar los sistemas de armas autónomas letales. La decisión acordada es establecer un Grupo Gubernamental de Expertos sobre esa materia con el mandato de elaborar un informe con recomendaciones para finales de 2017.

Hasta ahora, 19 estados firmantes de la Convención CCW están a favor de prohibir los sistemas de armas autónomas letales³⁸. La inmensa mayoría de los países están

development, «Report of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions, Philip Alston. Addendum - Study on targeted killings», U.N. Doc. A/HRC/14/24/Add.6, 28 de mayo de 2010, p. 3.

³⁵ Directive 3000.09 de 2012 [US Department of Defense]. Autonomy in Weapon Systems. 21 de noviembre de 2012.

³⁶ United Nations General Assembly. Christof Heyns, United Nations Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions, Human Rights Council Twenty-third session Agenda item 3 Promotion and protection of all human rights, civil, political, economic, social and cultural rights, including the right to development, «Report of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions, Christof Heyns». U.N. Doc. A/HRC/23/47, 9 de abril de 2013, p. 21.

³⁷ United Nations Christof Heyns, United Nations Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions, Informal Meeting of Experts on Lethal Autonomous Weapons: Convention on Conventional Weapons, Panel on Human Rights and Lethal Autonomous Weapons Systems (LAWS), «Comments by Christof Heyns, United Nations Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions», 16 de abril de 2015, p. 9.

³⁸ Los países favorables a la prohibición son Argelia, Argentina, Bolivia, Chile, Costa Rica, Cuba, Ecuador, Egipto, Ghana, Guatemala, Estado Vaticano, Méjico, Nicaragua, Pakistán, Panamá, Perú, Estado de Palestina, Venezuela y Zimbabue (Campaign to Stop Killer Robots, «Country Views on Killer

indecisos o no quieren imponerse límites a sí mismos. Para ambos grupos —los indecisos y los opuestos implícitamente— la continuación de las conversaciones es deseable. Para el grupo formado por las naciones que ya emplean sistemas de armas autónomas letales, las conversaciones son un modo de vigilar, influir, retrasar e incluso impedir que el proceso fragüe. Esos países tienen muy poco interés en prohibir sus propios sistemas de armas, por eso perpetuar las conversaciones en la CCW hasta el infinito es aceptable³⁹.

Sistemas autónomos armados en aplicaciones policiales y de seguridad interior

El empleo de sistemas autónomos armados en situaciones de conflicto armado y en asesinatos selectivos no está exento de polémica. Sin embargo, su utilización policial todavía despierta muchas más suspicacias por sus implicaciones en los derechos humanos fundamentales. Entre otras razones, porque la Convención sobre Ciertas Armas Convencionales (CCW) excluye las actividades de los cuerpos de seguridad.

El aumento de la autonomía en el uso de la fuerza puede ocurrir en varios contextos: Durante un conflicto armado (donde la fuerza en juego será principalmente letal) o en aplicaciones policiales (donde la norma es usar el mínimo de fuerza)⁴⁰.

En los últimos años se han producido avances tecnológicos en sistemas autónomos, que están disponibles para agentes policiales y para actores no estatales como compañías de seguridad privadas. Esos avances conllevan dos problemas⁴¹:

1. *El potencial letal de las armas menos letales.* Los principios básicos del uso de la fuerza por los miembros de los cuerpos de seguridad establecen que, cuando la fuerza sea necesaria, debería graduarse siempre que sea posible. No basta con distinguir

Robots», 13 de diciembre de 2016.

Disponible en http://www.stopkillerrobots.org/wp-content/uploads/2013/03/KRC_CountryViews_13Dec2016.pdf.

³⁹ JENKS, Chris, «False Rubicons, Moral Panic, & Conceptual Cul-De-Sacs: Critiquing & Reframing the Call to Ban Lethal Autonomous Weapons», 2016, *Pepperdine Law Review*, XLIV (1), pp. 58-59.

⁴⁰ United Nations General Assembly. Christof Heyns, United Nations Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions, Sixty-ninth session Item 69 (b) of the provisional agenda, Promotion and protection of human rights: human rights questions, including alternative approaches for improving the effective enjoyment of human rights and fundamental freedoms, Extrajudicial, summary or arbitrary executions. «Note by the Secretary-General to transmit to the General Assembly the report of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions, Christof Heyns, submitted in accordance with Assembly resolution 67/168», U.N. Doc. A/69/265, 6 de agosto de 2014, p. 16.

⁴¹ *Ibid.*, p. 12.

entre fuerza letal y no letal. Incluso si es poco probable que produzca una muerte, el uso de la fuerza debe ser el mínimo requerido por las circunstancias de cada caso⁴².

2. *El aumento de la despersonalización en el uso de la fuerza.* Ese fenómeno ya se produce con sistemas no tripulados controlados a distancia por humanos como los drones. El uso de tales armas durante conflictos armados no es inherentemente ilegal, pero existen serias preocupaciones sobre su uso⁴³.

Las aplicaciones policiales actuales de sistemas no tripulados armados incluyen el control de multitudes, la acción contra clases específicas de perpetradores (como fugitivos de cárceles o cazadores furtivos), y la provisión de un perímetro de protección alrededor de edificios (como prisiones de alta seguridad) o en áreas de frontera. Asimismo se emplean para vigilar oleoductos, contra el tráfico de drogas, contra el crimen organizado o en operaciones antiterroristas. También existen plataformas robóticas armadas y lanzadores para dispersar manifestantes con gases lacrimógenos o balas de goma, para infligir potentes descargas eléctricas y para marcar a ciertos manifestantes con pintura⁴⁴.

En julio de 2016, el Departamento de Policía de Dallas (Estados Unidos) causaba la muerte de un tirador detonando a distancia un robot teledirigido cargado de explosivos. Esos hechos suscitan muchas cuestiones éticas y legales, incluso siendo una unidad controlada a distancia. Aunque el uso de la fuerza esté justificado, los métodos de matar importan por sus efectos en la sociedad⁴⁵.

Conclusiones

El incremento de la autonomía de los robots preocupa especialmente en el supuesto de los sistemas autónomos armados. Poco a poco, el ser humano está siendo expulsado del ciclo de decisión. Paralelamente se agranda la distancia a la guerra. En los últimos años el uso de sistemas robóticos y autónomos en conflictos armados y otras situaciones de violencia ha crecido exponencialmente, y los países siguen invirtiendo para aumentar la autonomía operativa.

⁴² *Ibid.*, pp. 12-13.

⁴³ *Ibid.*, p. 13.

⁴⁴ *Ibid.*, pp. 14-15.

⁴⁵ LIN, Patrick, «Should the Police Have Robot Suicide-Bombers?» 11 de julio de 2016, para. 4, 16, disponible en <http://spectrum.ieee.org/automaton/robotics/military-robots/should-the-police-have-robot-suicidebombers>

El problema es que todavía no existe una definición legal de control humano significativo que sea aceptada a nivel internacional, ni tampoco una caracterización jurídica de la autonomía en los sistemas robóticos y autónomos. Para contrarrestar la adaptación tecnológica inversa sería razonable establecer límites a los sistemas robóticos y autónomos, sobre todo a los armados. Faltan normas éticas y legales que guíen su diseño y su uso, que además introduzcan criterios de seguridad, auditabilidad, confiabilidad y robustez desde el mismo momento de la concepción.

Hay dos posiciones enfrentadas en la comunidad internacional. Por un lado están los partidarios de la prohibición de los sistemas de armas autónomas letales. Por el otro, los que prefieren que el asunto siga sin regular.

La Quinta Conferencia de la Convención sobre Ciertas Armas Convencionales (CCW), recién celebrada a mediados de diciembre de 2016, ha supuesto un ligero avance, porque formaliza las conversaciones sobre la cuestión, que hasta ahora eran informales. Sin embargo, el mandato otorgado al nuevo Grupo Gubernamental de Expertos se limita a la elaboración de un informe con recomendaciones para finales de este año 2017. No incluye la autoridad para negociar, ni tampoco hay ninguna referencia a instrumentos legales, ni a la posibilidad de una prohibición o una moratoria.

Ya hay desplegados sistemas de armas que incorporan autonomía en funciones críticas como seleccionar y atacar objetivos humanos. Sin embargo, no parece que esté cerca su regulación legal por falta de voluntad política. Salvo que se produzca un desgraciado suceso catastrófico que involucre a un sistema autónomo (armado o no), las conversaciones podrían eternizarse sin alcanzar el consenso requerido para promulgar las normas indispensables.

*Eva Martín Ibáñez**
Doctora Ciencias de la Información
UCM

28/2017

15 de marzo de 2017

*Pedro Sánchez Herráez**

La lucha por el planeta y el futuro de
las FAS españolas

La lucha por el planeta y el futuro de las FAS españolas

Resumen:

A lo largo de la Historia las concepciones sobre los medios y los modos más adecuados para mejor salvaguardar los intereses han estado siempre impregnadas de la visión sobre el planeta y sobre los entornos cuyo dominio garantizarían esta posibilidad (tierra, mar y aire).

La necesidad de realizar un análisis adecuado y objetivo que permita alinear fines, medios y modos de manera adecuada en el marco de los pilares de la estrategia (diplomacia, información/inteligencia, militar y económico) resulta esencial, pues de ese análisis derivan todo el planeamiento y las decisiones de todos los escalones.

En ocasiones, las percepciones sobre determinados aspectos pudieran restar rigor a dicho análisis, motivando que cuestiones relativas a las Fuerzas Armadas —como al resto de capacidades nacionales— se vieran influidas por las mismas.

Abstract:

Throughout history, the conceptions about the means and the most adequate ways to safeguard interests have always been impregnated with the vision about the planet and the environments whose dominion would guarantee this possibility (land, sea, air).

The need to carry out an adequate and objective analysis to align ends, means and ways adequately within the framework of the strategy (diplomacy, information/intelligence, military, economic) is essential, because of this analysis derive all the planning and decisions at all levels.

***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.

At times, perceptions about certain aspects might detract rigor from this analysis, motivating issues related to the Armed Forces - and to other national capacities - to be influenced by them.

Palabras clave:

Tierra, Mar, Aire, Fuerzas Armadas, Reorganización, Estrategia, DIME.

Keywords:

Land, Sea, Air, Armed Forces, Reorganization, Strategy, DIME.

Introducción

Si bien no suele ser el objeto prioritario de las publicaciones del IEEE, centradas fundamentalmente en otra tipología de documentos, no es menos cierto que, en el marco de las actividades que realiza el personal del mismo —así como también otros muchos militares y civiles— las cuestiones sobre la fuerza militar, circunscrita al ámbito de nuestro país, así como determinadas consideraciones, fruto tanto de un tímido interés creciente por los temas relacionados con la seguridad y defensa como por recientes publicaciones de esta índole aparecidas en este medio, se encuentran, en gran parte, como causa de la génesis de este sencillo documento, más reflexión que análisis¹ en sentido académico de la palabra.

Otra parte para justificar que esta reflexión viera la luz responde a las solicitudes formuladas al respecto, a efectos de complementar, en la medida de lo posible, determinadas cuestiones y aspectos sobre los cuales opiniones y valoraciones no quedan siempre plasmadas en negro sobre blanco.

Y, no por último menos importante, resaltar que las pretensiones y cuestiones anteriormente señaladas se formulan a través de un medio, como es el boletín del IEEE, con una amplísima audiencia que oscila desde profesionales de las Fuerzas Armadas a estudiantes de posgrado en muy diversas áreas del conocimiento, pasando por personas y personalidades de las Administraciones y del mundo académico de multitud de países. Por tanto, la audiencia es absolutamente heterogénea, y, consecuentemente, en aras de intentar transmitir esta «reflexión» a la mayor cantidad de lectores posible, se planteará la misma de manera simple, deseando no llegue esta a ser simplista.

Las visiones sobre el planeta

El planeta Tierra, visto desde el espacio, es una esfera cuyo color predominante es el azul, con grandes manchas marrones; y más allá de una capa de nubes, la atmósfera que la rodea no es fácilmente distinguible, si bien se es absolutamente consciente de que «el aire» la rodea en su totalidad. Y, fuera de la tierra, el espacio ultraterrestre, el espacio próximo y remoto, también constituye una realidad, así como estrellas y planetas

¹ Esa es la razón de la profusión de referencias de obras previamente publicadas por el autor del presente documento en diferentes medios, con las que, más allá de cualquier acto de soberbia, pretende simplemente permitir ampliar la línea de reflexión aquí utilizada.

más o menos lejanos. Desde la perspectiva y óptica con la que se contemple esa imagen, la percepción puede ser completamente diferente.

Así, es factible describir la Tierra como una gran masa de agua, como un gran océano interconectado salpicado de discontinuidades, de manchas de tierra que interrumpen la inmensidad de ese mar. Además, la vida surgió del agua, y sin agua, aparentemente (tal y como la conocemos), no hay vida. Por otra parte, cada vez una mayor proporción de la población mundial vive en zonas costeras². Por tanto, el dominio del mar permite el dominio del mundo.

Pero también es factible entender —puesto que es un planteamiento formulado por el ser humano, un ser vivo que no puede vivir «en» el agua— que el planeta está, básicamente, constituido por unas grandes masas terrestres entre las cuales los océanos constituyen unas discontinuidades que separan las mismas. Se vive y se realizan la mayor parte de las actividades humanas sobre la tierra emergida. Por tanto, el dominio de la tierra firme permite el dominio del mundo.

Igualmente, y al compás del avance del conocimiento y la técnica, el aire, esa capa que circunvala el planeta y que no presenta más discontinuidades que los altos montes y solo hasta ciertas alturas, se configura como un nuevo entorno sin casi límites, y cuyo control o dominio permite el acceso a cualquier punto del planeta, sea terrestre, sea marítimo. Por tanto, el dominio del aire permite el dominio del mundo.

Similar consideración se puede hacer —y se hace— con relación al espacio ultraterrestre —baste señalar que en fecha tan temprana respecto al comienzo de la carrera espacial como era 1967 se intenta regular y evitar su control o dominio³—, o, más recientemente,

² Más de un 40% de la población mundial vive en zonas costeras, entendiendo estas como la franja de terreno que se encuentra a 100 kilómetros de la línea costera, y que puede incluir las zonas próximas a esta de elevación menor a 10 metros sobre el nivel del mar o los deltas de los ríos. Naciones Unidas, *Porcentaje of total population living in coastal areas*. Disponible en: http://www.un.org/esa/sustdev/natlinfo/indicators/methodology_sheets/oceans_seas_coasts/pop_coastal_areas.pdf. Todas las direcciones de internet del presente documento son válidas a fecha 09 de marzo de 2017.

³ Naciones Unidas, Resolución 2222 (XVI), *Tratado sobre los principios que deben regir las actividades de los Estados en la exploración y utilización del espacio ultraterrestre, incluso la Luna y otros cuerpos celestes*, 27 de enero de 1967. Disponible en: http://web.archive.org/web/20150405152939/http://www.unoosa.org/oosa/es/SpaceLaw/gares/html/gares_21_2222.html

relativo al ciberespacio, a ese nuevo entorno virtual en el cual las acusaciones sobre ataques, intentos de control y necesidad de defensa son permanentes⁴.

Consecuentemente, en función de nuestra propia realidad y percepción, de nuestros conocimientos, posibilidades, experiencia vital... la visión sobre el entorno que es necesario controlar o dominar para alcanzar una posición de superioridad, dominio o de simple seguridad —evitando que otro sea el que adquiera el domino del entorno «clave» en la parte que nos corresponde o afecte— será distinta. Muy distinta.

Y esas visiones, esas maneras diferenciadas de valorar cual es el espacio predominante —o en el que una sociedad puede ser predominante— conforman, desde los albores de la humanidad, los espacios de batalla prioritarios del planeta, los entornos en pugna.

La lucha por el planeta

De esta manera, desde tiempos pretéritos, las lucha entre talasocracias y telurocracias, entre potencias marítimas y potencias continentales, entre entidades que pugnaban por imponer la supremacía de uno u otro entorno mostrando cual era, realmente, la clave del poder, han sido constantes. Desde la guerra entre Atenas y Esparta (guerras del Peloponeso 431- 404 a. C.), el Gran Juego entre Gran Bretaña y el Imperio ruso (siglo XIX) y la propia Guerra Fría (1947-1991), la pugna por alcanzar la supremacía en el planeta por medio del dominio de uno de estos entornos ha sido constante.

Como soporte teórico de esta realidad, existen ideólogos que abanderaban —y abanderan— la primacía cuasi absoluta de uno u otro poder, desde diversas áreas de pensamiento que, en gran parte, se aglutinarían en lo que serían conocidas como escuelas o visiones geopolíticas⁵: así, geógrafos, naturalistas, filósofos, militares... van desgranando, durante siglos, las ventajas competitivas del control de uno u otro entorno. Sin ánimo de ser exhaustivo, Heinrich Von Bülow (1757-1807), Friedrich List (1789-1846), Friedrich Ratzel (1844-1904), Rudolf Kjellen (1864-1922), Halford John Mackinder (1861-1947) o Karl Haushofer (1869-1946), entre otros y entre otras aspectos relacionados directa o indirectamente con la cuestión que nos ocupa —desde un darwinismo social exacerbado a la consideración de las fronteras como «cicatrices de la

⁴ La creación en España en el año 2013 del Mando Conjunto de Ciberdefensa responde a esa realidad. Más información en <http://www.emad.mde.es/CIBERDEFENSA/cometidos/>

⁵ La literatura al respecto es amplísima y gran parte de libre acceso en la red, por lo que se omite significar alguna obra o tratado en particular.

historia»— ponían el énfasis en el control de la superficie terrestre como factor fundamental de potencia y garantía de poder.

Por el contrario, entre los abanderados del poder marítimo podemos destacar a Alfred Thayer Mahan (1840-1914) e, incorporados, en tiempos más recientes por cuestiones obvias⁶, a los adalides del poder aéreo, como Giulio Douhet (1869-1930), William Mitchell (1879-1936) o más recientemente, Philip Meiliger (1948-¿?), mostrando que el conflicto teórico entre los defensores de uno u otro poder no ha terminado.

Pero esta teorización del modo de alcanzar ventaja en la «lucha por el planeta», bien sea para obtener la supremacía en el mismo, bien sea para ocupar el espacio que corresponde en el mundo o bien, simplemente, para ser capaz de entender en entorno en el cual se vive y así adoptar las decisiones necesarias que permitan la salvaguarda de los intereses legítimos, no se queda en el conocimiento puramente teórico, no se encapsula en un debate y una retórica restringida al entorno académico, pues estas teorías se traducen en decisiones, que se materializan en la generación de diferentes medios que, empleados de un determinado modo, posibilitarán alcanzar los fines designados.

Como constatación de este hecho, y de manera muy sintética, baste señalar las teorías del norteamericano Mahan⁷ con relación al poder marítimo, que indicaban la necesidad de una gran flota mercante, una poderosa armada oceánica que asegurara y controlara las rutas marítimas y una amplia red de bases navales y puntos de apoyo por todo el planeta; estas cuestiones, así como sus recomendaciones relativas a las islas Hawai, al mar Caribe y al canal de Panamá con relación al nacimiento de Estados Unidos como potencia han conformado gran parte de la política exterior, industrial, militar y económica de esta nación desde hace más de un siglo.

Igualmente, la preocupación del británico Mackinder por el extraordinario valor estratégico que atribuía a las grandes masas continentales⁸ le llevó a señalar la necesidad de Gran Bretaña —a la sazón, la primera potencia marítima mundial— de intentar controlar las empresas de ferrocarriles de Europa —como modo de evitar el

⁶ Si bien existen ciertas discrepancias al respecto, se suele aceptar que el primer vuelo de avión a motor de la historia fue protagonizado por el diseñado por los hermanos Wright en 1903.

⁷ Pueden consultarse las mismas en su obra *La influencia del poder naval en la historia*, que pese a haber sido escrita en 1890, es reeditada sistemáticamente.

⁸ Expresada en un artículo titulado «El pivote geográfico de la Historia», escrito en 1904.

mallado y cohesión de esa «tierra corazón»—, de intentar evitar las alianzas entre las grandes potencias continentales y, en el entorno pre y pos Primera Guerra Mundial, de trabajar activamente para crear y consolidar estados tapón o buffers (Albania, Yugoslavia...) que contuvieran y mantuvieran separada del mar a la gran masa continental euroasiática.

Y, más recientemente —el debate sigue en la actualidad⁹—, los adalides del poder aéreo, convencidos de la posibilidad de alcanzar la supremacía por medio de grandes flotas de aviones que pudieran proyectar el poder sobre el adversario, destruirlo, aterrorizarlo... (desde una posición muy radical de Douhet a la más moderada de Mitchell) inducían a sus naciones a generar unos poderosos complejos industriales, a profundizar en la tecnología necesaria para dominar el aire, en crear nuevos procedimientos y una nueva cultura aérea... lo cual, si bien fue calando en sus sociedades, les trajo no pocos problemas en muchas ocasiones¹⁰.

En el presente, se podría extender esta cuestión a los «nuevos entornos»: unos surgidos por mor de las nuevas tecnologías, como el ciberespacio, y otros que son «redescubiertos» cada generación, como la información pública, la economía... entornos y aspectos que, más allá del «espacio físico» secular —tierra, mar y aire— sobre los que se centra el presente trabajo.

Por ello, cuando se hace referencia a su «novedad», nos recuerdan que quizás sea debido, precisamente, al olvido de los aspectos que se incluyen en una estrategia, y que se definen, de manera clásica, bajo el acrónimo DIME (Diplomacia, Información/Inteligencia, Militar, Economía), aspectos y entornos en los cuales, directa o indirectamente, tienen cabida la mayor parte de las actividades del ser humano. Una estrategia, por definición, es inclusiva. Si no, está incompleta.

Otra cuestión que se olvida, y que cada generación «redescubre», está constituida por el hecho que un entorno, una actividad o un aspecto pueda ser, en cierta medida, más preponderante que otro en función de diferentes parámetros —que la técnica haya

⁹ Baste recordar la campaña de bombardeos aéreos en Kosovo en 1999, que tuvo que culminarse con una intervención terrestre para lograr los fines señalados o la guerra «Israel-Hezbollah» en el año 2006. A este respecto Sánchez Herráez Pedro, *El Líbano ¿viejos enemigos, nuevos procedimientos?*, Revista Ejército n.º 792, abril 2007, p. 15.

¹⁰ Resulta curiosa la lectura de las biografías de estas personas, que en no pocas ocasiones chocaron en gran medida con las inercias previas existentes y que, en algún caso, tuvieron que sufrir sanciones por sus actitudes y hechos.

introducido modificaciones que potencian más un área que otra o que el simple devenir de un grupo humano haga bascular sus fortalezas— y/o sus debilidades —en uno u otro sentido—, generando, por consiguiente y como efecto asociado para los potenciales adversarios, nuevas oportunidades y posibilidades de amenaza. Las carencias y las debilidades, sea en el entorno que sea, serán siempre aprovechadas por los adversarios, por los rivales. En eso radica en gran parte el éxito de cualquier disputa.

Quizás por ello —por «olvidar y redescubrir cada poco tiempo» se produzca gran parte del debate sobre las denominadas «nuevas guerras», «guerras híbridas» o calificativos similares, que llenan las páginas de análisis más o menos argumentados, siembran de dudas los procesos de planeamiento y decisión y generan momentos y etapas de «río revuelto», en los que «pescadores avispados» (propios y extraños) son capaces de hacer buenas capturas. En este sentido, quizás convenga, más allá de modas y modismos, recordar las esencias y orígenes¹¹, y quizás así sea más fácil entender las «nuevas realidades»¹².

De la teoría a la práctica

Por tanto, de esa teorización «planetaria», bajando al nivel de las estrategias entendidas como planes de acción de alto nivel, llega el momento de profundizar en hechos y acciones concretas. Así, fines, medios y modos, en el marco de ese DIME, los pilares constitutivos de cualquier estrategia, han de alcanzar un equilibrio, han de formar un todo que ha de ser coherente, pues de ese todo armónico se desprenden, o han de desprenderse, todas las acciones que han de realizarse a todos los niveles de planeamiento y ejecución. Y si se modifica uno de los elementos, si se modifica —por ejemplo— el fin, el modo o los medios han de ser reajustados hasta que se alcance, de nuevo, un equilibrio¹³. Es eso consiste el arte de la estrategia desde el más alto nivel, en

¹¹ Sánchez Herráez Pedro, *Guerras de cuarta generación: su entorno*, Revista Ejército n.º 821, septiembre 2009, pp 6-13.

¹² En este sentido Sánchez Herráez Pedro. *La nueva guerra híbrida: un somero análisis estratégico*, Documento de Análisis 54/2014, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Madrid, 29 de octubre de 2014. Disponible en http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2014/DIEEEA54-2014_NuevaGuerraHibrida_PSH.pdf; Sánchez Herráez Pedro. *Comprender la guerra híbrida... ¿el retorno a los clásicos?*, Documento de Análisis 42/2016, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Madrid, 21 de junio de 2016. Disponible en http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2016/DIEEEA42-2016_ComprenderGuerraHibrida_RetornoClasicos_PSH.pdf

¹³ Smith Rupert, *The Utility of Force The Art of War in the Modern World*, Vintage Books, Nueva York, 2008,

eso consiste el arte —con su gran parte de ciencia— de mandar y dirigir desde las más altas esferas.

La búsqueda del equilibrio no tiene, obviamente, que consistir en una media aritmética, en un reparto basado en argumentos diferentes a los propios del diseño estratégico. Y este hecho es especialmente contrastable en el apartado medios, que es lo que, a priori, resulta más patente y visible. Los medios han de ser los necesarios para alcanzar el fin del modo que se estime más adecuado. De otra manera, no se consiguen los fines, los objetivos o intereses señalados, o se hace de un modo absolutamente ineficiente... y cuando hablamos de «lucha», que puede incluir conflicto armado, guerra, el derroche puede ser no solo de medios materiales o recursos económicos, sino de vidas humanas. Los «talibanes»¹⁴ de una u otra modalidad de poder —sea terrestre, naval, aéreo...— tienden a la maximización de las posibilidades y capacidades de sus «fieles», y además, al sobredimensionamiento de medios capaces de operar en «su» entorno, desde el convencimiento, más percibido más que racional, más deseo que realidad, que será posible atender a todo tipo de fines con dichos medios, medios que además, podrán emplearse casi de todos los modos posibles... y si no, pues se adaptan —o «se apañan»— para que, «sirvan para todo»... cuando, obviamente, la capacidad de adaptación tiene un límite, marcado por una serie de parámetros en los cuales, el coste económico y el propio sentido común y de responsabilidad ocupan una posición importante¹⁵.

Esta cuestión tiene una trascendencia capital, pues los medios tienen un coste, y dado que los recursos nunca son infinitos, el juego suma cero es claro: lo que se invierta o dedique a la adquisición de un determinado medio, una determinada capacidad a la postre, va en detrimento de otra. Por ello resulta del máximo interés marcar unos fines

pp. 212-213.

¹⁴ Este término se emplea en el sentido que recoge el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española en su segunda acepción: talibán, ana: «fanático intransigente». Real Academia Española, Diccionario de la lengua española, Edición (online) del Tricentenario. Disponible en <http://dle.rae.es/?id=YziUHI5>

¹⁵ Como ejemplo jocoso de la «capacidad de adaptación» más allá de lo razonable, en una determinada circunstancia real, para ilustrar esta realidad, un militar que asistía a una reunión señaló que: «Se puede arar un campo utilizando tanques (carros de combate). Se les suelda una reja de arado, y pueden arar sin problemas... pero... ¿hacen falta tanques para eso?, ¿es un empleo adecuado, incluso dese el punto de vista económico, para un tanque?. Una simple reflexión puede hacer ver que, en multitud de ocasiones, bajo diferentes argumentos autojustificativos, se pretende «arar campos con tanques».

claros, por eso resulta de tanta necesidad articular medios y modos de manera coherente, buscando ese necesario equilibrio sin «talibanizar» la cuestión.

En el amplio abanico de aspectos integrados en el DIME, todo ha de ser concurrente al plan, al fin superior: desde la red de embajadas y agregadurías —que plasman parte de esos esfuerzos diplomáticos que realiza una nación— a los modelos económicos seguidos por las mismas, pasando por sus políticas informativas, sistemas de inteligencia y modelos y misiones de Fuerzas Armadas. Y esto, todas y cada una de estas cuestiones son claves, pues todo se encuentra relacionado. Y las carencias o ausencias en un aspecto difícilmente pueden ser suplidas por otros. Un sistema educativo deficiente difícilmente contribuirá a generar un poderoso complejo industrial basado en el conocimiento, lo que impedirá o encarecerá extraordinariamente la tenencia de unas Fuerzas Armadas con un alto grado de tecnificación, así como un cuadro de mandos con la preparación suficiente.

Las Fuerzas Armadas Españolas. El presente

Si bien existen corrientes que afirman que la fuerza militar no es necesaria, y que no tiene utilidad en nuestro mundo, lo cierto es que dichas corrientes cada vez son más minoritarias. Ante esta cuestión, quizás se pueda afirmar que, en realidad, la fuerza militar, como necesidad nunca dejó realmente de serlo¹⁶.

Y, ante este hecho, dónde y cómo pueden operar las FAS españolas... pues ciertamente, en todo el planeta, en todo tipo de entornos, en todo tipo de circunstancias que contribuyan a cumplir los fines que dimanen del ordenamiento constitucional. Nadie podía predecir, hace 20 años, las operaciones en las que España, especialmente en el marco de las organizaciones y alianzas internacionales de las que forma parte, en las que las Fuerzas Armadas se han visto involucradas¹⁷.

¹⁶ Sánchez Herráez, Pedro. *Rusia: ¿el retorno al paradigma del empleo de la fuerza militar?*, Documento de Análisis 32/2016, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Madrid, 11 de mayo de 2016. Disponible en http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2016/DIEEEA32-2016_Rusia_retorno_fuerza_militar_PSH.pdf

¹⁷ Un esquema de las misiones en el exterior realizadas por las Fuerzas Armadas españolas puede consultarse en Ministerio de Defensa, *Misiones en el exterior*. Disponible en http://www.defensa.gob.es/misiones/en_exterior/

Igualmente, hace 20 años casi nadie hubiera podido predecir que la OTAN tuviera un alto grado de preocupación por su flanco este¹⁸, o que se pudiera plantear una cuasi guerra total por parte de una organización terrorista en el flanco sur¹⁹.

Y pese que, obviamente, existen grupos de trabajo de alto nivel intentando hacer prospectiva, presuponer, de una manera muy superficial, y afirmándolo de una manera tajante, donde y de qué tipo van a ser los conflictos «futuros», supone un ejercicio de simple adivinación... sobre todo, debido a que los rivales y potenciales adversarios, que también planean, precisamente utilizan y utilizarán nuestras zonas de sombra, nuestras potenciales debilidades y carencias para actuar sobre ellas. Baste pensar como, ante la superior movilidad de las fuerzas internacionales, los enemigos de la paz mundial buscan bastiones remotos, lugares alejados del mar y de las principales comunicaciones para montar sus feudos y desde allí, desplegar sus acciones: Afganistán, Sahel... lugares lejanos y complicados, donde sigue siendo preciso pisar el terreno para obtener un cierto grado de control y donde se intenta equilibrar, por parte de los adversarios, al menos en cierta medida, la ventaja tecnológica de las fuerzas internacionales. Igualmente la creciente urbanización ha convertido en fortalezas artificiales estas grandes obras humanas²⁰; de nuevo, la necesidad de botas sobre el terreno, en este tipo de entorno, es esencial.

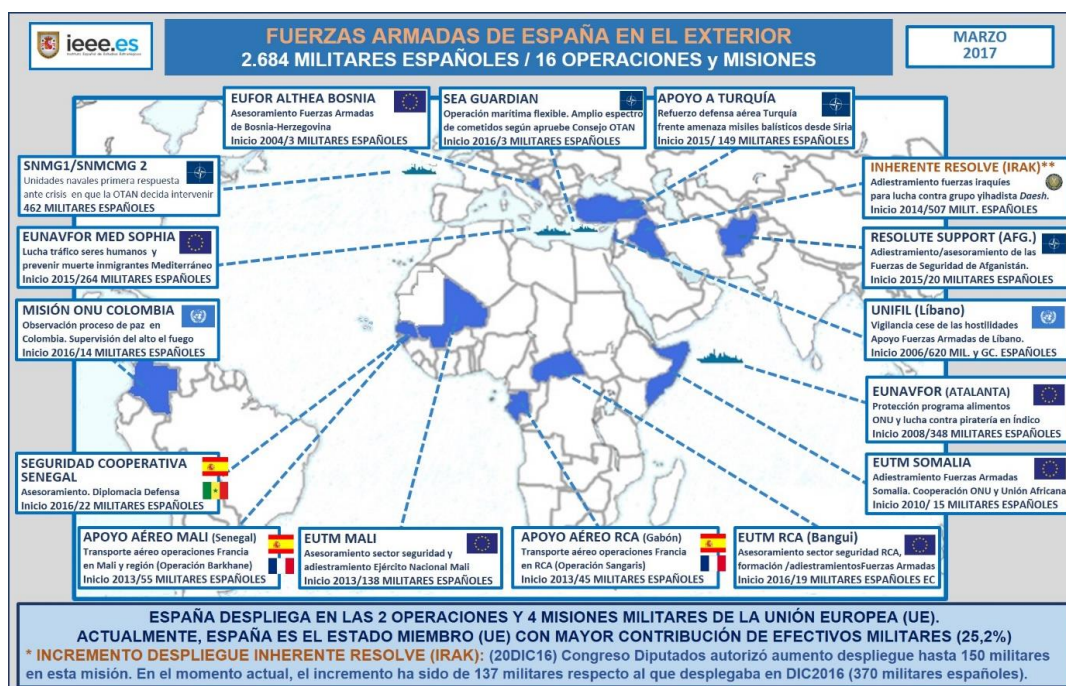
Por tanto, no se trata de no hacer previsiones, se trata de evitar dogmatismo, de huir de una «talibanización» en el proceso de planeamiento fruto, quizás, de cuestiones más basadas en percepciones que en hechos.

¹⁸ Sánchez Herráez Pedro. *Crimea: ¿una nueva «posición avanzada» rusa?*, Documento de Análisis 13/2015, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Madrid, 03 de marzo de 2015. Disponible en: http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2015/DIEEEA13-2015_Crimea_NuevaPosicionRusa_PSH.pdf

¹⁹ Sánchez Herráez Pedro. *Europa: una guerra total en el ¿flanco? sur*, Documento de Análisis 31/2015, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Madrid, 26 de mayo de 2015. http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2015/DIEEEA31-2015_Europa_GuerraTotal_FlancoSur_PSH.pdf

²⁰ Resulta muy curioso, al repasar los escritos del Ché Guevara sobre la guerrilla, como señalaba la necesidad de huir de las ciudades y acogerse a la sierra, zona en la que el guerrillero tenía ventaja sobre sus oponentes, al menos en las fases iniciales del proceso revolucionario; y como, años después, en la actualidad, debido al crecimiento exponencial de las ciudades, estas, al proporcionar la cobertura, el anonimato y contar la presencia de masas de población desencantadas que constituyen el equivalente al campesinado sin tierras de aquella época, se han convertido en las grandes aliadas de fuerzas insurgentes y terroristas.

En cualquier caso, por tierra, por mar y por aire nuestras Fuerzas Armadas han respondido brillantemente a cuantos compromisos han sido requeridas. Especialmente, y sin menosprecio de ninguno, en entornos terrestres de gran dureza —Afganistán es un caso paradigmático, sin olvidar esa compleja Bosnia—, alejados decenas o cientos de kilómetros de la mar, debiendo mantener unas cadenas logísticas largas y complejas, la concurrencia de capacidades del Ejército de Tierra, de la Armada y del Ejército del Aire ha sido capaz de proporcionar la respuesta adecuada a cada momento, especialmente a los hombres y mujeres que, pie a tierra, hacen de su presencia y determinación su mejor herramienta de trabajo y muestra patente de voluntad de vencer y de cumplir a toda costa la misión encomendada.



Solo gracias a un alto grado de preparación, de motivación y al mantenimiento de un conjunto equilibrado de capacidades se ha podido atender a estas demandas, a estos requerimientos esenciales para cumplimentar tanto los intereses nacionales compartidos como los no compartidos.

Las Fuerzas Armadas españolas, han sido, por definición y condición, fuerzas expedicionarias; la España que descubrió e incorporó un mundo a las tierras conocidas,

ha proyectado su poder y su grandeza, durante siglos, por los cinco continentes²¹. Sus Fuerzas Armadas eran, en su conjunto, expedicionarias, capaces de desplegar y actuar en sitios remotos²². Esta vocación y capacidad no era, ni es, patrimonio de una sola unidad, y los medios de proyección actuales —buques, aviones, plataformas terrestres, etc.— no son exclusivas de ninguna unidad... son de España.

Por otra parte, el concepto de fuerzas regulares y fuerzas especiales, más allá de determinadas cuestiones muy específicas profesionales no se corresponde, en gran medida, con lo que el acervo popular entiende de manera habitual. Más allá de los chascarrillos internos o matices jocosos entre los profesionales de la milicia²³, la profesionalización de las FAS, el alto grado de exigencia a todas y cada una de sus unidades y la minoración del volumen total de fuerzas en activo en las últimas décadas, sumado a la exigencia del cumplimiento de misiones en el exterior, ha motivado que las «diferentes velocidades» que podrían existir entre las unidades de un ejército mucho más masivo sean cosas del pasado. Todas las unidades de las FAS son punteras en sus áreas de trabajo y especialización, principal o complementaria. Y todas son capaces, como han mostrado y demostrado en los últimos años, de cumplir cualquier misión encomendada por exigente que fuera, aspecto este reconocido por todas las naciones del planeta.

²¹ Quizás los acontecimientos y la situación de España durante gran parte del siglo XIX y parte del XX, muy volcada en sí misma y utilizando sus grandes energías —de todo tipo— de manera introspectiva en vez de hacia el exterior, con resultados nefastos para el conjunto de la nación, haga que la realidad de España en el mundo, pasada y presente, tienda a ser olvidada o minimizada. A este respecto VV.AA., Diplomacia de Defensa, la Defensa en la acción exterior del Estado, *España, un país en el mundo*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documento de trabajo 01/2016, Plan anual de investigación 2015, pp. 97-99. Disponible en: http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_trabajo/2016/DIEEET01-2016_DiplomaciaDefensa.pdf

²² Como se señala en la «Oda al dos de mayo» (1866) de Bernardo López García: Desde la cumbre bravía que el sol indio tornasola, hasta el África, que inmola sus hijos en torpe guerra ¡No hay un puñado de tierra sin una tumba española!

²³ «Regulares» es la denominación que se aplica a dos unidades tipo Regimiento del Ejército de Tierra, herederas de las «Fuerzas Regulares Indígenas», creadas hace más de un siglo y que, como simple dato de su valía, son las unidades más condecoradas del Ejército Español; por «fuerzas especiales» se denomina, habitualmente, a las unidades de operaciones especiales (los «boinas verdes» según acepción popular), fuerzas de carácter conjunto dirigidas desde el mando Conjunto de Operaciones Especiales (MCOE) que se encuentran organizadas, instruidas y adiestradas para realizar una tipología específica, muy específica, de misiones. Más información en Martín Cabrero Juan Jesús, *La fuerzas de Regulares. 100 años de historia. Presente y futuro*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documento de Opinión 29/2012, de 30 de marzo de 2012.

Disponible en: http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2012/DIEEEO29-2012_GrupoRegulares_MCabrera.pdf; con relación a operaciones especiales, http://www.ejercito.mde.es/unidades/Alicante/cg_moe/

Necesario es considerar que las capacidades de una nación —recordando el ámbito DIME— necesarias para garantizar su seguridad y la defensa de sus intereses, no solo son capaces de cumplimentar dicho cometido por medio de la acción, sino también, y no menos importante, por medio de la disuasión. Esa disuasión, que puede ser entendida incluso como un mecanismo que pretende hacer llegar un mensaje a un potencial adversario de forma que genere en él un «estado de ánimo» que evite la adopción de una conducta contraria a los intereses propios, requiere de varios aspectos y consideraciones²⁴ a tener en cuenta para que sea efectiva.

Obviamente, las Fuerzas Armadas constituyen una pieza clave en la disuasión, además de por las razones obvias que a nadie le escapan, por proporcionar fácilmente un elemento que no suele ser tan conocido de manera general: la capacidad de escalada. Y esa capacidad de escalada guarda mucha relación con las fuerzas pesadas, con carros de combate y vehículos de combate de cadenas, con fuerzas acoradas y mecanizadas, con coraza, con potencia de fuego y choque, con un efecto real y moral muy significativo frente a un potencial adversario. Y aunque en nuestra Patria, por entorno, por Historia y por su propio devenir sean sus fuerzas «ligeras» las predominantes y quizás más representativas, las unidades pesadas de las Fuerzas Armadas, encuadradas en el Ejército de Tierra, constituyen un recurso, una capacidad extremadamente valiosa —como todas las capacidades presentes en las FAS— cuya utilidad en amplios espacios abiertos, en las grandes llanuras, resulta incuestionable (baste recordar la reciente decisión de envío de carros y vehículos de combate a Letonia, en el marco de una actividad de la OTAN²⁵); pero, y además, constituyen un elemento de primer orden para mantener, llegado el caso, una capacidad de escalada en el grado de empleo de la fuerza, mostrando de manera patente la firme voluntad del cumplimiento de las misiones encomendadas a las FAS.

Como es fácilmente deducible, su proyección es un tanto más compleja, por razón de su propio «peso» (en este calificativo se incluye no solo elementos físicos de volumen y

²⁴ Uno de los mejores estudios realizados sobre esta cuestión en lengua española sobre disuasión puede consultarse en: Frías Sánchez, Carlos Javier, *La disuasión convencional*, Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos, número 8, 2016, pp. 103-125. Disponible en <http://revista.ieeee.es/index.php/ieeee/article/viewFile/286/453>

²⁵ ABC, Blog por tierra, mar y aire, *España desplegará por primera vez los carros Leopard y Pizarro en una misión exterior*, 13 de febrero de 2017. Disponible en <http://abcblogs.abc.es/tierra-mar-aire/public/post/leopard-tanques-letonia-20838.asp/>

masa, sino principalmente logísticos), pero, en el caso de nuestra nación, con su conjunto de capacidades, esa realidad no supone ningún problema significativo; bien empleando plataformas terrestres, bien por vía marítima —y especialmente por esta vía— España y sus Fuerzas Armadas tienen los recursos y las capacidades para proyectar sus fuerzas a cualquier lugar del planeta; empleando los buques de la Armada —entre los que el *Juan Carlos I*²⁶ constituye un paradigma a escala mundial— o los buques de transporte de personal y vehículos comerciales tan abundantes en nuestra Patria —que España sea España en Europa y en África, en tierras continentales e insulares motiva un amplio elenco de capacidades de transporte marítimo—; y no solo existen esas capacidades, sino que infraestructuras, procedimientos y sobre todo, conocimientos y aptitud para realizar una proyección rápida de fuerzas, y muy especialmente por mar, ese mar que inequívocamente une y que acerca las orillas de tierras y continentes, por muy «pesadas» que las fuerzas puedan ser.

No por casualidad, España lideró durante el año 2016 la primera Brigada VJTF (VJTF, Very High Readiness Joint Task Force), Fuerza de Muy Alta Disponibilidad de la OTAN²⁷, en el marco de la cual, y atendiendo simultáneamente al resto de misiones permanentes y misiones en el exterior en curso, se realizaron los ejercicios necesarios en todos los entornos y escenarios requeridos —destacar el ejercicio «Brilliant Jump»²⁸, en el que se proyectaron por vía marítima a Polonia 500 vehículos²⁹— en una prueba patente de las capacidades logísticas³⁰ —no solo militares— de nuestro país.

Los intereses compartidos con nuestros aliados y los no compartidos —los puramente nacionales— cuentan, por tanto, con una adecuada cobertura de seguridad, y las capacidades marítimas y de fuerzas pesadas, a través de los mares, contribuyen en gran medida a su garante. En ese aspecto no hay que tener ninguna duda.

²⁶ Armada Española, *LHD «Juan Carlos I» (L-61)*. Disponible en http://www.armada.mde.es/ArmadaPortal/page/Portal/Armadaespanola/buques_superficie/prefLang_es/02_lhd-juan-carlos-i

²⁷ Ministerio de Defensa, *Fuerza de Respuesta OTAN. España, punta de lanza VJTF*. Disponible en <http://www.defensa.gob.es/brigada-vjtf/es/>

²⁸ NATO, Allied Joint Force Commnad, *Brilliant Jump 2016*. Disponible en <http://www.jfcbs.nato.int/page5735825/brilliant-jump-2016>

²⁹ <http://www.defensa.com/frontend/defensa/llegan-polonia-500-vehiculos-militares-espanoles-para-brilliant-vn18685-vst154>

³⁰ Infodefensa.com, *La OTAN destaca el esfuerzo logístico de España en el Brilliant Jump 2016*, 28 de mayo de 2016. Disponible en <http://www.infodefensa.com/es/2016/05/28/noticia-destaca-esfuerzo-logistico-espana-brilliant.html>

Las Fuerzas Armadas Españolas. El futuro

En un marco de presupuestos ajustados y un escenario de larga crisis económica, las Fuerzas Armadas españolas siguen inmersas en un proceso de cambio y adaptación permanente, siempre —no solo en tiempos recientes— intentando la optimización de recursos y capacidades. El incremento —como no puede ser de otra manera— de la acción conjunta, del planeamiento y empleo de manera organizada de todas las capacidades de las FAS —y de estas en el marco de las capacidades DIME de la nación— contribuye, entre otras cuestiones, a evitar duplicidades, a incrementar la interoperabilidad y a unificar en mayor medida procedimientos.

Las unidades militares se equipan y organizan para atender a un esfuerzo medio en función de planes y estudios de gran rigor y profundidad. Por otra parte, parece obvio recordar que una unidad «de nueva planta» tarda tiempo en estar «preparada y lista para el combate...» no es cuestión, aunque suene simple el razonamiento, de montar en un breve espacio un «mecano» de personal y material, darle unas cuantas órdenes y que en breve funcione a la perfección. Se es consciente que esto no sirve siquiera para un equipo de fútbol, cuanto menos para una unidad militar cuyo partido es «la guerra». Por ello requieren de tiempo para obtener la cohesión, adiestrarse en técnicas y procedimientos tácticos, técnicos, logísticos...

Por tanto, cuando se precisa un esfuerzo que requiere el aporte de capacidades o recursos adicionales, el hecho de que procedan de una unidad de similares características, acostumbrada a trabajar con los mismos medios y procedimientos, etc., agiliza mucho, en tiempo y energías, la posibilidad de alcanzar la capacidad operativa plena necesaria para cumplir la misión encomendada. Es una lección del pasado, que se aplica en el presente y que, lógicamente, debe seguir en mente y en uso en el futuro. Pese a ello, y pese a que la motivación, profesionalidad y plena disposición de los miembros de las Fuerzas Armadas lleven a que en un tiempo relativamente breve —comparado con los tiempos medios estimados como habituales en organizaciones similares— se sea capaz de adaptarse a trabajar en marcos diferentes, lo cierto es que, en ocasiones, y obligado por la necesidad debida a la sobreextensión de fuerzas —unas exigencias de personal desplegado que llevan al límite determinadas capacidades—, todas las naciones del mundo, en ocasiones, han conformado

agrupamientos tácticos con un cierto carácter de «amalgama táctica», han empleado personal y capacidades, con un «ligero baño», para atender a esos esfuerzos puntuales extras requeridos en determinadas ocasiones.

Y si bien, como se señala por ser un hecho contrastado, merced al esfuerzo y la motivación de sus efectivos se consigue un resultado razonable, no es ni puede ser la pauta habitual ni deseable. No resulta serio ni razonable, pues no es una adaptación, realmente es... «un apaño». Y una solución de compromiso no puede ser una pauta habitual, pues entonces estaríamos hablando de la primacía de los «talibanes» de una u otra modalidad de poder. Y aunque se pueda pretextar, como argumento justificativo, que ciertas naciones o en ciertos momentos o en determinadas circunstancias se han tomado determinaciones de este tipo, cada nación, cada momento y cada circunstancia probablemente haya formulado, sobre la base de su realidad, historia, capacidades, necesidades, etc., un estudio de factores que le haya conducido a que la opción «menos mala» —que no buena— sea esa. Y frente a cualquier ejemplo que quiera utilizarse de manera sesgada, existen antiejesemplos sobrados para anular ese planteamiento.

Las Fuerzas Armadas españolas se han visto sujetas a un proceso de reducción, tanto debido a la profesionalización como al ajuste de presupuestos. Esa reducción de unidades, unidades en muchos casos con historiales de siglos, con participación en hechos y eventos claves para entender la propia historia de nuestro país, obviamente ha generado sentimientos de íntimo pesar, pues las pugnas entre la cabeza y el corazón, entre razón y sentimientos, suelen tener ese efecto secundario..., cuando gana la lógica. El proceso de cambio, que es constante —aunque las esencias permanezcan, la superestructuras deben adaptarse—, puede implicar e implicará nuevas modificaciones y reestructuraciones. Y, obviamente, el corazón tenderá a emplear argumentos de pasión, mostrando, quizás, especificidades que, en la actualidad, no son más que meros procedimientos fácilmente adquiribles por cualquier unidad, señalando la primacía absoluta (¿cómo los ideólogos geopolíticos?) de un entorno —tierra, mar o aire— sobre el resto o la capacidad de adaptación de «mi» unidad para transformarse en otra cosa distinta..., y que de esta manera sea una de las unidades ¡del modelo a copiar! cuya bandera sea la que pase al museo... esta opción no parece lógica. Ni, siquiera, proponerla.

A modo de reflexión final

La competencia, elemento inherente al ser humano, motiva que, llevada esta al extremo, se transforme en pugna, en conflicto; si bien no es un axioma, los hechos a lo largo de la Historia parece muestran esta realidad.

Y para esa pugna, incluso las visiones sobre el planeta son distintas, cuanto más los entornos que es necesario dominar o controlar para obtener ventaja o, simplemente, para ser capaz de salvaguardar los intereses legítimos.

Y esas visiones de entornos dominantes, como todo producto humano, se impregnan de las percepciones y sentimientos de las personas que las formulan, en muchas ocasiones, más fruto de un acto de fe que de un ejercicio de razón. Y, en ocasiones, se llega a un fenómeno de «talibanización» de radicalismo en los planteamientos que, por exclusión, niega casi sistemáticamente todo lo demás, todo lo diferente, todo lo «no suyo». Y eso es muy peligroso, pues no todo es blanco o negro. Y la vida, el mundo y la estrategia son inclusivas per se.

La importancia del modelo conceptual a alto nivel radica en que del mismo dimana la estructuración y conformación de una sociedad; en función del «modelo elegido», se articulan fines medios y modos, se deben vincular adecuadamente Diplomacia, Información, inteligencia, Economía..., los pilares básicos de un plan estratégico —y de una sociedad— para que ese modelo sea eficiente y consecuente.

En ese marco, como una pieza más del modelo, y como pieza clave en caso de un conflicto armado —sin olvidar el papel esencial que juega respecto a la capacidad de disuasión— las Fuerzas Armadas se adaptan para hacer frente a las misiones establecidas, que en el caso de las FAS españolas, dimanen de la Constitución. Y esa adaptación ha pretendido y pretende mantener el equilibrio entre fines, medios y modos, en un escenario global siempre cambiante y ante una tipología de conflictos que también mutan adaptándose a esa nueva situación intentando explotar nuestras debilidades. Por ello sigue siendo necesario, probablemente, mantener un conjunto equilibrado de capacidades, recordando que equilibrio no es una media aritmética.

En cualquier caso, la adaptación y reorganización obliga y obligará a crear nuevas estructuras y unidades para atender a nuevos entornos —caso paradigmático, el «Mando Conjunto de Ciberdefensa»— y, en ocasiones, a disolver o reconfigurar otras. Son decisiones duras, que tienen un impacto evidente en las personas que se sienten —¿y

que militar no siente su unidad?— fuertemente vinculadas con la misma. Pero eso no ha de ser justificativo para que, desde el punto de vista conceptual, se pueda propugnar «el apaño» —en los términos expresados en líneas anteriores— como procedimiento de mantenimiento de unas unidades o estructuras en detrimento de otras a las cuales se aspira, en el fondo, a imitar.

*Pedro Sánchez Herráez**
Coronel de Infantería (DEM)
Doctor en Paz y Seguridad Internacional

29/2017

16 de marzo 2017

Sonia Velázquez León*

El terrorismo argelino: una
amenaza para la seguridad
energética española

El terrorismo argelino: una amenaza para la seguridad energética española

Resumen:

El concepto de seguridad energética lleva ya años presente en las estrategias nacionales de seguridad, siendo este también el caso de España y de otros países de la Unión Europea. Argelia, poder militar en la región del Magreb, es el octavo exportador mundial de gas y el tercero de la Unión Europea con cerca del 25% de la cuota de mercado de importaciones europeas en relación a este producto. España es el segundo mercado del gas de Argelia y esto implica también que aquellas amenazas que rodeen a la energía argelina son también riesgos para la seguridad energética española. El terrorismo argelino es pues una amenaza clara para la seguridad española, y aunque los ataques terroristas contra instalaciones energéticas no son frecuentes, sí pueden tener enormes repercusiones tanto a corto como a largo plazo para España y por ende para toda la Unión Europea.

Abstract:

The concept of energy security has already been included for years in the national security strategies, such as it has been the case for Spain and other European Union countries. Algeria, the military power in the Maghreb region, is the eight world exporter of gas and the third for supplier of the EU, with around 25% of the European market share

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

of gas. Spain is the second market for Algerian gas; it means that the risks around Algerian energy are also threats to the Spanish energy security. Algerian terrorism is therefore a clear danger towards Spanish security, and although terrorist attacks against energy infrastructures are not frequent, they can however have enormous repercussions both in the short and long term for Spain and thus for the European Union.

Palabras clave:

Argelia, España, terrorismo argelino, Al Qaeda en el Magreb Islámico, MUYAO, atentado, seguridad energética.

Keywords:

Algeria, Spain, Algerian terrorism, Al Qaeda in Islamic Maghreb, MUYAO, terrorist attack, energetic security.

La seguridad energética

Las relaciones internacionales se basan en la interrelación entre diversos actores e intereses. Podría definirse la geopolítica como la ciencia que analiza la conexión entre poder e intereses en un espacio geográfico determinado. En concreto, la geopolítica de los recursos naturales atiende a esas conexiones valorando la escasez y la distribución irregular de los recursos en el mundo, además de las necesidades de los diversos actores en cuanto a elementos como el agua, el uranio, el gas o el petróleo, recursos utilizados como fuente de energía. Puede decirse que la geopolítica de la energía «analiza la proyección de poder por parte de los actores presentes en el espacio geográfico que alberga las reservas y las infraestructuras de producción y transporte y que su objetivo primordial es la seguridad energética»¹.

Todo actor internacional (ya no solo los Estados) busca mantener su seguridad energética, es decir, poder acceder a un flujo constante y estable de energía que le permita desarrollarse. En el caso de España, la Estrategia Nacional de 2013 recoge la importancia de la seguridad energética y en concreto en el capítulo 3, «riesgos y amenazas para la seguridad nacional», hace referencia a la «vulnerabilidad energética», junto a otros elementos como los conflictos armados o el terrorismo. El apartado dedicado a la vulnerabilidad energética dice textualmente que «la actividad terrorista que se desarrolla en algunas zonas productoras de gas y petróleo naturales supone un factor adicional de riesgo para la seguridad energética»².

En relación a esas zonas productoras de hidrocarburos y a las zonas en las que existe actividad terrorista, centrándose en el caso español concretamente, se debe hacer especial referencia al norte de África. El continente africano abarca un espacio de aproximadamente 30 millones de kilómetros cuadrados y plantea importantes retos, con un crecimiento poblacional y económico cada vez mayor. Una de las principales amenazas provenientes de África, por no decir la mayor, es el terrorismo de corte yihadista, que tiene su origen en el norte africano pero que se ha extendido también a la región del Sahel y al África Subsahariana. El crimen organizado, tan extendido en el continente, ha servido tradicionalmente como fuente de financiación para los yihadistas,

¹ Escribano, Gonzalo. (2014). *Políticas energéticas: geopolítica y seguridad energética en el sistema internacional*. ENERCLUB.

² Estrategia Nacional Española de 2013.

pero en los últimos tiempos la venta de hidrocarburos también ha supuesto una importante forma de obtener recursos.

Argelia

Argelia es uno de los países más ricos en recursos de toda África, siendo el Estado más interesante en términos de seguridad energética para España.

Políticamente hablando, en 2016 se aprobó la tercera revisión constitucional del actual presidente Bouteflika, quien obtuvo su cuarto mandato en mayo de 2014. Pese a que este último fue más contestado, Bouteflika volvió a ganar, esta vez con un 80% de los votos (aunque con un 51% de participación). La presidencia de Bouteflika saneó las cuentas públicas argelinas, se centró en el crecimiento económico y en la devolución de la deuda exterior y consiguió sacar un gran partido a los altos precios de hidrocarburos. Sin embargo, la caída del precio del petróleo está ensombreciendo aquellos logros, además de los rumores sobre su incapacidad para gobernar.

En cuanto a política exterior, la situación argelina no es sencilla, puesto que el país está rodeado de diversos conflictos e incertidumbre. Libia sigue sumida en el caos, Túnez lucha por la democracia y por subsistir a los ataques terroristas, y la crisis de Malí aún vive, afectando al sur argelino y al vecino Níger. Todo ello sin olvidar la eterna competición con Marruecos y el sempiterno conflicto sobre el Sáhara Occidental, frontera que sigue cerrada. Por si fuera poco, Argelia es consciente de que aún debe estar atenta a las consecuencias de las mal llamadas Primaveras Árabes si quiere mantener su estabilidad³.

En términos energéticos, Argelia es el principal suministrador de gas natural de España, con el 46,4% de las importaciones españolas de gas. Tras Argelia, España tiene como suministradores a Nigeria con un 14%, Noruega con un 10,5% y Qatar con un 10,3%. Además de sus relaciones bilaterales, España y Argelia también colaboran en diferentes organizaciones, como la Unión para el Mediterráneo, la Iniciativa 5+5 o el Diálogo Mediterráneo de la OTAN⁴.

³ López Flores, R.; Orellana Pérez, M.; Peñate Flores, R. *Nuevo espacio geopolítico del terrorismo islámico en el Norte de África y sus implicaciones políticas y sociales para la seguridad regional. Período 2007-2013. Caso: Malí y Argelia*.

⁴ Oficina de Información Diplomática, s.f. ARGELIA. REPÚBLICA ARGELINA DEMOCRÁTICA Y POPULAR. FICHA PAÍS.

Según el FMI, el crecimiento del PIB argelino en 2015 fue del 3,1%. Esta cifra supone una bajada respecto al crecimiento esperado, un 4,3%. La economía argelina, altamente dependiente de las exportaciones de petróleo y gas, que representan más del 60% de los ingresos del Estado, sigue sin haber emprendido las reformas liberalizadoras que le permitirían aumentar el consumo interno sin perjudicar a su capacidad de exportación. La caída del precio del crudo que comenzó en 2014 ha traído aún más dificultades a la economía argelina. Aunque el país cuenta con ciertas reservas nacionales, en 2015 se consumió una parte importante de las mismas. El Fondo de Regulación de Ingresos, en el que se acumula el excedente de sus ingresos de hidrocarburos, ha caído más de 40% respecto a los 47.000 millones de dólares que tenía hace dos años, mientras que el Fondo de Reserva de Divisas ha pasado de 193.200 millones de dólares en otoño de 2014 a unos 150.000 millones unos doce meses más tarde. El 2015 ha sido el año que más ha impactado en la economía argelina en este sentido. Así, se ha producido un déficit comercial de 13.700 millones de dólares, frente al excedente de 4.310 millones en 2014 y una tasa de cobertura de las importaciones del 75%, cuando el año anterior fue del 104%. El volumen global de las exportaciones alcanzó 37.787 millones de dólares, frente a los 62.886 millones de dólares de 2014, lo que supone un descenso del 39,91%. Finalmente, las importaciones se redujeron de 58.580 millones de dólares en 2014 a 51.501 millones en 2015, un 12%.

Hasta 1986 la política energética argelina fue muy nacionalista, pero a partir del año 2000 el presidente impulsó ciertos cambios liberalizadores en Sonatrach, la empresa nacional argelina por excelencia⁵. Argelia, a través de su empresa Sonatrach, planea redistribuir sus exportaciones y ampliar también su presencia en los mercados internacionales; así, los objetivos serían el incremento de la cuota de gas en los mercados tradicionales próximos del sur de Europa, el mantenimiento o aumento de las cuotas en mercados abastecidos con gas natural licuado y el apoyo a los partenariados comerciales, especialmente con empresas europeas pero también con empresas rusas como Gazprom⁶.

Intentando liberalizar la economía y ahorrar en costes, el Gobierno de Bouteflika modificó en julio la Ley de Presupuestos 2015 para adaptarla al nuevo precio del crudo, pero aún

⁵ Mañé Estrada, A., s.f. *Argelia: ¿retorno al nacionalismo energético?*

⁶ Faïd, M. K., *El impacto del incremento del precio del petróleo; perspectivas del gas argelino*. SPTEC, Pétrole & Gaz.

sigue habiendo retos importantes en el sector, como la enorme tasa de desempleo, la lucha contra el mercado informal o las barreras a la inversión extranjera.

El principal socio comercial de Argelia sigue siendo la Unión Europea, con el 49,21% de las importaciones y el 68,28% de las exportaciones argelinas hacia el mundo. España ha pasado de ser el primer socio comercial de Argelia a ser el segundo, con un volumen total de 10.499 millones de dólares, frente a Italia que ocupa ahora la primera posición con 10.995 millones de dólares. España, por su parte, exportó a Argelia por valor de 3,9 mil millones de dólares, es decir un 21,7% menos que el año anterior. En 2015 España tuvo una cuota de mercado del 7,7% de las importaciones argelinas, casi un punto completo menos que en 2014. En cuanto a exportaciones argelinas hacia el extranjero, España sigue siendo el primer cliente de Argelia, con casi 6,6 mil millones de dólares, lo que, sin embargo, es una reducción del volumen del 31% respecto a 2014. España representó en 2015 el 17,37% del total de ventas de Argelia al mundo, subiendo en cuota de mercado respecto al 13,18% que representaba en 2014.

La Unión Europea y Argelia

La Unión Europea lleva ya años planteándose la posibilidad de un Mercado Energético Común. Pese a que los avances no son suficientes, la crisis de Ucrania y los cortes de suministros rusos han vuelto a reabrir el debate. Por si fuera poco, la Unión Europea tiene que competir cada vez más con China e India como grandes consumidores de energía y EE.UU., planea en unos años ser autosuficiente en términos energéticos, lo que podría reducir los intereses geopolíticos compartidos con la UE⁷.

La Unión Europea está, a través de sus miembros mediterráneos, estrechamente ligada a la región africana en términos de seguridad energética. España, Italia y Portugal, y hasta cierto punto Francia, dependen en gran parte del gas argelino y el hecho de que estos Estados miembros hayan resultado menos afectados por la crisis ruso-ucraniana ha vuelto a remarcar la posibilidad de África como proveedor. Además, el 80% del gas producido en el norte de África lo gestionan compañías europeas⁸. Argelia es el octavo exportador mundial de gas y el tercero de la Unión Europea con cerca del 25% de la cuota de mercado de importaciones europeas en relación a este producto.

⁷ Hidalgo García, M. *El MIDCAT: el papel de España en la seguridad energética de Europa*. 2014

⁸ Salinas, D., *La seguridad del suministro energético en el sur de Europa occidental: el gas argelino como posible factor geopolítico en la integración regional del espacio euromediterráneo*. Institute Français de Géopolitique.

Italia, Francia y España suponen el 80% de las exportaciones argelinas de gas, el conjunto de los mercados europeos representan el 90% de las exportaciones del país africano, y el de los mediterráneos el 97%⁹. Dos tercios de las exportaciones argelinas fluyen a través de los gaseoductos con Italia y España y el resto a través de Gas Natural Licuado, tecnología en la que Argelia fue uno de los primeros exportadores¹⁰.

Las relaciones energéticas en el llamado espacio Euromediterráneo se han ido fortaleciendo en los últimos años, en gran parte gracias al Proceso de Barcelona de 1995. Desde entonces, las políticas se han encaminado sobre todo a la seguridad y a la integración energética del sector, con organizaciones como la OME (Organización Mediterránea de la Energía) y el Foro de Energía Euromediterráneo¹¹.

Tanto en términos de gas natural como de gas natural licuado, España está en una situación ventajosa para aprovechar las ganancias y el gran potencial de la cuenca del Mediterráneo¹². En el modelo español, el suministro de gas llega por dos vías: los gaseoductos internacionales (un 53.7% del total) y el gas licuado, a través de seis gaseoductos internacionales: dos con Argelia, dos con Portugal y dos con Francia. El modelo de diversificación español podría reducir la dependencia del gas ruso en un 10% al resto de la Unión Europea¹³ si se termina la construcción del MIDCAT (gaseoducto que conectaría Francia y España a través de Cataluña), que actualmente se encuentra entre los posibles proyectos de infraestructuras energéticas de Interés Común para la UE¹⁴.

Argelia y España

Argelia es el Estado más relevante en términos energéticos para España en la región del Sahel. Las importaciones españolas de gas argelino se han multiplicado por 10 desde 1995¹⁵. Tanto España como Argelia están interesadas en invertir y aumentar la producción y la exportación de hidrocarburos argelinos, además de en desarrollar más

⁹ Escribano, Gonzalo. *Argelia y España, potencial de alto nivel*. Real Instituto Elcano. 2013.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Salinas, D., *La seguridad del suministro energético en el sur de Europa occidental: el gas argelino como posible factor geopolítico en la integración regional del espacio euromediterráneo*. Institute Français de Géopolitique.

¹² Moraleda García de los Huertos, P., s.f. *EL MERCADO DEL GAS NATURAL*.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Hidalgo García, M. *El MIDCAT: el papel de España en la seguridad energética de Europa*. 2014.

¹⁵ Escribano, G., s.f. *Gestionar la interdependencia energética hispano-argelina*.

el corredor occidental de gas que une Argelia con Europa a través de España¹⁶. Argelia es el primer exportador de gas a España y los hidrocarburos representan más de la tercera parte del PIB argelino, las dos terceras partes de los ingresos fiscales y el 97% de las exportaciones. Hoy Argelia sigue siendo el primer suministrador de gas natural de España, incluso tras el proceso de diversificación de suministros que llevó a cabo España y que hace que hoy importe hidrocarburos de Nigeria, Qatar y Trinidad y Tobago. Además, desde la entrada en funcionamiento del gaseoducto Medgaz en 2011, las importaciones argelinas de gas han vuelto a aumentar. España es el segundo mercado del gas de Argelia (21,6% de sus exportaciones), por detrás de Italia (27,5%), pero por encima de Francia (11,2%) y Turquía (6,9%)¹⁷.

Durante la llamada «década negra» de Argelia, es decir, de 1992 a 2001, la posición española fue de cautela y de repliegue tras la Unión Europea, intentando conseguir garantías de que España seguiría siendo abastecida por Argelia incluso en el caso de que el Frente Islámico de Salvación alcanzara el poder. Será ya en 2002 cuando se firme el acuerdo de Asociación entre la UE y Argelia. Pocos meses después Argelia y España firman el Tratado de amistad, buena vecindad y cooperación¹⁸.

Más allá del comercio y la importación de hidrocarburos argelinos, la interdependencia hispano-argelina se refleja también físicamente a través de las diversas infraestructuras que comunican los sectores energéticos de ambos países: dos gasoductos, un sistema de plantas de regasificación y licuefacción, y las capacidades de almacenamiento asociadas¹⁹. No se puede negar pues la importante relación comercial existente entre España y Argelia. Este vínculo comercial centrado especialmente en la energía y en concreto en el gas, trae de vuelta la importancia de la seguridad energética. Pese a que el sistema energético español tiene una estructura bastante diversificada, Argelia tiene un papel importante en el mismo. El peso de Argelia y su gas para España ha ido creciendo desde la puesta en marcha del gaseoducto Medgaz en 2011 (de Almería a Beni Saf) y entre ambos países está construido el gasoducto Duran Farrell que, vía Marruecos, llega a España y Portugal desde 1996.

La interdependencia Argelia-España también se refleja en el panorama empresarial. Repsol lidera el consorcio que explota los campos de Reggane Nord, que forman el

¹⁶ Escribano, Gonzalo. (2013). *Argelia y España, potencial de alto nivel*. Real Instituto Elcano.

¹⁷ *Ibíd.*

¹⁸ Bustos, Rafael. *Las relaciones España-Argelia, una mirada desde España*. CIDOB.

¹⁹ Escribano, Gonzalo. (2013). *Argelia y España, potencial de alto nivel*. Real Instituto Elcano.

núcleo del Proyecto Gasístico del Sudoeste y en el que participan Sonatrach, RWE y Edison. Cepsa ya estaba asentada en el sector argelino de energía cuando se construyó el Medgaz y es por ello socia del proyecto, además de que firmó un acuerdo de exploración y producción en la cuenca de Berkine a principios de 2011. A su vez, Cepsa tiene proyectos conjuntos con la empresa nacional argelina Sonatrach en el campo de Ourhoud, en el que se producen unos 250.000 barriles al día. Iberdrola y Abengoa también están presentes en Argelia y en sus sectores energéticos²⁰. España sigue siendo hoy uno de los grandes inversores en Argelia, mientras que las importaciones españolas de gas argelino superaron en 2011 los 4.200 millones de euros, cerca del máximo de 2008 de casi 4.500 millones de euros²¹. Además, existe desde 2013 el Círculo de Comercio e Industria argelino-español²². En el futuro, las relaciones hispano-argelinas deberían ser incluso más ambiciosas, de forma que Argelia no solo se convirtiera en el principal suministrador de gas de España sino en un socio comercial e inversor de primer orden en el Mediterráneo, comparable (pese a sus diferencias) con Marruecos o Turquía²³.

El terrorismo en Argelia y su impacto en el sector energético

Aquellos acontecimientos que supongan una amenaza para Argelia suponen también un riesgo para España, especialmente por sus activos energéticos en el país vecino. La seguridad nacional argelina y en concreto la lucha contra el terrorismo sigue siendo un asunto de primer orden para la seguridad energética de España. Por su parte, Argelia es el poder militar de la región, con un presupuesto de 9.500 millones de dólares en 2011²⁴ y tiene una larga historia de lucha contra el terrorismo.

En términos de seguridad, en 2008 ambos países firmaron el Convenio en materia de seguridad y lucha contra el terrorismo y la criminalidad organizada y aplican el Código de Conducta Euro-Mediterráneo contra el Terrorismo adoptado en la Cumbre de Barcelona (2005)²⁵.

²⁰ *Ibíd.*

²¹ Escribano, G., s.f. *Gestionar la interdependencia energética hispano-argelina*.

²² Sánchez Rojas, E. *Argelia 50 años después ¿suma y sigue?*. IEEE. 2012.

²³ Escribano, Gonzalo. *Argelia y España, potencial de alto nivel*. Real Instituto Elcano. 2013.

²⁴ *Ibíd.*

²⁵ Oficina de Información Diplomática, s.f. *ARGELIA. REPÚBLICA ARGELINA DEMOCRÁTICA Y POPULAR. FICHA PAÍS*.

Lamentablemente, el islamismo yihadista también tiene una importante presencia en Argelia, a través de movimientos como Al Qaeda, Boko Haram, el Estado Islámico o Al Shabbab. Además, existen otros grupos que también suponen riesgos como el Movimiento para la Unidad y la Yihad en África Occidental (MUYAO) o al Morabitún. Los expertos consideran que para un grupo terrorista, el ataque a una instalación energética implica demasiadas capacidades y conlleva numerosos riesgos, pero eso no quiere decir que la posibilidad no exista. Como ejemplo cabe citar octubre de 1996, cuando el GIA anunció que todos los trabajadores vinculados al sector de los hidrocarburos eran objetivos de su grupo porque eran los ingresos del petróleo y del gas los que permitían la perpetuación del régimen apóstata e impío. Osama Bin Laden insistió también en vida en la importancia de atacar la producción de energía de países relacionados con Occidente (los llamados Gobiernos apóstatas) a fin de «cortar las arterias que alimentan la vida de las Naciones Cruzadas»²⁶.

No es necesario considerar todas las instalaciones del eje hispano-argelino como vulnerables ante un ataque terrorista, pero sí hay que tener en cuenta el riesgo, sobre todo en las primeras fases, desde que los recursos se extraen hasta que llegan a los mercados europeos.

Así, por ejemplo, destaca la crisis de rehenes producida en la central de gas argelina de In Amenas. Este complejo es el cuarto por importancia de producción en Argelia e inició su producción en 2006, generando cerca del 10% del gas argelino. La empresa nacional Sonatrach exporta la producción de esta planta íntegramente a Europa. El ataque a In Amenas no tuvo consecuencias sobre el abastecimiento argelino a España, pero sí puso de manifiesto la vulnerabilidad de las instalaciones energéticas²⁷, además de que murieron más de 20 rehenes occidentales²⁸. El caso de In Amenas es interesante además desde el punto de vista energético, como ya se ha comentado anteriormente, (1) porque demuestra que los terroristas tienen este tipo de instalaciones como uno de sus objetivos; (2) porque pone de manifiesto que el nivel de seguridad para defender las mismas podría mejorarse; y (3) porque Occidente vivió el suceso con inquietud y alarma, ya no solo por los secuestrados (de por sí, más que suficiente) sino por la inseguridad de que los terroristas se hicieran con la central o pudieran dejarla inoperativa.

²⁶ *Ibíd.*

²⁷ *Ibíd.*

²⁸ Helena, Sallon. (2013). *Un histórico combatiente yihadista ligado a Al Qaeda es el autor del ataque*. El País.

De este tipo de amenaza ya es consciente la OTAN, que en la Cumbre de abril de 2008 sobre seguridad energética trató la posibilidad de que los tendidos de transporte de energía pudieran ser atacados y cómo se podría prevenir esta situación. La organización ya ha trabajado con el Gobierno de Argelia en diferentes ejercicios cuyo fin es prevenir posibles actos terroristas que pretendan destruir gaseoductos o buques metaneros que transporten gas argelino a Europa y a EE.UU.²⁹.

Conclusiones

En cuanto a los riesgos que traería un ataque terrorista a instalaciones energéticas, podrían dividirse en dos bloques: amenazas para el suministrador y peligros para los exportadores de hidrocarburos.

Como suministrador, Argelia vería como sus ingresos decrecen a un ritmo alarmante y como los inversores pierden confianza en la estabilidad del territorio. En caso de que los terroristas se hicieran con los recursos energéticos y no los destruyeran, los beneficios obtenidos de la venta de esos hidrocarburos servirían además como método de financiación del terrorismo yihadista. El país depende en gran parte de la exportación de hidrocarburos y no puede permitirse perder las ganancias que obtiene de las ventas de estos, especialmente del gas, con lo cual el riesgo terrorista sobre infraestructuras energéticas no es ya solo una amenaza a la seguridad nacional, sino también a la economía y a la forma de vida de los argelinos, lo que conllevaría una mayor inestabilidad en un país que ya estuvo cerca de sucumbir a la llamada Primavera Árabe.

Como exportador, a corto plazo España sufriría cortes importantes de energía, puesto que Argelia proporciona el 60% del gas que utilizan los españoles, y dicha escasez de gas le haría tener que buscar con rapidez otras fuentes o suministradores, lo que también podría desestabilizar el mercado europeo. Además, su seguridad energética se habría visto mermada, hecho que sería conocido por el resto de países exportadores de gas, que tratarían de cobrar a España un precio más alto por la compra de sus hidrocarburos. A largo plazo, eliminar el 60% del gas argelino del mercado implicaría una total reestructuración del mercado energético español. España no podría elegir obtener su gas de Libia, un antiguo suministrador de energía, puesto que tras la Primavera Árabe y los consecutivos conflictos el país no está en condiciones de ser un interlocutor en el

²⁹ Echevarría Jesús, C., (2011). Amenazas yihadistas contra los tendidos energéticos argelinos. *Análisis*, Issue 841828.

mercado ni tampoco una fuente segura de recursos. Otro de los grandes suministradores de gas a Europa es Rusia, pero si España se viera forzada a abastecerse del gas ruso, perdería no solo su independencia del gigante euroasiático, y por lo tanto estar fuera de la esfera de influencia de este, sino que también vería como su posibilidad de convertirse en un *hub* energético para la Unión Europea desaparece.

España no puede a día de hoy desvincularse de Argelia ni de la seguridad interna en esta. La sexta línea de acción de la Estrategia Nacional está dedicada a la seguridad energética y en el apartado de riesgos aparece la posibilidad de un ataque intencionado. Es cierto que los actos terroristas centrados en instalaciones energéticas argelinas no han sido numerosos, pero el caso de In Amenas ya sirve para poner de manifiesto los riesgos de un grupo terrorista atacando una central gasística. El riesgo de un golpe de este estilo no es inminente, frecuente ni habitual, pero solo uno que se llevara a cabo con éxito causaría enormes daños a Argelia, a España y a la Unión Europea.

España debe saber aprovechar su relación energética con Argelia para favorecer la primacía de esta sobre otros Estados y para extender su propia influencia en la Unión Europea, salvaguardando su seguridad energética.

Sonia Velázquez León*
Licenciada RRLL y Traducción
Especialista Seguridad Internacional y Geopolítica de la Energía

Bibliografía

Ammour, Laurence Aida. *Algeria's Role in the Sahelian Security Crisis*.

Arteaga, Félix; Escribano, Gonzalo. *La ocupación yihadista de la planta de gas de In Amenas en Argelia: ¿consecuencia de la intervención en Mali o secuestro fallido?* Real Instituto Elcano.

Barriga Agudelo, D. (2012). *Estructuración del yihadismo contemporáneo y sus implicaciones en Al-Qaeda en el Magreb islámico y Jamaah Islamiyah*.

Boukhars, Anouar. *The paranoid neighbour: Algeria and the Conflict in Mali*. CARNEGIE.

Bustos, Rafael. *El islamismo argelino: análisis de élites y recursos*.

Bustos, Rafael. *Las relaciones España-Argelia, una mirada desde España*. CIDOB.

Echevarría Jesús, C. (2011). Amenazas yihadistas contra los tendidos energéticos argelinos. *Análisis*, Issue 841828.

Echeverría Jesús, Carlos. *La evolución del islamismo en los países de la Unión del Magreb*. UMA.

Escribano, G., s.f. *Gestionar la interdependencia energética hispano-argelina*.

Escribano, Gonzalo. (2013). *Argelia y España, potencial de alto nivel*. Real Instituto Elcano. 2013.

Escribano, Gonzalo. (2014). *Políticas energéticas: geopolítica y seguridad energética en el sistema internacional*. ENERCLUB.

Estrategia Nacional Española de 2013.

Faïd, M. K., *El impacto del incremento del precio del petróleo; perspectivas del gas argelino*. SPTEC, Pétrole & Gaz.

Francis, David J. *The regional impact of the armed conflict and French intervention in Mali*. NOREF.

García de los Huertos, P. Moraleda. s.f. *EL MERCADO DEL GAS NATURAL*.

Global Security, s.f. [En línea]

Disponible en: <http://www.globalsecurity.org/military/world/para/jund-al-khilafa.htm>

Helena, Sallon. (2013). *Un histórico combatiente yihadista ligado a Al Qaeda es el autor del ataque*. El País.

Hidalgo García, M. (2014). *El MIDCAT: el papel de España en la seguridad energética de Europa*.

IEEE. (2013). *AL QAIDA EN LAS TIERRAS DEL MAGREB ISLÁMICO (AQMI) Y OTROS GRUPOS DE SU ENTORNO: UNA COMPLEJA RED DE CARÁCTER VIOLENTO*.

López Flores, R; Orellana Pérez, M.; Peñate Flores, R. Nuevo espacio geopolítico del terrorismo islámico en el Norte de África y sus implicaciones políticas y sociales para la seguridad regional. Período 2007-2013. Caso: Malí y Argelia.

Mañé Estrada, A., s.f. *Argelia: ¿retorno al nacionalismo energético?*

Oficina de Información Diplomática, s.f. ARGELIA. REPÚBLICA ARGELINA DEMOCRÁTICA Y POPULAR. FICHA PAÍS.

Palacián de Inza, B., s.f. *Los desafíos de las mil áfricas, el continente silenciado.*

Reinares, F., s.f. *Mediterráneo y terrorismo internacional: ¿un nuevo marco para la cooperación?* Real Instituto Elcano.

Salinas, D., *La seguridad del suministro energético en el sur de Europa occidental: el gas argelino como posible factor geopolítico en la integración regional del espacio euromediterráneo.* Institute Français de Géopolitique.

Sánchez Rojas, E. (2012). *Argelia 50 años después ¿suma y sigue?* IEEE.

Segoviano Monterrubio, S., s.f. *España ante el reto de la seguridad energética.* OPEX.

30/2017

17 de marzo 2017

*Francisco Javier Quiñones de la Iglesia**

Un examen de las causas profundas
de los conflictos en la Posguerra Fría.
Actores civiles y militares: diferentes
aproximaciones

Un examen de las causas profundas de los conflictos en la Posguerra Fría. Actores civiles y militares: diferentes aproximaciones

Resumen:

Con el final de la Guerra Fría y la política de bloques desapareció la amenaza de un gran conflicto entre Estados, pero el espacio que reclamaba la violencia armada en las relaciones humanas lo ha ocupado un nuevo tipo de conflictos. La naturaleza interna de estos no impide que sus efectos se sientan en el nivel internacional, lo que ha transformado profundamente su fisonomía. Aunque su esencia parece que continúa siendo política, a esta se le suman nuevos factores que conforman una naturaleza del conflicto distinta, más compleja. Dicha complejidad requiere la colaboración de múltiples actores, civiles y militares, durante todo el espectro del conflicto, especialmente durante la fase de consolidación de la paz. Las relaciones entre estos actores buscan maximizar su eficacia, pero aquellas a menudo se tensan debido a la divergencia de enfoques y objetivos.

Abstract:

The end of the Cold War and bloc politics took with the threat of a major conflict between states, but the space claimed by the armed violence in human relations has been filled by a new type of conflict. Their core nature, does not prevent their effects to replicate at

***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 international level, which has changed its appearance deeply. Although its essence seems to remain political, new factors performs a new and more complex conflict. Such complexity requires the collaboration of multiple actors, both civilian and military, throughout the full range of conflict, but especially in the peacebuilding processes. Relations between these actors seek to maximize their effectiveness but those often tense due to divergence of approaches and objectives.

Palabras clave:

Conflicto armado interno, globalización, identidad, gestión de crisis, relaciones civiles-militares.

Keywords:

Civil-military relations, crisis management, globalization, identity, internal armed conflict.

Introducción

El sistema internacional atraviesa en la actualidad unos procesos de cambios estructurales, que comenzaron a ser visibles a finales de los años ochenta del siglo pasado. No obstante, sus antecedentes se podrían rastrear hasta la descolonización, a comienzos de la década de los años sesenta del siglo xx. Si nos circunscribimos al ámbito de la seguridad internacional, existen dos factores que han contribuido poderosamente a potenciar los efectos de esos cambios, o quizás sería más preciso decir que han sido ellos sus responsables; la disolución de la Unión Soviética y la globalización. El súbito desmoronamiento del régimen comunista, dejó a Estados Unidos como virtual vencedor de la Guerra Fría, por lo que se erigió como la única potencia capaz de intervenir en el momento y lugar del Globo que eligiese. De este modo, pudo disfrutar de un intenso, aunque breve momento unipolar¹.

La hiperpotencia, como denominó Hubert Vedrine² a Estados Unidos, asumió una serie de planteamientos de cara a la nueva era postsoviética que no tardaron en demostrarse erróneos. Quizás el más grave de ellos fue asumir que en el nuevo entorno estratégico, la amenaza de la guerra se vería drásticamente reducida³. Pero bajo los efectos de las dinámicas globalizadoras, los asuntos mundiales ya habían sobrepasado el punto de no retorno. La globalización es un fenómeno que es necesario analizar para comprender el entorno en el que surge y se realimenta el nuevo conflicto armado de la Posguerra Fría. Un conflicto complejo, con raíces históricas, socio-culturales y étnicas, que invariablemente aparece asociado a la lucha por los recursos. Este será el objeto de estudio del presente documento, que abordaremos inicialmente desde un punto de vista histórico, cuyo marco espacio-temporal, comprobaremos como se verá desbordado por los efectos de los procesos globalizadores.

¹ Krauthammer, Charles, «The Unipolar Moment», *Foreign Affairs Vol. 70, N.º 1*, 23-33, 1990-199, 23-24.

² Hubert Vedrine: político socialista francés. Fue ministro de Asuntos Exteriores de la República entre 1997-2002. Acuñó este término para referirse a Estados Unidos tras la caída de la Unión Soviética. Mientras el resto de potencias influían en sus espacios regionales; Estados Unidos, por el contrario, podía hacer sentir la suya de forma global.

³ Krauthammer, *op. cit.*, 23.

Mundialización y globalización

La *globalización* es un término que se ha instalado de forma permanente en el discurso, aunque a menudo se utilice de forma inapropiada. Es comprensible, puesto que fuera de los círculos especializados de las ciencias sociales, no existe una verdadera reflexión sobre su significado. Reflexión que por otra parte no es sencilla, puesto que en ocasiones se tiende a confundir este término con el de *mundialización* que, aunque ambos están relacionados directamente, no son sinónimos. La *mundialización* hace referencia a un proceso histórico por el que las sociedades se han ido transformando hacia un ente internacional, muy diferente al modelo que surgió del Tratado de Westfalia en 1648⁴. En la última parte del siglo xx, la globalización aceleró ese proceso⁵.

La *mundialización* se refiere pues, a la conformación de una sociedad que tiende a universalizarse en todos sus términos; geográficos, temporales, políticos, económicos, militares, culturales, científicos o comunicativos. Su referente hasta después de la Segunda Guerra Mundial ha sido el occidentalismo, o más exactamente el europeísmo; en el que su actor principal era el modelo westfaliano de estado. La característica distintiva del viejo modelo es su capacidad para ejercer de forma efectiva el control sobre su territorio y la población que lo habita. El poder del estado westfaliano se materializa en que controla el monopolio del uso legítimo de la fuerza dentro de sus fronteras⁶. Sin embargo, los procesos mundializadores, acelerados en la última década del siglo xx, han difuminado los marcos de referencia estatales propios del antiguo modelo, a la vez que crecen las relaciones de interdependencia entre los actores del sistema internacional⁷. El proceso globalizador, por otra parte, resulta mucho más relevante, e incluso imprescindible, para establecer el marco conceptual en el que pretendemos situar este

⁴ Firmado el 24 de octubre de 1648, puso fin a la guerra de los Treinta Años. Supuso el final de las guerras de religión en Europa y dio paso al principio de la soberanía nacional que conformará el modelo de Estado que ha perdurado hasta la actualidad.

⁵ Del Arenal, Celestino, «*Mundialización, creciente interdependencia y globalización en las relaciones Internacionales*», Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria Gasteiz, Universidad del País Vasco, N.º 1, 2008, 184 y 185.

⁶ Un Estado se denomina débil o frágil cuando pierde parte de estas capacidades, que son ocupadas por otros actores ajenos al Estado. Ante la pérdida total de aquellas, hablamos del colapso del Estado o Estado fallido.

⁷ Kenneth Waltz, referente del realismo estructural, entendía la interdependencia en un doble sentido; como mutua sensibilidad y como propia vulnerabilidad. Waltz recurre a la teoría económica para explicar que las relaciones entre actores del sistema internacional no son igualitarias. Según ello, Estados Unidos sería mucho menos vulnerable en sus relaciones económicas bilaterales con España que viceversa. Por el contrario; Keohane y Nye, desde la escuela liberal, explican el fenómeno como aquella dependencia mutua que produce efectos recíprocos en los Estados.

trabajo. Pero no será una tarea sencilla, puesto que ni siquiera existe consenso entre los especialistas en cuanto a lo que realmente comporta el fenómeno. Sus opiniones discurren desde concepciones meramente ideológicas hasta la más habitual, que asimila la globalización a la dimensión económica de la mundialización, lo que constituye una simplificación. No obstante, como ambos procesos se encuentran íntimamente relacionados, nuestra aproximación al concepto de la globalización recurrirá también al marco espacio-tiempo.

Si la mundialización utilizaba este marco de referencia para explicar las interacciones entre los Estados como únicos actores del sistema internacional, la globalización supondría la superación de dicho marco. El incremento exponencial de las relaciones de interdependencia entre actores internacionales⁸ se manifiesta por la instantaneidad y multilocalidad de las interacciones económicas, políticas, informativas, tecnológicas, culturales y toda clase de relaciones humanas. En cualquier caso, los elementos clave serían; la ubicuidad de los actores y la instantaneidad de sus acciones, como causantes de las interdependencias complejas que están conformando una nueva sociedad global⁹. Obviamente, los procesos globalizadores, que se aceleraron tras el desmoronamiento de la Unión Soviética, no habrían sido posibles sin las posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.

Globalización y conflicto

Como todo proceso evolutivo o de cambio en el seno de las sociedades, la globalización también presenta luces y sombras. Por una parte, ha conseguido sacar de la pobreza a millones de seres humanos, especialmente en Asia y África. Así lo indican, por ejemplo, los informes periódicos de la ONU (Naciones Unidas) sobre el desarrollo de los objetivos del milenio. Aun teniendo en cuenta que hablamos de cifras macro, el informe correspondiente a 2015 nos muestra que la tasa de pobreza extrema¹⁰ se ha reducido progresivamente en la mayoría de las áreas en desarrollo desde 1990. Como ejemplo de esta tendencia, en la región subsahariana el índice de pobreza extrema se ha reducido

⁸ Nos referimos también a actores no estatales supra y sub estatales, pero cuyas acciones tienen impacto en el nivel global.

⁹ Del Arenal, *op. cit.*, 218 y 219.

¹⁰ Porcentaje de personas que viven con menos de 1.25 \$ al día.

en diez y seis puntos porcentuales desde aquel año y en seis desde 2011. En 1990 representaba un 57%; en 2011 un 47% y en 2015 se había reducido al 41%¹¹.

Por el contrario, los efectos negativos de la globalización ahondan la brecha de las desigualdades, que ya no se reducen a la tradicional norte-sur, sino que también aparecen en el nivel intrarregional. Según Amnistía Internacional, cerca de mil millones de personas¹² sufren malnutrición crónica y los pronósticos multiplican por dos esa cantidad para el año 2030. La relación entre la falta de desarrollo y la pobreza con la proliferación de conflictos armados resulta especialmente visible en África, donde los países en conflicto presentan los índices mundiales más altos de pobreza y los más bajos de desarrollo¹³. De esta forma se realimenta el círculo vicioso de la pobreza y la violencia armada.

Establecido el marco global de los conflictos actuales, comprenderemos las dificultades que plantea en tal escenario la gestión de crisis. Las políticas ministeriales dejan de ser válidas, ya que incluso el marco interministerial queda superado por la complejidad de la conflictividad contemporánea. Por lo tanto, la opción más razonable, quizás la única, sea la aproximación integral al problema, lo que significa contemplarlo desde sus aspectos civiles y militares. Pero a menudo, la discrepancia entre ambos puntos de vista complica enormemente las relaciones entre ambos actores. Discrepancia que suele ser mayor cuando intervienen actores no estatales, como las ONG.

En primer lugar, analizaremos las características distintivas de los conflictos actuales, donde prestaremos especial atención al factor identitario. Como consecuencia de ello, nos plantearemos en qué medida resulta apropiado aplicar el concepto de las *nuevas guerras*, introducido por Mary Kaldor¹⁴, a este *nuevo tipo de conflicto*. A continuación, se estudiará la evolución de las relaciones-civiles militares en los procesos de consolidación de la paz y gestión de crisis, así como las dificultades para la cooperación entre ambos. Por último, expondremos las conclusiones finales que, en cualquier caso, deberán

¹¹ Naciones Unidas, «Objetivos de Desarrollo del Milenio», Informe 2015, 14. Disponible en: http://www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/2015/mdg-report-2015_spanish.pdf consultado el 2/12/16.

¹² La población mundial se estima en 6.800 millones de personas. <https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/temas/desc/> Consultado el 18/12/16.

¹³ Deen, Thalif; «Los conflictos armados agravan la pobreza rural en África», International Press Service (IPS), 7 de enero de 2016. Disponible en: <http://www.ipsnoticias.net/2016/01/los-conflictos-armados-agravan-la-pobreza-rural-en-africa/> Consultado el 17/12/16.

¹⁴ El término se debe a Mary Kaldor que en 1999 lo introdujo en el discurso académico a través de su libro; *Nuevas y Viejas Guerras: Violencia Organizada en la era global*. Kaldor desarrolló el concepto a partir de la experiencia de la guerra de los Balcanes, en la última década del siglo xx.

considerarse parciales y con carácter generalista. En un próximo trabajo pretendemos aplicar lo desarrollado en el presente documento, y sus conclusiones, al caso maliense. Este conflicto, lo tomaremos como un ejemplo de libro de texto donde podremos aplicar las ideas y puntos de vista que el lector encontrará a continuación.

El Siglo de la Violencia: las semillas de los nuevos conflictos de la Posguerra Fría

El siglo xx ha sido denominado el *siglo de la violencia*, aunque algunos autores, como el profesor Enzo Traverso de la universidad de *Picardía Julio Verne* de Amiens (Francia), consideren banal esa categorización¹⁵. Sin considerar otros conflictos, opinamos que la cantidad ingente de vidas humanas que se cobraron las dos guerras mundiales del siglo pasado¹⁶, y el nivel de destrucción material, desconocido hasta entonces, justifican sobradamente el calificativo. La PGM (Primera Guerra Mundial) ha quedado asociada a la guerra de trincheras y a las terribles matanzas de soldados, aunque fue en los primeros meses del conflicto cuando tuvieron lugar las mayores carnicerías. Ello se debió a la fatal combinación de dos factores, uno de cambio y otro de continuidad. Por una parte, los avances tecnológicos propios de la industrialización que se trasladaron al armamento y por otro, la mentalidad tradicional de las élites decisorias que, aun siendo capaces, se dirigían por unos convencionalismos absolutamente rígidos.

El desprecio que la doctrina militar francesa parecía demostrar hacia la vida de los soldados, era en el fondo producto de su obsolescencia¹⁷. Las relativamente pocas ametralladoras presentes en el frente en el verano de 1914 causaron un número pavoroso de bajas¹⁸. La PGM supuso la primera guerra total, donde podríamos

¹⁵ Traverso, Enzo, «*Memoria y conflicto: las memorias del siglo XX*». Conferencia celebrada en el CCCB (Centro de Cultura Contemporánea de Barcelona), 11 de noviembre de 2002. Disponible en: http://www.cccb.org/rccs_gene/traverso.pdf consultado el 21/11/16

¹⁶ Las estimaciones oscilan entre los cincuenta y ochenta millones de muertos entre ambas guerras. De ellos sesenta corresponderían a la guerra de 1939-1945, incluyendo los seis millones de judíos exterminados en el Holocausto.

¹⁷ El Ejército francés de 1914 seguía aferrado a los preceptos tácticos y doctrinales que le proporcionaron la victoria en la guerra franco-prusiana de 1870. En concreto, el alto mando francés aplicaba estrictamente la doctrina de la *ofensiva a ultranza*. De acuerdo con ello, una parte del Plan XVII contemplaba una serie de ofensivas en la región de Alsacia-Lorena. Con ellas, se confiaba en poder desequilibrar un eventual ataque alemán que, desde más al oeste, solo podía tener como objetivo París. A la postre, los ataques costaron al Ejército francés cerca de 200.000 muertos (y casi otros tantos al bando alemán), pero no lograron sus objetivos. Por diversas causas, los generales franceses no contemplaron otra opción, como una maniobra retardadora que desgastase a las fuerzas enemigas antes de la línea del Marne. En cambio, buscaron incansablemente la batalla decisiva mediante la acción ofensiva, sin tener en cuenta la variable que introducía la tecnología en los antiguos métodos.

¹⁸ Hastings, Max; «*1914, el año de la catástrofe*», Barcelona, Grijalbo, 2013, 212 y 213.

considerar que se puso en práctica el concepto de guerra ideal o absoluta de Clausewitz¹⁹. Esta a su vez, se opone a la guerra real, limitada por el objetivo político²⁰. La Sociedad de Naciones (1919) se creó con la noble intención de terminar con todas las guerras y más tarde, el Tratado de Briand-Kellog (1928), que se denominó pretenciosamente como de prohibición de la guerra, intentó reforzar el sistema de seguridad colectiva que surgió después de 1918.

Sin embargo, el fracaso de ambas iniciativas dejó expedito el camino a peligrosas dinámicas durante los años veinte y treinta. Esos años, fueron testigos de la creciente inestabilidad continental y del auge de los totalitarismos en Europa y Asia que dejaron libre el camino hacia una nueva guerra. Los regímenes recién llegados se desarrollaron con rapidez, alimentados por un discurso violento y excluyente, en el que la identidad nacionalista se complementaba con la identidad racial. Finalmente, la única válvula de escape posible fue nuevo conflicto. La SGM (Segunda Guerra Mundial) sería más destructiva aún que la anterior.

El coste en vidas, sufrimientos y perjuicios económicos hizo que los vencedores se preguntasen si había merecido la pena la victoria. Hoy día no cabe lugar a duda tras considerar las consecuencias que hubiese acarreado para el mundo la victoria de las potencias del Eje. El aspecto quizás más desconcertante de la forma en que Alemania y Japón condujeron las hostilidades fue, posiblemente; la maldad intrínseca que presidía sus políticas expansionistas. Reconocemos que la maldad no sería una variable adecuada para un estudio académico sin incurrir en el sesgo; pero las políticas mecanizadas, fríamente diseñadas para exterminar a pueblos enteros, no encuentran precedente histórico²¹. El desmoronamiento de los fundamentos espirituales y culturales de la civilización, junto a la toma de conciencia de que una absoluta amoralidad podría ir asociada al talento y a la formación, resultaron ser mucho más inquietantes que la reconstrucción de las ciudades destruidas²².

¹⁹ Una vez iniciada la acción violenta, esta se continuará impulsada por su propia lógica hasta sus últimas consecuencias. Se desencadenan acciones recíprocas teóricamente ilimitadas.

²⁰ Clausewitz, Klaus von, «*De la Guerra*», Buenos Aires, Astri, 2003, 21-28.

²¹ El genocidio armenio llevado a cabo por los turcos durante la PGM podría ser el precursor de los exterminios masivos de la SGM.

²² Weinberger, Gerhard L., «*Un Mundo en armas. La Segunda Guerra Mundial: una visión de conjunto*», Barcelona, Grijalbo, 1995, 1020-1022..

Concepciones de la Guerra: Las guerras justas

Desde una perspectiva filosófica, una mirada a los conflictos del Siglo de la Violencia no podría ignorar los conceptos del *ius ad bellum*²³ y del *ius in bello*²⁴. Ambos han desempeñado un papel trascendental en las concepciones que, sobre la guerra, han dominado en Occidente a lo largo de su historia. Sin embargo, en el contexto de las *nuevas guerras*, han sido enérgicamente contestados por su presunta instrumentalización, «Is the war on terror a struggle between Islam and the West? Is it a clash of civilisations?»²⁵. En el siglo V, San Agustín de Hipona (Túnez, 354-430 d.C.) se vio obligado a contemporizar con el poder y los pacifistas cristianos, para lo que elaboró su teoría de la *guerra justa*. En su obra *La ciudad de Dios*, pretende complacer a belicistas y pacifistas: «Hay algunas excepciones, sin embargo, a la prohibición de no matar, señaladas por la propia autoridad divina. En esas excepciones [...]. De ahí que no quebrantaron, ni mucho menos, el principio de no matarás, los hombres que, movidos por Dios, han llevado a cabo guerras»²⁶.

San Agustín, incluso, rescata el punto de vista aristotélico sobre el objetivo de la guerra, que no es otro que lograr la paz; por lo que esta sería entonces el fin último de la guerra. Este aspecto también lo encontraremos en el pensamiento de Clausewitz, aunque este afirme que el motivo para hacer la paz surge de un cálculo racional de probabilidades²⁷. El problema supera los límites teóricos, ya que invariablemente cada bando persigue la paz impuesta por él mismo, en sus propios términos. San Agustín escribió que; incluso los malvados anhelan la paz, es la injusticia del enemigo la que obliga al hombre sabio a declarar guerras justas²⁸.

Ocho siglos después, Santo Tomás de Aquino (Nápoles, 1224-1274) aceptó el planteamiento agustiniano del *ius ad bellum*, pero puesto que todos los que promueven guerras declaran que su causa es la justa, elaboró una nueva teoría para diferenciar las

²³ La guerra justa.

²⁴ La justicia en la guerra.

²⁵ Ashbourne College Government & Politics, «*Conflict, War and Terrorism*», Disponible en: <https://politics-blog.ashbournecollege.co.uk/unit-4-extended-themes-in-political-analysis/route-d-global-political-issues/conflict-war-and-terrorism/> Consultado el 05/01/17.

²⁶ San Agustín, *La ciudad de Dios*, Vol I, Lib I, Cap 21, en García Caneiro, José y Vidarte, Fco. Javier, «*Guerra y filosofía. Concepciones de la guerra en la historia del pensamiento*», Valencia, Tirant lo Blanch. 2002, 38 y 39.

²⁷ Clausewitz, Klaus von, *op. cit.*, 50 y 51.

²⁸ García Caneiro, José y Vidarte, Fco. Javier, *op. cit.*, 39.

guerras justas de las que no lo son. Los tres argumentos que justificarían la guerra serían: que sea declarada por el legislador, que la causa sea justa y, por último, que exista una recta intención. Este tercer requisito, peligrosamente evanescente, se refiere a la búsqueda de la paz, y de forma implícita comprende los aspectos bondadosos de la finalidad y de los medios empleados en la guerra. Queda así constituido el principio del *ius in bello*²⁹. Como hemos mencionado anteriormente, ambos han sido conceptos centrales en Occidente y el marco jurídico que ha avalado las últimas intervenciones internacionales en los *nuevos conflictos* así parecen corroborarlo³⁰.

Aproximación a los conflictos armados del siglo XXI: novedad o continuidad

Asumimos el riesgo de apoyarnos en el concepto de *nuevas guerras* de Mary Kaldor a pesar de que una parte del mundo académico cuestiona su validez. Algunos críticos consideran que faltan pruebas empíricas y otros; que las pretendidas novedades en realidad no lo son, puesto que, por ejemplo, ya aparecían en las guerras coloniales³¹. Debemos reconocer que el calificativo *nuevo* se utiliza quizás de forma expansiva, puesto que en lo que se refiere a la conflictividad actual, persisten marcadas trazas de continuismo. Sin embargo, debido a que las características de su fisonomía contrastan visiblemente con el modelo de conflicto interestatal tradicional asociado a la época bipolar, nos parece adecuado el término de Kaldor. No obstante, lo emplearemos de forma restrictiva para referirnos al patrón que siguen los conflictos tras el 11-S.

La inestabilidad y la violencia persisten en la Posguerra Fría y, al igual que la globalización ha transformado las relaciones sociointernacionales y difuminado los límites del referente estado, la fisonomía del conflicto también se ha transformado. Las dificultades de la sociedad actual, pretendidamente global, para gestionar la conflictividad contemporánea, se debe en gran medida a las resistencias que presenta el marco estatal para adaptarse al global. Las relaciones entre los Estados se basan

²⁹ *Ibid.*, 41 y 42.

³⁰ Este aspecto se analizará con mayor detalle en el documento sobre el conflicto maliense que mencionamos en el epígrafe anterior. Asimismo, en el marco de los *nuevos conflictos* que aquí examinamos, también se relaciona íntimamente con el principio de la Responsabilidad de Proteger (RtoP). Este principio, adoptado en 2005 por Naciones Unidas tras intensos debates, amplía el contenido del de Soberanía, hasta entonces incuestionable.

³¹ Ebelshäuse, Mirko, «Old» and «New» Wars: futile distinctions?, Shabka (Network for a Global Society), Viena. Disponible en: <http://www.shabka.org/2013/07/15/old-and-new-wars-senseless-distinctions/>. Consultado el 4/01/17.

básicamente aún en el concepto de soberanía, pero este se queda corto ante el origen multicausal de los nuevos conflictos, difíciles de clasificar en las tipologías existentes^{32,33}. Uno de los rasgos fundamentales del enfoque bajo el que se observan los *nuevos conflictos*, es el cambio del referente de la seguridad, que pasa del actor Estado al ser humano. Es precisamente esta consideración ampliada de la seguridad, la que recoge Naciones Unidas en su concepto de *Seguridad Humana*.

La imprecisión del concepto de las *nuevas guerras*, puede inducir a los decisores políticos a tomar soluciones militares, cuando se deberían prescribir soluciones políticas. Para ratificarlo, no olvidemos que los resultados inconclusos de más de una década de *guerra contra el terror* nos han confirmado que el poder militar tiene sus limitaciones. En los *nuevos conflictos*, la *niebla de la guerra* se hace más espesa cuando se pretende disociar la ideología (poder para implementar un programa político) de la identidad (poder del grupo) y a su vez ambos, de la causalidad económica; en la que el acceso a los recursos se explica por el afán de lucro³⁴. Estas teorías no consideran las variables que introducen factores como el sentimiento de agravio colectivo, real o imaginado, en grupos sociales o políticos y la búsqueda de una justicia distributiva³⁵.

En realidad, si alguna vez no han dejado de estarlo; en los conflictos actuales, identidad e ideología se confunden. El grupo persigue sus objetivos mediante la aplicación de un programa político, que invariablemente contempla el control de los recursos. Este programa, que es la expresión de la ideología que profesa el grupo, constituye a su vez el sello identitario del mismo. En los *nuevos conflictos*, las dimensiones sociopolítica y económica se funden íntimamente de forma que, en la práctica, dan lugar a una realidad nueva. Esta realidad compleja, aparenta ser indivisible y diferente a las contempladas hasta ahora. Por eso resulta tan difícil consensuar un criterio para conceptualizarlos.

Alcanzado este punto, retomamos el pensamiento de Clausewitz donde el general prusiano asegura que la naturaleza de la guerra es política. La guerra, escribió, no es solo un acto político, sino un instrumento político real; «una extensión de la actividad

³² García, Caterina, «*Las Nuevas guerras del siglo XXI. Tendencias de la conflictividad armada contemporánea*». Working Paper núm. 323. Barcelona: ICPS (Instituto de Ciencias Políticas y Sociales), adscrito a la Universidad de Barcelona, 2013, 4 y 5.

³³ Algunas de las más utilizadas son; la del (Sotckolm International Peace Research Institute (SIPRI); la del Peace Research Institute Oslo (PRIO) y la del Upsala Conflict Data Program (UDCP).

³⁴ Uno de los puntos de vista generalizados relaciona la causalidad de los nuevos conflictos con la actividad económica (ilícita) como motor de aquellos. Lo que puede constituir una peligrosa simplificación.

³⁵ García, Caterina, *op. cit.*, 19 y 20.

política, una perpetración de la misma por otros medios»³⁶. Sin embargo, las características de los *nuevos conflictos* nos inducen a plantear una nueva posibilidad; que, efectivamente, se esté produciendo una interesante mutación en la naturaleza de la guerra hacia un todo político-económico indivisible. La postura generalizada sobre la cuestión, que mantiene la naturaleza política invariable de la guerra³⁷ puede obedecer a la presencia de un componente continuista en el análisis. Este, reflejaría la dificultad natural del entendimiento humano para reconocer los cambios que se producen de forma paulatina e imperceptible en su entorno inmediato.

Colaboración civil-militar en los nuevos conflictos, una necesidad incuestionable

Quizás la lección aprendida más importante sobre los *nuevos conflictos* es que estos no terminan con una victoria militar. La gestión del posconflicto puede ser más importante incluso que la fase de combates y mucho más difícil de conducir, puesto que el riesgo de repunte de la violencia es alto³⁸. La violencia armada, el conflicto étnico, la lucha por los recursos y la acción de actores armados no estatales, desembocan además en la agresión premeditada contra los civiles. Esta combinación de factores genera las crisis humanitarias que aparecen normalmente asociadas a las de seguridad en los *nuevos conflictos*. Esta situación representa un serio desafío para las organizaciones e instituciones que tienen la responsabilidad de diseñar las políticas y conducir los procesos de consolidación de la paz³⁹.

Tras el cese de la violencia, comienzan los procesos de *peacebuilding*, aunque este límite no es riguroso pues la reconstrucción puede comenzar en una zona mientras en la adyacente aún se combate. En cualquier caso, como regla general, a medida que disminuye el nivel de violencia; los actores civiles adquieren protagonismo. Se necesita un interfaz efectivo entre la fuerza militar y las agencias civiles; especialmente en las misiones de estabilización, ya que contribuyen directamente a la reconstrucción del

³⁶ Clausewitz, Klaus von, *op. cit.*, 41. Cap. I ¿qué es la guerra?, párr. 24: La guerra es la extensión pura de la política por otros medios.

³⁷ Kaldor sostiene que las nuevas guerras se luchan por motivos políticos y que lo que las diferencian de las guerras clásicas (*clauswitzianas*) es el predominio de intereses de política interior, en lugar de las de política exterior.

³⁸ Las estadísticas demuestran que es más probable que reaparezca la violencia en el periodo comprendido entre los tres y los cinco años después del alto el fuego.

³⁹ Consolidación de la paz (Peacebuilding en inglés) es un término propio del sistema de NU. En realidad, se refiere a los procesos de reconstrucción del Estado tras el conflicto, por lo que en este epígrafe se utilizarán ambos indistintamente.

Estado y las estructuras sociales⁴⁰. La colaboración efectiva entre los actores civiles y militares resulta cada día más necesaria, pero no resulta sencillo establecer los límites competenciales, por lo que a menudo surgen fricciones.

Uno de los instrumentos creados para materializar esa colaboración ha ido el CIMIC (Cooperación cívico-militar). EL CIMIC surge en la OTAN tras la experiencia de la IFOR (Fuerza de Implementación de la Paz) en Bosnia-Herzegovina (1995), donde se reconoció su necesidad para apoyar al *Force Commander* en las misiones de mantenimiento de la paz *fuera de área*⁴¹, es decir; las que se ejecutan fuera del espacio Euro-Atlántico. La doctrina OTAN definirá el CIMIC como:

«The coordination and cooperation, in support of the mission⁴², between the NATO Commander and civil actors, including national population and local authorities, as well as international, national and non-governmental organizations and agencies»⁴³.

El CIMIC se relaciona con la función de Asuntos Civiles (CA), pero existen grandes diferencias. CIMIC se centra en las necesidades humanitarias y CA en las militares. Esta trabaja específicamente el apoyo al entorno civil⁴⁴, mientras que la OTAN considera al CIMIC un instrumento para evitar duplicidades con las agencias civiles de ayuda humanitaria, de ahí el énfasis en la coordinación⁴⁵. El modelo más evolucionado del CIMIC lo estableció el Ejército estadounidense en Afganistán con la creación de los PRT (*Provincial Reconstruction Teams*). Pero desde el principio, las organizaciones humanitarias rechazaron la interferencia militar en los esfuerzos humanitarios. Percibían la iniciativa de los QiP (*Quip Impact Projects*) como una duplicación del esfuerzo humanitario y una amenaza para las competencias de las propias ONG⁴⁶.

⁴⁰ Francke, Volker, «*The Peacebuilding dilemma: Civil-Military cooperation in stability Operations*», International Journal of Peace Studies, Vol. 11. Núm. 2 Otoño/Invierno 2006, 5-25. Disponible en: www.gmu.edu/academic/ijps/vol11_2/11n2FRANKE.pdf Consultado el 15/01/2016.

⁴¹ Rehse, Peter, «*CIMIC: Concepts, Definitions and Practice*», Institute for Peace Research and Security Policy. University of Hamburg, Hamburgo. 2004. Disponible en: <https://ifsh.de/en> Consultado el 12/12/16.

⁴² La aclaración: «en apoyo a la misión»; resulta fundamental para enmarcar el contexto de aplicación del CIMIC. Una de las quejas más habituales de las organizaciones civiles al respecto es que; los militares tienden a interpretar la coordinación como subordinación.

⁴³ NATO APJ-3.4.9, (2013). «*Allied Joint Doctrine for Civil Military Cooperation*», 2013, Cap. 2, 2-1. Disponible en: www.cimic-coe.org/wp-content/uploads/2013/04/APJ-3.4.9-EDA-V1-E1.pdf Consultado el 16/12/16.

⁴⁴ Aunque tiene sus orígenes en el Ejército estadounidense durante la Segunda Guerra Mundial, el concepto Asuntos civiles se desarrolla en la época de la Guerra Fría. Constituía una función de apoyo para evitar que la población civil entorpeciera las operaciones militares.

⁴⁵ Francke, Volker, *op. cit.*, 8.

⁴⁶ *Ibid.*, 10.

Los PRT se suponían que servirían para extender la acción del GoA (*Government of Afghanistan*) por todo el territorio nacional afgano y proporcionar un entorno seguro para las organizaciones humanitarias⁴⁷. En realidad, supone la aplicación práctica de los tres elementos del concepto de *seguridad humana* de UN: seguridad, desarrollo y derechos humanos. No obstante, las organizaciones humanitarias criticaron la expansión del modelo debido a su incapacidad para proporcionar un entorno seguro y por comprometer la seguridad de las agencias humanitarias, fundamentalmente debido a la proliferación de QiP, que la población asociaba con una finalidad política⁴⁸.

La brecha entre las ONG y el componente militar en Afganistán se amplió al máximo cuando en el verano de 2004, MSF (Médicos sin Fronteras) abandonó el país tras veinticuatro años de actividad en el país. Aunque la razón esgrimida fue la muerte en junio de cinco de sus miembros por la insurgencia, en realidad MSF lo relacionaba con la proliferación de los PRT, que había difuminado las competencias entre las esferas civil y militar. Como consecuencia, el personal de MSF fue expuesto al riesgo de ser percibido como parte en el conflicto⁴⁹. Los PRT habían estrechado el *espacio humanitario* en el que se movían MSF y el resto de ONG y habían puesto en peligro al personal humanitario, que constituía un *objetivo blando* para la insurgencia⁵⁰.

España es consciente de la necesidad de contar con un sistema que normalice las actuaciones de las estructuras civiles y las militares en las intervenciones en el exterior. En primer lugar, se debe tener en cuenta que la participación en una misión de estabilización (el caso más complejo) responde a una decisión estatal. Eso significa la actuación interministerial⁵¹ y el recurso a fondos públicos, con los que se dotan muchas de las ONG que participan en las intervenciones. Sin embargo, después de más de dos décadas de experiencia en misiones exteriores, aún no existe una doctrina para la acción unificada de los diferentes actores que establezca procedimientos válidos, elaborados por todos ellos. La falta de coordinación y entendimiento que provoca esa disfunción,

⁴⁷ A partir de 2003, el concepto PRT fue adoptado por el resto de los países de ISAF.

⁴⁸ *Ibid*, 11

⁴⁹ Sedra, Mark, «*Civil-Military Relations in Afghanistan: The Provincial Reconstruction Team Debate*». World Press, (sin fecha). Disponible en: https://afghanhindsight.files.wordpress.com/2013/10/prt-m_sedra-paper-the-prt-debate-05.pdf. Consultado el 18/12/16.

⁵⁰ Francke, Volker, *op. cit.*, 11

⁵¹ Participan fundamentalmente; Defensa, Asuntos Exteriores y Cooperación e Interior.

tiene su origen en los niveles más altos y se asienta en el desconocimiento y desconfianza mutuos⁵².

La puesta en práctica en Afganistán del concepto CIMIC, pudo tener consecuencias negativas no previstas en lo que se refiere a la delimitación de cometidos con los OAH. Pero puesto que eso pertenece ya al ámbito de las lecciones aprendidas, lo reprochable sería que estas no se aplicaran. Pero lo cierto es que, en el complejo ambiente de los *nuevos conflictos*, algún tipo de cooperación civil-militar resulta imprescindible. El CIMIC funciona razonablemente bien en el nivel táctico e incluso en el operacional, sin embargo, en los niveles superiores, la necesidad de unificar acciones adquiere carácter estratégico. Esta necesidad alcanza a la esfera del planeamiento, conducción y ejecución de la política exterior, y se transfiere incluso a la comunidad internacional. Se trata del concepto mucho más amplio de la Coordinación Cívico-Militar, o CMC⁵³.

La creación de una estructura de coordinación cívico-militar semejante deberá tener en cuenta las diferencias tan acusadas que caracterizan a ambas esferas. De entrada, cada institución sigue sus propias inercias y la tendencia de las organizaciones, incluso en el mismo departamento, es a cooperar entre ellas solo cuando ya no quedan alternativas. El esfuerzo y la inversión en tiempo y recursos necesarios para que todos utilicen el mismo código de comunicación, parece que superan los inconvenientes de la acción específica. Sin embargo, aunque asumamos que esta sea la tendencia natural de organizar el trabajo en las organizaciones humanas, ante las condiciones que impone la gestión de los *nuevos conflictos* no resulta una alternativa aceptable. Los nuevos escenarios exigen una colaboración más íntima entre las actividades civiles y militares en todos los niveles, por lo que el uso de la ayuda humanitaria como instrumento de gestión de crisis, requiere de una estrecha coordinación⁵⁴.

⁵² Martínez y de los Reyes, Antonio, «Coordinación y cooperación entre las estructuras civiles y militares. Los instrumentos necesarios», en Santamarta del Pozo, Javier (coord.), *La cooperación entre lo civil y lo militar*, Madrid, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, 2007, 249 y 250.

⁵³ Martínez y de los Reyes, Antonio, *op. cit.*, 253

⁵⁴ Raggio, Benito, «La cooperación civil-militar en las misiones humanitarias». *VI Seminario Internacional sobre Seguridad y Defensa en el Mediterráneo. La seguridad Humana*. Barcelona, CIDOB, 5 y 6 noviembre de 2008, 112. Disponible en: http://www.cidob.org/content/download/8280/84708/version/2/file/18_raggio_cast.pdf. Consultado el 19/12/16.

Es necesaria una doctrina común de actuación para los actores civiles y militares en el marco de los *nuevos conflictos*

El actor humanitario por excelencia, que ha servido de guía a las modernas ONG, es el Comité Internacional de la Cruz Roja (ICRC); por lo que lo tomaremos como modelo para presentar el punto de vista de las organizaciones humanitarias sobre la cooperación cívico-militar. El ICRC es una organización humanitaria privada que, por su propia naturaleza, disfruta de un estatus especial. Por consiguiente; no está supeditado a intereses nacionales, pero contempla varias áreas en las que la cooperación con los militares es necesaria. Sin embargo, esta se llevará a cabo bajo unos principios rigurosos, orientados a mantener la autonomía de la organización humanitaria. Para empezar, considera el CIMIC exclusivamente como una función militar⁵⁵, sin embargo; los documentos del ICRC mezclan a menudo los términos CIMIC y CIMIR (Relaciones Civiles- Militares)⁵⁶.

La posición generalizada de las Organizaciones de Ayuda Humanitaria (OAH) es que, en las situaciones de posconflicto, o de consolidación de la paz; rechazan de plano que las fuerzas militares se impliquen en actividades de ayuda humanitaria. Así, se evitará que la población perciba que la acción humanitaria está asociada a objetivos políticos o militares. La excepción la constituye lo que el ICRC califica como *circunstancias excepcionales*, como podría ser un desastre natural que desborde las capacidades de las organizaciones humanitarias o una avalancha masiva de refugiados. En cualquier caso, la presencia de los medios militares debe restringirse al mínimo tiempo imprescindible⁵⁷. No obstante, el ICRC, dada su particular relación con lo militar; prefiere referirse a estas como de *complementariedad*.

Por otra parte, la conducción del posconflicto no deja de tener carácter político, con el que la fuerza militar colabora estableciendo un entorno seguro y las OAH, mitigando el sufrimiento de las víctimas. En cualquier caso, los principios de acción humanitaria de imparcialidad, neutralidad e independencia, deberían permanecer inviolables⁵⁸. Los

⁵⁵ El ICRC utiliza el término CIMIC solo cuando se refiere a las doctrinas militares de OTAN o UE.

⁵⁶ Rehse, Peter, *op. cit.*, 39 y 40.

⁵⁷ *Ibid.*, 41 y 42

⁵⁸ Studer, Meinard, «*EL CIRC y las relaciones cívico-militares en los conflictos armados*», Revista Internacional de la Cruz Roja, 2001. Disponible en: <https://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/5tdpup.htm>
Consultado el 21/12/16.

actores militares y civiles, incluidos los OAH, que protagonizan los procesos de *Peacebuilding* en los *nuevos conflictos*, deberán respetar esos límites, con el fin de maximizar la eficacia de las políticas de reconstrucción. Esos límites podrán ser más o menos difusos según la fisonomía particular de cada conflicto, pero son límites al fin y al cabo. Podrían constituir la base sobre la que elaborar una doctrina común, consensuada entre el ámbito civil y el militar, para su actuación eficaz en el ambiente complejo que imponen los *nuevos conflictos* característicos del primer cuarto del siglo xxi.

Conclusiones

Muchos analistas y académicos explican los acontecimientos mundiales contemporáneos por los cambios radicales que se producen en las estructuras del sistema. Efectivamente, así lo hemos defendido en este trabajo. No obstante, y de forma más o menos consciente, hay ocasiones en las que se puede trasladar al lector un concepto erróneo: que en el propio cambio estriba la novedad. La idea del cambio constante, el agua del río que nunca se repite; es el *panta rei* de Heráclito, donde *todo fluye*. La oposición entre contrarios es la que anima el movimiento, impulsor de los cambios, y en cuyos orígenes; se encuentra el conflicto: la guerra, el *pólemos* para Heráclito, que es la génesis de todo.

Se recurre a la técnica de establecer marcos temporales para facilitar el estudio de acontecimientos trascendentales, o para reconocer los puntos de inflexión en los procesos de cambio. Así, existe suficiente acuerdo en reconocer la implosión del régimen soviético en 1991 como uno de esos puntos. Si bien establece un marco propio, o al menos adecuado, para el estudio de los *nuevos conflictos*; no podemos olvidar que aquellos procesos comenzaron mucho antes. Arrancan en Westfalia, inician su expansión mundial con la Industrialización y se amplifican brutalmente por las dos guerras mundiales del siglo xx, el Siglo de la Violencia. La primera mitad del siglo pasado fue un periodo de cambio permanente de estructuras, obradas con el concurso del conflicto, que culminó con el espejismo del fin de la Guerra Fría.

Una vez pasado el riesgo del conflicto nuclear, la política de bloques había acabado por dar estabilidad al sistema, pero su descomposición lo ha devuelto a la inestabilidad. La búsqueda del nuevo equilibrio no es pacífica; la traslación, el movimiento hacia un nuevo punto de equilibrio, que no dejará tampoco de ser efímero, recurre a los conflictos como instrumento de cambio. Los procesos históricos previos dejaron tensiones residuales,

que se mantenían bajo control en función de los intereses de las dos superpotencias. Una vez libres de las restricciones, parte de esas tensiones se liberan en la forma de conflictos internos que, debido a la presencia de poderosas variables como la globalización, tienen efectos en los niveles superiores del sistema. A estas pulsiones del sistema internacional las hemos denominado *nuevos conflictos*.

Las sociedades están embarcadas en un movimiento sin retorno hacia una estructura mundial que, muy posiblemente; adoptará la forma de algún tipo, aún indeterminado, de multipolarismo. Ese movimiento pone en entredicho la validez de los anteriores marcos de referencia, que amenazan con quedar inservibles. Uno de esos marcos es el Estado, cuyas costuras sufren una gran tensión, tanto desde el interior como desde el exterior del mismo. El recurso a la modalidad violenta del *pólemos* es la respuesta resistiva al movimiento por parte de las piezas del sistema que aún no han iniciado sus procesos de cambio. Por otra parte, las recetas que se pretenden aplicar recurren a los anteriores marcos; más actor Estado. Quizás la razón sea porque aún no se vislumbra la estructura que pueda sustituir al referente westfaliano, si es que debe ser así. Tal es el grado de incertidumbre sobre el futuro.

A pocas horas de vuelo de los espacios seguros y sin guerra de Occidente, los *espacios plurales de seguridad y paz* como los denominaba Holsti, la guerra es una realidad diaria para las sociedades que han perdido el tren de la globalización. Pero las nuestras, posheróicas, solo están dispuestas a aceptar los inconvenientes de una contienda si esta es limpia y rápida. Las élites se convencieron, y convencieron a sus sociedades, de que una superioridad tecnológica abrumadora limitaría la duración, el coste económico y las bajas propias. La Revolución en los Asuntos Militares, que coincidió con la última década de la Guerra Fría, propagó una nueva falacia; que era posible la aplicación quirúrgica de la fuerza y concluir favorablemente un conflicto sin coste humano, al menos propio. Los muertos eran del enemigo, cuya criminalización estaba asegurada porque servían a una ideología, confundida con la religión, perversa y malvada. Los *nuevos conflictos* eran *guerras justas*.

Francisco Javier Quiñones de la Iglesia*
Comandante de Artillería

31/2017

20 de marzo 2017

*Urszula Skwarek**

Irán: nuevos tiempos, viejos retos

Irán: nuevos tiempos, viejos retos

Resumen:

Durante los últimos veinte años, Irán se ha caracterizado por una estabilidad interna a un nivel extraordinario tomando en cuenta el desarrollo de los conflictos a lo largo de sus fronteras. El Gobierno iraní, con Hasán Rouhaní como presidente, ha decidido apoyar el acuerdo nuclear que permitirá al país a reintegrarse a la economía mundial. Pero el cambio de Gobierno en EE.UU., en 2017 ha agravado las relaciones entre ambos países. Enfrentándose a un desmembramiento de Oriente Medio, Irán tendrá que tomar unas decisiones que seriamente influirán al equilibrio de poder en la zona.

Abstract:

Over the last twenty years Iran was characterized by an extraordinary internal stability if we take into account conflict development along its borders. The Iranian government, with Hassan Rouhani as its President, has decided to support the nuclear accord that would help the country to reintegrate into the world economy. However, the change of government in the United States at the beginning of 2017 has strained the relations between two countries. Facing a dismembered Middle East, Iran will have to make serious decisions that will have an enormous influence on the regional balance of power.

***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:

Irán, política exterior, energía, acuerdo nuclear, equilibrio de seguridad, cooperación regional.

Keywords:

Iran, foreign policy, energy, balance of security, nuclear accord, regional cooperation.

Situación geopolítica de Irán a principios de 2017

Tras el comienzo del año 2017 y la llegada de Donald Trump a la Casa Blanca, Irán vuelve a jugar un papel principal en la geopolítica de Oriente Medio. A pesar de la reciente elección, el equipo de Trump ya ha plasmado su punto de vista sobre el país persa —Irán es visto como un adversario y no como un posible socio en Oriente Medio. Podemos esperar que la nueva Administración de la Casa Blanca tomará unas medidas para contrarrestar la influencia regional de Irán, incluso en el caso de que decidiese continuar con la implementación del acuerdo nuclear (JCPOA)¹. La pregunta es, ¿Qué medidas disuasorias podría tomar Irán?; ¿Cuál será su elección— ¿adoptará una política militar competitiva o seguirá con una política cooperativa en Oriente Medio? Teniendo en cuenta el desarrollo de los conflictos a lo largo de sus fronteras, no es de extrañar que el país intente incrementar su propia seguridad.

A pesar de los esfuerzos por convertir a Irán en un adversario desde la Revolución Islámica (1979), el país ha aumentado su peso en las relaciones internacionales, no solo en Oriente Medio, si no también mundialmente. El enfoque pragmático adoptado por el Gobierno de Rouhani hacia los países como China, India, Japón y Rusia, ha permitido que Irán diversifique su mercado de exportaciones. Su capacidad disuasoria ha incrementado en vez de disminuir, reforzando su posición en caso de un posible conflicto. Por otro lado, Washington junto a sus aliados de la región (Arabia Saudí, Emiratos Árabes, Catar, Egipto y principalmente, Israel) puede que sigan actuando en línea hostil. Estos actores, temen que el país persa pueda desequilibrar la balanza de poder en la zona a su favor —ya lo hizo una vez después de la catastrófica intervención estadounidense en Irak a partir de 2003. Debemos de esperar para ver cuáles serán las políticas que Irán adopte a partir de las elecciones presidenciales de mayo 2017, suponiendo que no persiga la escalada de conflictos y mantenga su política pragmática con los vecinos y socios comerciales. Tal vez, una política estadounidense al estilo de Nixon con China, con la aceptación de una potencia en el escenario mundial y sus propios intereses e intentar colaborar con ella, traería mejores resultados para las relaciones entre ambos países. Pero aquí aparece, el siempre presente, *dilema de seguridad* del aliado más cercano de EE.UU.— Arabia Saudí, que no quiere perder su papel en el mundo islámico a favor de Irán.

¹ KATZMAN Kenneth, Iran's Foreign and Defense Policy, Congressional Research Service, December 2016.

Las guerras que tuvieron lugar desde principios del siglo XXI, han creado un collar de inestabilidad alrededor de sus fronteras. Comenzando por Afganistán (2001), Irak (2003), Siria y Yemen (2011), la fragilidad intrínseca de Pakistán o la supresión de las Primaveras Árabes por parte de Arabia Saudí en Baréin (2011)². Mientras sus vecinos se sumergían en conflictos cada vez más brutales, Irán mantenía su seguridad y paz interna a un nivel extraordinario. La inestabilidad que se expandía a lo largo de sus fronteras, no le impidió acoger refugiados, tanto afganos (3 mln), como iraquíes (1,5 mln)³.

El año 2015, por fin trajo el acuerdo entre Irán y potencias mundiales (*Joint Comprehensive Plan Of Action*, JCPOA; China, EE.UU., Francia, Inglaterra, Rusia + Alemania, (G5+1), que limitó el programa nuclear del país a cambio de levantar las sanciones internacionales. En él, Irán se comprometió a que no producirá uranio altamente enriquecido durante los próximos 15 años, eliminará 2/3 de sus centrifugadoras y se deshará del 98% del material nuclear que hasta entonces poseía. En respuesta, Naciones Unidas, levantaron las sanciones que pesaban sobre el país, vinculadas a su programa nuclear (entre ellas, la liberación de los activos financieros iraníes congelados en el mundo, cuyo valor se calcula entre 45.000 millones y 90.000 millones de euros)⁴. A comienzos del año 2016, estas medidas fueron introducidas ya que Irán cumplió por su parte las exigencias presentadas en el acuerdo de Viena. Las negociaciones, reforzaron la posición del presidente de la República Islámica, Hasán Rouhaní y la de su partido político-*Hezb-e E'tadal va Towse'eh*, Partido de Moderación y Desarrollo, presentando una opción reformista y en cierto sentido progresista en comparación a los partidos más conservadores.

Estados Unidos, ¿cambio de estrategia?

A pesar de los esfuerzos presentados por la sociedad iraní y la comunidad internacional, las tensiones empiezan a emerger tras la victoria de Donald Trump. El discurso presentado por la Casa Blanca tras el comienzo de su presidencia, está sesgado para

² SHAMOO Adil E., «How US interventions dismembered the Middle East», *The Huffington Post*, (13.12.2015) disponible en: http://www.huffingtonpost.com/adil-e-shamoo/how-us-interventions-dism_b_8792482.html, consulta: 6.02.2017.

³ SANIABADI Abbas, «The life of Afghan Refugees in Tehran», *Newsweek* (11.06.2014) disponible en: <http://europe.newsweek.com/photos-life-afghan-refugees-tehran-282794?rm=eu>, consulta: 29.01.2017.

⁴ KATZMAN Kenneth, KERR Paul K., Iran Nuclear Agreement, Congressional Research Service (5.12.2016) disponible en: <https://fas.org/sgp/crs/nuke/R43333.pdf>, consulta: 2.02.2017.

con Irán. Comenzando por la ley que prohibió la entrada de personas de los siete países con mayoría musulmana —Libia, Irak, Irán, Siria, Somalia, Sudán y Yemen— por ahora, suspendida por la justicia estadounidense, hasta el cuestionamiento de los políticos por sus visitas a Irán, como por ejemplo, el caso del ex primer ministro de Noruega⁵.

La prueba del misil de largo alcance llevada por Teherán tampoco ha ayudado a calmar la situación —y aunque tal vez haya servido para enseñar la capacidad disuasoria de su arsenal militar, EE.UU., respondió introduciendo una nueva serie de sanciones dirigidas a las entidades iraníes que trabajan con el programa nuclear⁶. Además, el secretario de Prensa de la Casa Blanca, Sean Spicer, durante un programa de radio, llegó a acusar a Irán de atacar a un navío estadounidense. Y aunque el presentador reiteró, que el ataque había sido llevado por la parte de los hutíes yemeníes a un barco saudí, no a un barco estadounidense, la clarificación de los hechos no detuvo a los nuevos dirigentes estadounidenses a proclamar que una «respuesta militar» hacia Irán está sobre la mesa⁷. El Líder Supremo de Irán, Ayatolá Ali Jamenei, dedicó a los gobernantes estadounidenses unas duras palabras acerca de su política— expresó agradecimiento al presidente estadounidense, Donald Trump, por enseñar «la verdadera cara» de los políticos, pero no cambió el discurso de su país que desde la llegada de Hasán Rouhani está dirigida hacia la mejora en cooperación internacional⁸. Dentro del propio Irán, las voces temerosas hacia el curso de la política estadounidense resuenan a lo largo y ancho del territorio. El mayor temor, está relacionado con la intención de provocar a Irán, para que un «ataque preventivo» apareciera como posible solución. Muchos de los habitantes, todavía recuerdan cuando el crucero lanzamisiles *USS Vincennes*, lanzó un misil para derribar el avión de Irán Air 655, de Bandar-e Abbas a Dubái en julio de 1988. En él, murieron 290 civiles y a pesar del ataque deliberado hacia un avión comercial cometido

⁵ BASSETS Marc, FAUS Joan, «Trump veta la entrada de refugiados e inmigrantes de varios países musulmanes», *El País* (28.01.2017) disponible en: http://internacional.elpais.com/internacional/2017/01/27/estados_unidos/1485551816_434347.html, consulta: 3.02.2017.

⁶ Iranian Press TV, «Iran has been formally 'put on notice' over missile test: Trump» (2.02.2017) disponible en: <http://www.presstv.ir/Detail/2017/02/02/508850/Iran-has-been-formally-put-on-notice-Trump>, consulta 4.02.2017.

⁷ JILANI Zaid, EMMONS Alex, «Press Secretary Sean Spicer falsely accuses Iran of attacking U.S. Navy vessel, an act of war» *The Intercept* (3.02.2017) disponible en: <https://theintercept.com/2017/02/02/press-secretary-sean-spicer-falsely-accuses-iran-of-attacking-u-s-navy-vessel-an-act-of-war/>, consulta: 4.02.2017.

⁸ Al Jazeera, «Ayatollah Khamenei: Donald Trump shows real face of US» (7.02.2017) disponible en: <http://www.aljazeera.com/news/2017/02/ayatollah-khamenei-donald-trump-170207114954347.html>, consulta: 10.02.2017.

por la tripulación estadounidense, Washington nunca se disculpó por lo ocurrido. En 1996, después de ocho años de lucha frente al Tribunal Internacional de Justicia, este decidió indemnizar a las familias de las víctimas⁹.

Dos constantes en la política iraní: energía y religión

En esta difícil situación, aparecen varios marcos que necesitan abordarse para intentar desarrollar el nuevo panorama al que se enfrenta Irán. En base a este análisis, podremos entender las acciones que ha tomado recientemente el Gobierno iraní.

Como señalan analistas, entre ellos, Haizam Amirah Fernández, dentro de Irán existe un consenso donde, el papel natural que corresponde al país, es de hegemonía regional. Es su ubicación geográfica, el peso de población, su riqueza en recursos naturales y el pasado imperial, lo que le diferencia de sus vecinos¹⁰. La posición y su importancia estratégica, giran alrededor de dos factores predominantes: energía (petróleo y gas) y religión (Islam chií). Son unas constantes presentes desde tiempos antiguos, que condicionan la política exterior tanto de la Persia de principios del siglo xx¹¹ como la de la República Islámica de Irán del siglo xxi¹². La exportación del crudo que trae ingresos al país, resultó a menudo ser su mayor condena en tiempos de sanciones internacionales, cuando se limitó drásticamente su venta al extranjero. Desde la firma del acuerdo nuclear (JCPOA) en 2015, la exportación de crudo se triplicó —solo en mayo de 2016, se extrajo 3,64 millones de barriles por día—. En 2016, un tercio del petróleo que se había exportado fue a parar a China. El objetivo del Gobierno iraní, es llegar a extraer hasta 4,8 millones de barriles por día en 2021¹³. Esto, sería posible solo si se mantuviera la paz en su entorno.

⁹ BALLESTEROS Miguel Ángel, Relaciones Exteriores de Irán con las grandes potencias, en: Irán como pivote geopolítico, Documentos de Seguridad y Defensa CESEDEN vol. 35, 2010, 67-69

¹⁰ AMIRAH HERNÁNDEZ Haizam, La política regional de Irán: entre las aspiraciones hegemónicas, la ideología y el pragmatismo, en Irán como Pivote Geopolítico, Documentos de Seguridad y Defensa vol. 35 CESEDEN, 2010, 47.

¹¹ El descubrimiento de petróleo tuvo lugar en el año 1907, pero anteriormente enormes cantidades de gas presentes en la zona suroeste de Irán, especialmente en la zona de Khuzestan fueron descubiertos durante unos desprendimientos de rocas que dejaron «paredes de fuego» que se están quemando hasta hoy día. <http://wikimapia.org/28115760/fa/%D8%AA%D8%B4%DA%A9%D9%88%D9%87-%DB%8C%D8%A7-%DA%A9%D9%88%D9%87-%D8%A2%D8%AA%D8%B4%DB%8C%D9%86-%D8%B1%D8%A7%D9%85%D9%87%D8%B1%D9%85%D8%B2>

¹² SAIKAL Amin, *Iranian Foreign Policy, 1921-1979*, en AVERY Peter, HAMBLY Gavin, MELVILLE Charles, *The Cambridge History of Iran Vol. 7*, pp. 428-430, Cambridge University Press 2008, 428-430.

¹³ EGAN Matt, Iran's oil exports have tripled since late 2015, Global Investor, CNN (16.06.2016) disponible en: <http://money.cnn.com/2016/06/16/investing/iran-pumping-lots-more-oil-sanctions/> consulta: 3.02.2017.

La necesidad de diversificar la economía del país es cada vez más importante, ya que su vasto territorio se enfrenta a los resultados del cambio climático. En ese caso, la falta de agua y la desertificación. El lago Urmia, ubicado en el noroeste del país, ha sufrido años de sequía que prácticamente lo han hecho desaparecer. Cada verano, el río Zayandeh (en farsi: *el que da la vida*) que atraviesa Isfahán desaparece, para volver a recibir agua de las montañas en invierno. El abuso de los recursos de la tierra ha causado el abandono de cultivos, llevando a una gran parte de la población rural hacia las ciudades¹⁴.

El elemento religioso del Islam chií, siempre ha necesitado de proteger sus fieles seguidores. Tras la invasión estadounidense a Irak, la consecuente insurgencia y la lucha contrainsurgente, el país donde se encuentran las ciudades sagradas del chiismo Karbala y Najaf, en estos momentos está sometido a una guerra sin precedentes. Su duración, dificultó el acceso de los peregrinos a los templos, especialmente al de Karbala donde está enterrado Imam Hussein¹⁵. Eso provocó que el Gobierno iraní decidiera garantizar el acceso a las dos ciudades durante la época de peregrinación (la celebración del martirio durante el mes de Ashura) y mantener la situación en la zona sur del Irak bajo su control. Para lograr este objetivo, el Gobierno iraní lanzó un programa, *Central Company of Pilgrimage Service Providers*, que organiza peregrinaciones con todos los gastos pagados y proporciona seguridad a los peregrinos.

De la lucha religiosa a la lucha territorial: Arabia Saudí e Irán

El conflicto religioso, esencialmente con Arabia Saudí, que se disputa entre sunníes y chiíes, se redirigió a la lucha por los combustibles y el control territorial. Los dos países no lo están llevando abiertamente, pero el apoyo de Teherán a Bashar al-Ásad en Siria, y el apoyo de Arabia Saudí y Catar a la creación de grupos insurgentes y contrainsurgentes en Siria e Irak, intenta limitar las opciones de Irán (la llamada *proxy war*). La guerra civil en Yemen, desde sus comienzos en 2011, estaba claramente dirigida contra la mayoría huti, que habita la zona noroeste del país. Cuando en 2011 las

¹⁴ KORMANN Carolyn, «A Witness to Iran's intensifying struggle with climate change» (2.01.2017) disponible en: <http://www.newyorker.com/culture/photo-booth/a-witness-to-irans-intensifying-struggle-with-climate-change>, consulta: 17.02.2017.

¹⁵ CHRISTIA Fotini, DEKEYSER Elizabeth, KNOX Dean, To Karbala: Surveying Religious Shi'a from Iran and Iraq, Massachusetts Institute of Technology 2016, 18-20, consulta en: http://web.mit.edu/cfotini/www/Shia_Pilgrims_Survey.pdf, 4.02.2017.

protestas callejeras derrocaron al presidente Ali Abdullah Saleh (el dictador que durante los últimos 33 años gobernaba el país, amasando una riqueza espectacular por los ingresos del comercio con petróleo mientras la mayoría de la gente moría de hambre), este, decide firmar un acuerdo negociado por el Consejo de Cooperación del Golfo (GCC) y huye del país. La vecina Arabia Saudí, comienza el ataque contra los insurgentes hutíes, instaurando en el poder a Abed Rabbo Mansour Hadi (el vicepresidente en el Gobierno de Saleh) con el apoyo de los Emiratos Árabes¹⁶. En marzo de 2015, las fuerzas saudíes junto a sus aliados empiezan los bombardeos de territorios ocupados por las fuerzas hutíes, que con el tiempo deciden restablecer relaciones con Saleh frente a las acciones de Hadi y sus aliados.

Los insurgentes hutíes pertenecientes a la rama chií del islam, recibieron ayuda por parte de Irán para continuar con la resistencia (sin embargo, no hay que sobrestimar esa ayuda, la cual parece ser menos sistemática que el apoyo prestado al Gobierno sirio o al Gobierno iraquí). Pudiera parecer una guerra más en Oriente Medio, pero sus componentes se fueron agravando especialmente desde el año 2015. Primero, en marzo con la operación saudí —«Tormenta Decisiva», que hasta hoy día, pese a la cantidad de armamento que posee Riad no le garantiza una victoria fácil y no le ayuda a mantener a Hadi en el poder¹⁷. Estos hechos, fueron solo la introducción a las tensiones entre ambos países. El trágico accidente que pasó al final de Ramadán, en septiembre 2015 en Mina, cerca de La Meca (Arabia Saudí) se llevó a más de 700 muertos en una estampida— la mayoría, peregrinos provenientes de Irán (unos 450 muertos)¹⁸. Todo el mes de octubre 2015, en las calles de ciudades iraníes tuvieron lugar funerales que también sirvieron como una llamada en contra del *Arabistán*, demandando una participación de Irán y de la comunidad musulmana en la investigación sobre las causas de la estampida. Riad declinó, diciendo que ya presentó las respuestas al accidente, pero hasta hoy día, sus causas son desconocidas.

¹⁶ GOODMAN Ryan, No more foreign wars? Yet America is fighting in Yemen's civil war, The Guardian (22.10.2013) y SCHMITT Eric, SANGER David E., Raid in Yemen: Risky from the start and costly in the end, New York Times (1.02.2017) disponible en: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2013/oct/22/foreign-wars-america-fighting-yemen>, consulta: 31.01.2017 y 3.02.2017

¹⁷ El hijo del jeque de Dúbai, Rashid, murió por una causa desconocida en septiembre de 2015. Video disponible en: <http://en.alalam.ir/news/1741395>, consulta : 20.02.2017

¹⁸ Un accidente similar tuvo lugar en el pasado, durante el hajj del año 1987, en aquella estampida murieron alrededor de 400 iraníes.

En enero de 2016, el Gobierno saudí decide ejecutar a 47 personas acusadas de terrorismo. Entre ellas, se encontraba un prominente clérigo chií —Nimr al Nimr—. Inmediatamente después de la ejecución, estallaron protestas en las ciudades de Irán, Baréin, Irak y en Srinagar (Cachemira). En Irán, la embajada saudí en Teherán y el consulado en Mashhad fueron objeto de disturbios¹⁹. El apoyo de Arabia Saudí para descarrillar el acuerdo nuclear (JCPOA) en el Congreso estadounidense o en la prensa del país, fue una señal de que el régimen de Riad estaba descontento por la posible «reincorporación» de Irán a la escena internacional. Arabia Saudí, vio su posición casi indiscutible en Oriente Medio durante los últimos 40 años, amenazada. Parece que a la vez que Irán está saliendo del aislamiento al cual fue confinado por las sanciones, el Reino Saudí está distanciándose cada vez más. Durante la Conferencia de Seguridad en Múnich en febrero de 2017, el ministro de Asuntos Exteriores de Arabia Saudí, Adel al-Jubeir, acusó a Irán de ser el patrocinador de terrorismo en el mundo, expresando su disconformidad con los países europeos por la firma del acuerdo nuclear²⁰. Reiteró, que en el momento actual, será necesario tanto para su país como para los Emiratos Árabes, obtener la tecnología nuclear para contrarrestar el peso de Irán. Ese movimiento podría tener repercusiones catastróficas para la región.

Política exterior de la República Islámica de Irán

En el siglo xx, los investigadores de la Universidad de Cambridge presentaron tres factores que dan cuerpo a la política exterior de Irán²¹:

1. La importancia estratégica y económica del país como uno de los principales productores del petróleo en la zona de disputa del poder.
2. La característica de Irán como un país con mayoría chií, pero con la sociedad heterogénea, sin un consenso sobre la apropiada forma y las funciones del Gobierno.
3. La necesidad de los gobernantes del país de asegurar la continuidad del poder y gobernar efectivamente en esas condiciones.

¹⁹ TOWNSEND Mark, Sheikh Nimr al-Nimr: Shia cleric was a thorn in Saudi regime's side, The Guardian, (2.01.2016) disponible en: <https://www.theguardian.com/world/2016/jan/02/sheikh-nimr-al-nimr-shia-cleric-thorn-saudi-regime-side>, consulta: 17.02.2017.

²⁰ Reuters, Saudi foreign minister says Iran main sponsor of global terror, disponible en: <http://www.reuters.com/article/us-mideast-crisis-saudi-iran-idUSKBN15Y0CU?il=0>, consulta: 22.02.2017

²¹ SAIKAL Amin, *op.cit.*, 426.

En aquella época, Irán se encontraba bajo influencia extranjera, especialmente por parte de la URSS y Gran Bretaña y después de la Segunda Guerra Mundial, bajo la cada vez más fuerte injerencia estadounidense. El punto de inflexión llegó con la nacionalización de la *Anglo-Iranian Oil Company* en 1951 y la creación de *National Iranian Oil Company*, que comenzó a dictaminar las leyes en contratos con las compañías petrolíferas (BP, Shell, Royal Dutch, Exxon, etc.). A pesar de que el movimiento de Mohammad Mosaddeq ha sido alabado por los países del Tercer Mundo en su lucha contra las multinacionales, Gran Bretaña y EE.UU., vieron sus intereses dañados. La nacionalización del petróleo en un país, según ellos, podría haber creado un precedente para otros países que se negaban a recibir poca remuneración por el valor de los materiales extraídos de sus tierras por las empresas extranjeras. En 1953, la CIA dio un golpe de Estado en Irán, derribando a Mosaddeq de la Presidencia y restaurando al Shah Reza Pahlavi en el «trono del pavo real»²². Las ideas de Pahlavi, en la misma línea de los países occidentales dejaron a Irán aislado en su región. Ni Egipto ni Irak quisieron colaborar con Irán, que vio el movimiento panarabista fuera de su zona de interés y que negó la ayuda para las guerras entre países árabes e Israel (1956, 1967, 1973).

La introducción de la Revolución Blanca (1962), cuyo objetivo era modernizar el país según los valores occidentales, dividió la población cuya devoción hacia los imanes chiíes no era compatible con las ideas del Sah. Las regiones rurales del país, fueron arrasadas por la industria petrolera en plena expansión, lo que obligó a mucha gente a abandonar el campo y mudarse a la ciudad. Esas terapias de *shock* introducidas en los años 60 hasta la mitad de los 70 han dejado un panorama desolador²³. La población de las ciudades más grandes incrementó, las protestas comenzaron, primero entre estudiantes (Tabriz, Teherán) y luego en centros religiosos del país (Qom, Mashhad). En enero de 1979, Reza Pahlavi huye del país y el poder pasa a manos de Imam Jomeini, cuyos sermones reproducidos durante años a través de audio casetes desde su exilio en Nayaf (Irak), escuchaban miles de iraníes. Ese fue el momento en el cual Irán empezó a desafiar al sistema establecido por los países occidentales. En el panorama aparecieron nuevos riesgos, que desde aquella época siguen siendo presentes como factores determinantes en la política exterior del país²⁴.

²² YERGIN, Daniel *The Prize: The Epic Quest for Oil, Money and Power*, Simon & Schuster, 1990, 554-562.

²³ WARD Terrence, *Searching for Hassan: Journey into the heart of Iran*, Anchor 2002, 130-135.

²⁴ SAIKAL Amin, *op.cit.*, 434-440.

A la corta lista de los investigadores de Cambridge, bien dentro del siglo XXI, podemos añadir unos nuevos factores que configuran la política exterior de Irán. El marco geopolítico, ha cambiado de una manera asombrosa durante los últimos veinte años. El desarrollo de guerra híbrida (características de un conflicto asimétrico y un conflicto tradicional), a lo largo de las fronteras de Irán, dificulta su situación y requieren de unas políticas contundentes, estables y dirigidas hacia el mantenimiento de la paz. El *statu quo* del que disfrutaba Oriente Medio desde la época de los años noventa, ha sido cambiado brutalmente por la entrada de nuevas fuerzas. Entre ellas podemos diferenciar fuerzas estatales, paraestatales (el Estado Islámico-DAESH, Al-Qaeda de la Península arábiga-AQPA), grupos armados (insurgentes, grupos de contrainsurgencia, grupos terroristas, etc.). La multiplicación de esos actores en un territorio limitado, ha creado zonas de inestabilidad que prácticamente eliminaron el tejido social de vastas regiones de Irak, Siria y Yemen.

Constantes en la política exterior de Irán

Repasemos los factores que influyen hasta hoy día la creación de su política exterior, que a pesar de que el panorama geopolítico ha cambiado, siguen con sus constantes:

1. La importancia estratégica y económica del país como uno de los principales productores del petróleo en la zona de disputa del poder.

Irán sigue siendo un referente en el ámbito de la producción del petróleo. La recién suspensión de las sanciones podría incrementar el rendimiento de las refinerías, la llegada del capital mejoraría la tecnología, la apertura de nuevos puertos (el proyecto de Chah Bahar junto a las empresas indias, los proyectos conjuntos entre Irán, Japón y China en el golfo Pérsico²⁵) facilitarían transporte del crudo hacia los países más lejanos. La dependencia mundial de petróleo, permite a Irán jugar un papel sumamente importante en el mercado. Por otro lado, hay que recordar que a pesar de poseer el crudo, Irán carece de la tecnología para refinarlo, lo que obliga al país a importar el petróleo desde fuera y mantener un programa de subsidios para la gasolina para que los precios no suban (el precio por un litro en las gasolineras en Irán es de 10.000 riales = 0,30 euros).

²⁵ The Guardian, India to invest \$500 mln in Iranian port of Chabahar, (23.05.2016) disponible en: <https://www.theguardian.com/world/2016/may/23/india-invest-500m-iran-port-chabahar-modi-transit-accord-afghanistan>, consulta: 15.02.2017.

2. La importancia del país como uno de los principales productores de gas natural en la zona de disputa del poder.

Irán es el segundo país del mundo con mayores reservas de gas, solo adelantado por Rusia. El yacimiento de gas South Pars-North Dome compartido entre Irán y Catar es el más grande del mundo. La mejora en extracción de gas ha permitido que este se transmita por una serie de gaseoductos por todo el país, con planes de llevarlo hacia Afganistán, India y China. *National Iranian Gas Company* tiene en sus ambiciosos planes incrementar la extracción del gas hasta 330bcm/y²⁶ hasta el año 2020. La propuesta para que el gas natural sea una transición de combustibles fósiles hacia las energías renovables, se ha reforzado en los últimos años²⁷.

3. La característica de Irán como un país con mayoría chií.

El problema de la gobernanza del país, a pesar de su estatuto teocrático con Ayatolá Jamenei como el Líder Supremo, ha permitido un desarrollo del sistema democrático que no existe a gran escala en Oriente Medio. Sin embargo, el mayor desafío de Irán como país con mayoría chií, son sus relaciones con los vecinos donde el «arco chií» (*Shia Crescent*, que se expande desde Líbano, Siria, Irak, Irán, Baréin y Yemen) está sumergido en conflictos bélicos. Planificar una estrategia duradera para mantener la influencia en esos países en los últimos años, ha sido uno de los problemas más difíciles de abordar²⁸.

4. Relaciones con las potencias mundiales y la búsqueda del lugar en un bloque no-alineado.

Las relaciones de Irán con las mayores potencias mundiales —China, EE.UU., Rusia, Unión Europea—, mejoraron a lo largo de los últimos 10 años. Especialmente la relación entre Irán y los países de Unión Europea (papel de Alemania y Francia). La participación de los dos países europeos en la firma del acuerdo nuclear, ha reforzado el papel de empresas europeas, que para diversificar el mercado europeo de energía han visto en Irán un socio fiable. La distensión entre las relaciones del Estado persa y el gigante americano, gracias a las negociaciones llevadas en el periodo de Barack

²⁶ Bcm – billion cubic meters (billones metros cúbicos).

²⁷ National Iranian Gas Company (NIGC)

<http://www.iraniangas.ir/Portal/Home/ShowPage.aspx?Object=NEWS&CategoryID=4cd46ada-b65f-4830-abd3-f972dc23f6ac&WebPartID=b05b729f-9999-48df-9b96-01d81b214d55&ID=e46b6d1b-cf3b-4afd-bdaa-eaec32650730> consulta: 20.02.2017.

²⁸ ALAALDIN Ranj, *Shia crescent: self-fulfilling prophecy*, Open Democracy (3.04.2015), disponible en: <https://www.opendemocracy.net/ranj-alaaldin/shia-crescent-selffulfilling-prophecy> consulta: 20.02.2017.

Obama en la Casa Blanca, han permitido que los dos países, a pesar de mutuos desacuerdos, se sentasen en la mesa para colaborar en el ámbito de la energía nuclear y el levantamiento de las sanciones. El acuerdo nuclear, siendo un acuerdo multilateral, ha dado lugar a que Irán esté en una posición ventajosa porque cualquier cambio en la estructura del documento tendría que ser discutido en el foro de los signatarios. Irán, también usa su posición estratégica como un puente entre Asia y Europa para asegurar su puesto en la creciente multipolaridad del mundo. Países que podemos describir como *resource-hungry* (las zonas que sufren de hambre de recursos) como India, China, Japón, Brasil o Alemania, se han convertido en los posibles mercados para los productos de crudo exportados por Irán²⁹. Eso le ayuda a diversificar sus mercados de exportaciones sin necesidad de limitarse a una sola región.

Estrategia de Irán para la región. Equilibrio de seguridad

En la última Conferencia de Seguridad de Múnich (17-19 de febrero de 2017), el ministro de Asuntos Exteriores de Irán, Mohammad Javad Zarif (uno de los arquitectos claves del acuerdo nuclear), expresó lo que pudiera describirse como hoja de ruta de la política exterior iraní para el futuro³⁰. En su discurso subrayó la necesidad de cambiar la estrategia de *equilibrio de poder* en Oriente Medio que se estaba llevando desde la Revolución Islámica en 1979 y adaptar el nuevo enfoque a través de la estrategia de *equilibrio de seguridad*³¹. Este no se basa en el juego de suma cero, es decir, perder o ganar, pero adopta una perspectiva que a largo plazo permite a los actores reconstruir la confianza y repartir las ganancias para que ninguno pierda. Ese planteamiento, requeriría de los actores principales unas concesiones para poder cooperar dentro de la región. Primero, aceptar el importante papel que tiene Irán en Oriente Medio, no solamente como un poseedor de abundantes recursos naturales, sino también por su fuerza política al influenciar países y socios más cercanos —Líbano, Siria, Yemen—. La

²⁹ Economy Watch, 10 Most «Resource-Hungry» Countries In the World, (12.12.2013) disponible en: <http://www.economywatch.com/features/infographic-highest-energy-and-food-consuming-nations.12-12.html> consulta: 15.02.2017.

³⁰ Conferencia de Seguridad de Múnich, el discurso del ministro de Asuntos Exteriores de Irán, Javad Zarif, disponible en: <https://www.securityconference.de/en/media-library/munich-security-conference-2017/video/statement-by-mohammad-javad-zarif-1/>, consulta: 22.02.2017.

³¹ BARZEGAR Kayhan, Balance of power in the Persian Gulf: an Iranian view, p.5-7, disponible en: <http://www.belfercenter.org/sites/default/files/legacy/files/Barzegar-Balance-of-Power-in-the-Persian-Gulf.pdf>

seguridad colectiva en la región, podría potenciar la capacidad de todos sus actores en un crecimiento económico equilibrado.

Como apuntó Zarif, la caída de Saddam Hussein no trajo beneficios esperados para los Estados Unidos y sus aliados en la región. Es más, el derrocamiento de Hussein provocó un desequilibrio a favor de Irán. Lo que obligó al Gobierno estadounidense y sus aliados provocar cambio de régimen en los países circundantes, en este caso especialmente Siria. «La escalada de la violencia que sufre el Oriente Medio, tiene sus raíces en la constante presencia de tropas extranjeras, tanto como a su interferencia en asuntos de esos sujetos para remodelar la «arquitectura de la región», según Zarif. Irán responde mal a las amenazas. La propuesta de Teherán para mejorar la cooperación y mitigar los resultados de la lucha antiterrorista requeriría de una cooperación regional. Para lograr ese objetivo hay que lanzar una serie de medidas con el fin de fomentar la confianza (*confidence building*) entre los vecinos del Golfo³². Las visitas de Rouhaní en Omán y Kuwait, la organización de la Conferencia Internacional sobre Palestina en Teherán, la participación en la Conferencia de los Países Islámicos en Malasia para intentar ayudar a los rohingya de Birmania o los intentos para declarar el alto al fuego en Siria en la Conferencia en Astana, sirven como los ejemplos más recientes.

Colaboración regional en el golfo Pérsico

Irán, está dedicando muchos esfuerzos en incrementar el número de actores que participen en los procesos a cuales el propio país tiene que enfrentarse. Esa movilización, le sirve para fomentar la confianza entre los actores internacionales hacia las políticas adaptadas por el Gobierno de Rouhaní y para convencer a sus socios de su viabilidad. Esa participación, multiplicada desde el 2013, tiene como objetivo enseñar que las acciones diplomáticas pueden beneficiar frente a las medidas coercitivas no solo a un actor, pero a un espectro de actores estatales y no estatales. En vez de hacer las políticas basándose en acuerdos bilaterales, se elige una vía multilateral que permite alcanzar objetivos óptimos. El presidente de Irán, desde el principio de su mandato en 2013, ha apostado por la economía como el componente más importante que pudiera sacar a Irán del aislamiento. La firma del acuerdo nuclear en 2015, le ha permitido

³² Conferencia de Seguridad de Múnich 2017, discurso del MAE Irán, Javad Zarif, *op.cit.*

concentrar sus esfuerzos en el segundo pilar más importante de su política exterior—colaboración regional³³.

Llegados a ese punto, sería necesario subrayar la importancia de la construcción de una organización regional de seguridad colectiva en Oriente Medio. Un organismo inclusivo en el cual pudiesen entrar los países del Golfo Pérsico y sus vecinos. Y no hablamos aquí del Consejo de Cooperación del Golfo (GCC), que fue creado en 1981 para mitigar los efectos de la Revolución Islámica en Irán, para «garantizar la supervivencia de las monarquías del Golfo». Claro, una posible inclusión de países como Irán, Irak, Siria o Yemen al Consejo sería favorable. Desafortunadamente, desde el principio, la existencia de ese organismo fue dirigida en contra de las revoluciones y dominada por Arabia Saudí y Emiratos. La inclusión de Irán al Consejo disminuiría en papel de dichos actores algo que, Riad no consentiría³⁴.

Otra propuesta podría tener sus raíces en la Conferencia sobre la Seguridad y Cooperación en Europa (Helsinki, 1975). Gracias a ella, veinte años más tarde nació la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), cuyas actividades se basan en la resolución de conflictos que abarcan varias dimensiones (económica, humana, medioambiental y político-militar). Una especie de organismo similar para Oriente Medio podría facilitar la cooperación, intercambio de inteligencia, crecimiento de confianza y resolución de disputas³⁵. Todo ello, en el marco regional, sin injerencia de potencias externas. Según Javad Zarif, la diplomacia y soluciones políticas para el conflicto tienen mucho más peso que amenazas y soluciones militares. El ministro de Asuntos Exteriores como ejemplo, enseñó el acuerdo nuclear que se ha podido alcanzar gracias las concesiones por todos los signatarios de JCPOA. Aceptar el papel de Irán y su programa nuclear, imponer limitaciones para que el desarrollo nuclear tenga como el objetivo la parte civil y no la militar, en cambio de desbloquear los fondos iraníes en extranjero y de suprimir las sanciones.

«Una vez más, la diplomacia ha superado a la coerción», afirmó Zarif. «Los países del Golfo Pérsico necesitan zanjar el presente estado de divisiones y tensiones, y erigir

³³ POLLACK Kenneth, *Security in the Persian Gulf: New Frameworks for the 21st Century*, Memo Number 24, Brookings (junio 2012) disponible en: https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/middle_east_pollack.pdf, pp.4-6.

³⁴ POLLACK Kenneth, *op.cit.*

³⁵ SADEGHINIA Mahboubbeh, *Security Arrangements in the Persian Gulf with Special Reference to Iran's Foreign Policy*, Ithaca Press 2011.

arreglos regionales realistas. Esto, tal vez pudiera comenzar por un modesto foro regional, basado en objetivos generalmente reconocidos y compartidos. El consenso puede promover entendimiento en un amplio espectro de temas: desde las medidas de fomentar la confianza y seguridad, hacia las luchas contra el terrorismo, extremismo y sectarismo. Pudiera alentar una cooperación práctica en áreas que van desde la protección medioambiental hacia la inversión conjunta y turismo. Por fin, este acuerdo daría lugar a futuros arreglos formales de no-agresión y seguridad». La llamada oficial para construir un organismo regional de cooperación y seguridad, que salió por parte de los gobernantes iraníes, ha sido puesta en la mesa. Es un movimiento muy importante, que ayudaría a reforzar los lazos entre actores regionales y que a largo plazo establecería una cooperación en múltiples aspectos.

Conclusiones

En la nueva configuración de poder en Oriente Medio, Irán se presenta como un actor clave, necesario para resolver conflictos surgidos a lo largo de los últimos años. Gracias a las políticas pragmáticas del Gobierno de Hasán Rouhaní, y su apuesta por la economía, el país pudo salir adelante con el acuerdo nuclear. Un acuerdo frágil, pero necesario ya que ayudó a sacar el país persa del cuasi total aislamiento en el cual se encontraba desde los años 90. Sin embargo, estas acciones han incrementado el recelo de sus vecinos, especialmente el de Arabia Saudí y de los Emiratos Árabes. EE.UU., el mayor socio de Arabia Saudí, Egipto e Israel en Oriente Medio, tampoco parece satisfecho con el fortalecimiento de Irán.

El problema de EE.UU., va más allá de eso —viendo relaciones internacionales de la región a través de las lentes del equilibrio de poder, EE.UU., siempre se ha beneficiado por la ligera inclinación a su favor, ve que está perdiendo su terreno. De ahí, el reciente agravamiento del discurso de la Casa Blanca hacia la República Islámica, intentos de presentarla como un adversario y no como un socio. Esto trae el recuerdo de la época previa a Richard Nixon y su apertura a China— antes de ella, el discurso hacia la República Popular fue altamente agresivo y crítico. Esto cambió con la apertura de China a la economía mundial.

EE.UU., debe tener en cuenta que Irán es un país con un gran orgullo nacional, una historia milenaria, una cultura que se expande hasta Asia Central y la India. Las recientes acciones del Gobierno de Irán indican que el país está buscando las vías multilaterales

para fomentar su crecimiento económico, diversificar su mercado y fomentar la confianza entre sus socios. Las visitas en Omán y Kuwait, la participación en las conferencias de seguridad, tanto en Múnich como en Astana o Kuala Lumpur, subrayan el papel que Irán quiere volver a jugar en el mundo. En estos nuevos tiempos, los viejos retos a los que se enfrenta no han cambiado —los más importantes son el fomento de confianza con sus vecinos regionales, el aumento de socios comerciales a los cuales se puede exportar el crudo a la vez que es necesaria la mejora de infraestructuras del propio país y por lo último, seguir con el apoyo a los países con musulmanes chiíes.

Seguramente un cambio de estrategia global hacia Oriente Medio— de un equilibrio de poder hacia el equilibrio de seguridad, podría beneficiar a todos los actores de la región, la pregunta que aparece finalmente ante nosotros es: ¿Existe una voluntad hacia ello?

*Urszula Skwarek**

*Investigadora independiente
Centro Iniciativas Internacionales (CIM)
Varsovia (Polonia)*

32/2017

24 de marzo 2017

*Ignacio Frutos Ruiz, Gonzalo Antequera
Becerra**

La Administración Marítima,
alcance y dimensiones: «ut omnes
unum sint»

La Administración Marítima, alcance y dimensiones: «ut omnes unum sint»

Resumen:

Contar con una organización administrativa que sea capaz de hacer frente a las exigencias que se deriven del ámbito marítimo es primordial. En el caso de España, este requisito es todavía más apremiante ya que, por su situación geográfica, sus más de 7.900 Km de costa y sus intereses marítimos más allá de nuestras aguas, depende enormemente de la mar y de sus recursos. Esta circunstancia obliga a extremar la atención que desde las Administraciones Públicas se debe prestar a estas actividades y, consecuentemente, a establecer el cauce más ágil y apropiado para garantizar la adecuada dirección y control de la Acción del Estado en la Mar, así como la coordinación de los actores y medios disponibles para llevarlas a cabo con la mayor eficacia y eficiencia en el empleo de medios.

El Estado ya cuenta con esta organización administrativa, denominada «Administración Marítima», entendida como el conjunto de actividades marítimas que agrupa a todos los organismos del Estado implicados, cuyo fin es ejercer la dirección, el control y la coordinación de la Acción del Estado en la Mar.

Abstract:

Having an administrative organization capable to face the demands arising from the

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

maritime environment is paramount. In the case of Spain, this requirement is even more urgent because of its geographical location, more than 7,900 km of coast and its maritime interests beyond our waters, depends greatly on the sea and its resources. This circumstance makes it necessary to draw attention from the public administrations to these activities and, consequently, to establish the most agile and appropriate channel to ensure proper direction and control of State Action at Sea, as well as coordination of the stakeholders and means available to carry them out with the most effectiveness and efficiency in the use of means.

The State already has this administrative organization, known as the "Maritime Administration" and is understood as the set of maritime activities, which brings together all the organs of State administration involved, whose purpose is to exercise the direction, control and coordination of the Action of the State at Sea.

Palabras clave:

Administración Marítima, Marina Mercante, Acción del Estado en la Mar, Seguridad Marítima, Jurisdicción de Marina, hallazgos, extracciones, auxilios y salvamento, Protección de patrimonio arqueológico subacuático, arbitrajes marítimos.

Keywords:

Maritime Administration, Merchant Navy, Action of the State at Sea, Marine Jurisdiction, Findings, Extractions, Search and Rescue, Protection of Underwater Archaeological Heritage, Maritime Arbitration.

*«Yo hago lo que usted no puede
y usted hace lo que yo no puedo.
Juntos podemos hacer grandes cosas».
Madre Teresa de Calcuta.*

Introducción

Actualmente, España cuenta con una Administración capaz de agrupar la experiencia de cada uno de los actores implicados, hacer un uso eficiente de los medios disponibles y de establecer unos criterios de actuación uniformes que permitan la interacción de todos ellos y de dirigir las actividades marítimas para una mayor eficacia.

Sin embargo, la indefinición y las diferentes y, a veces, controvertidas, interpretaciones jurídicas acerca del alcance e implicaciones del término «Administración Marítima» han motivado gran confusión al legislador. Este inconveniente se traduce en aparentes contradicciones en la redacción de ciertas disposiciones normativas que regulan esta materia que, sin duda, podrían afectar a la eficacia de la Acción del Estado en la Mar.

Cuando una persona entra en internet o busca en su biblioteca qué es o qué se entiende por «Administración Marítima», cómo se organiza, quiénes la componen, etc., se encuentra con la más que discutible en indisoluble relación Dirección General de la Marina Mercante-Administración Marítima, lo que lleva a dar por sentado interpretaciones tales como que hablar de organización de la Administración Marítima es lo mismo que de la organización de la Dirección General de la Marina Mercante (DIMAMER).

Si nos vamos a la Enciclopedia Jurídica y buscamos qué se entiende en el Derecho Marítimo por «Administración Marítima» nos encontramos que la Administración Marítima es una «organización formada por diversos entes de la Administración pública, en cuanto despliegan su actividad en las cuestiones relacionadas con el ámbito marítimo». Esta misma enciclopedia dice que «desde un punto de vista objetivo, se puede considerar también como la actividad desplegada por el poder ejecutivo al dictar y aplicar las disposiciones necesarias para el cumplimiento de las leyes, y para la conservación y el fomento de los intereses públicos, así como al resolver las reclamaciones a que dé lugar lo mandado, todo ello en cuanto se relacione con el demanio marítimo».

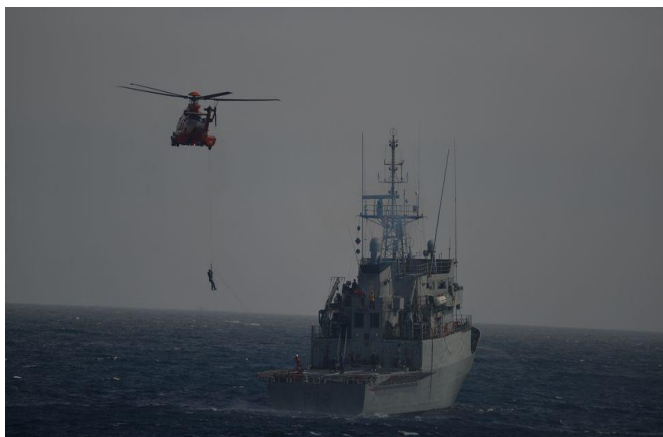
Cualquier lector que intente indagar un poco sobre este tema o trate de interpretar alguna de la normativa jurídica actualmente en vigor le surgen inevitablemente dos

interrogantes: ¿Es la Administración Marítima potestad exclusiva de la DIMAMER?; ¿Cuál es su naturaleza?, es decir ¿se trata de una actividad o de una organización marítima?

En este documento de opinión se intentará dar respuesta a estos dos interrogantes, o al menos una visión particular de sus redactores.

Consecuencias de la indefinición

La Ley 60/62, de 24 de diciembre, por la que se regulan los auxilios, salvamentos, remolques, hallazgos y extracciones marítimas, actualmente derogada, asignaba a la Jurisdicción de Marina (Armada) amplias competencias en el ámbito marítimo. Con el transcurso del tiempo, y como consecuencia del proceso de descentralización de la Administración General del Estado y de la orientación cada vez más específica de la Armada hacia sus cometidos en Seguridad y Defensa, la



Patrullero *Centinela* realizando ejercicios de salvamento marítimo.

Armada ha ido perdiendo progresivamente atribuciones en esta materia hasta llegar a la situación actual, en la que una gran parte de ellas han sido asumidas por distintos Ministerios, en especial el Ministerio de Fomento.

Es a partir de 1992, con la aprobación de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, cuando se introduce un nuevo concepto, «la Administración Marítima», dentro de la cual se asignan cometidos y responsabilidades al Ministerio de Fomento, así como a sus Capitanías Marítimas como órganos periféricos.

Esta ley deja a la Armada sin muchas de las competencias que tenía atribuidas, entre ellas, el auxilio y el salvamento en la mar, los hallazgos (de bienes salvados de propiedad conocida) y los remolques de fortuna. Pero si algo merece la pena destacar de la aprobación de esta ley son sus consecuencias jurídicas, ya que es a partir de entonces cuando se empieza a identificar a la Administración Marítima y a la Marina Mercante como un único sujeto.

Esta interpretación jurídica ha afectado a disposiciones normativas reguladas con posterioridad, como es el caso de la Ley de Navegación Marítima, aprobada en 2014. En ella se pone de manifiesto la confusión a que induce este error. Como ejemplo, establece que el futuro Consejo de Arbitrajes Marítimos y sus Auditores serán los órganos competentes de la Armada que conocerán de las acciones relativas a los premios por salvamento y a las remuneraciones por remolques de fortuna; pero, a su vez, los adscribe orgánica y funcionalmente a la Administración Marítima. Es decir, encuadra a los órganos de arbitraje dentro de la Armada, pero los hace depender del Ministerio de Fomento, lo que refleja una contradicción orgánica difícil de asimilar.

Además, con la citada adscripción, el Consejo de Arbitrajes Marítimos de la Armada perdería la imparcialidad exigida por ley, ya que al identificarse la Administración Marítima con la DIMAMER, este organismo sería parte interesada en la resolución de los conflictos marítimos.

Podemos añadir a su vez que esta ley incurre en otro error ya que, de acuerdo con la Ley de la Administración General del Estado, el Consejo y los Auditores de Arbitrajes Marítimos, no se pueden adscribir a otro ministerio, ya que no se configuran como organismos autónomos, entidades públicas empresariales, ni agencias estatales.

Dimensión y alcance de la Administración Marítima

Como ya se ha mencionado, la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante atribuye a la DIMAMER buena parte de las responsabilidades propias de la Administración Marítima; sin embargo merece resaltar que también establece competencias a favor de otras Administraciones Públicas y departamentos ministeriales; entre ellas figuran, con su denominación actual:

- Ministerio de Agricultura, Pesca, Alimentación y Medio Ambiente: actividad de la flota pesquera, ordenación del sector pesquero y capacitación y de enseñanzas de formación profesional náutico-pesquera y subacuático-pesquera.
- Ministerio de Defensa: ordenación y control del tráfico marítimo y realización de actividades que generen premios o compensaciones (es el caso del Órgano de Arbitrajes Marítimos de la Armada).
- Comunidades autónomas: lucha contra la contaminación del medio marino en los casos de vertidos procedentes de tierra, así como otorgamiento y autorizaciones de

servicios de navegación marítima (en el caso de tener competencias en materia de transporte marítimo).

- Cualquier otra Administración: establecimiento de criterios y directrices, en cada uno de sus ámbitos competenciales, para la realización de inspecciones y controles y el establecimiento del régimen tarifario y de prestación de toda clase de servicios marítimos.
- Cualquier otra autoridad: Las referentes al control de la situación, del registro y del abanderamiento de todos los buques civiles españoles, así como la regulación del despacho.



Además, atribuye de forma expresa a la Administración General del Estado, así como a las restantes Administraciones Públicas competentes, la prestación del servicio público de salvamento de la vida humana en la mar y de la lucha contra la contaminación del medio marino.

Por último, la Ley de Costas, aprobada en 1998, también distribuye responsabilidades a otros órganos del Estado, ya que asigna a la Administración del Estado en la mar funciones en materia de defensa, pesca, cultivos marinos, salvamento, lucha contra la contaminación y seguridad de la vida humana. Asimismo, establece que las extracciones de restos, protección del patrimonio arqueológico español subacuático, investigación y

explotación de recursos u otras no reguladas en la citada ley, se ejercerán en la forma y por los departamentos u organismos que las tengan encomendadas. Es decir, asume la implicación de varios departamentos ministeriales en el ámbito marítimo.

Naturaleza de la Administración Marítima (actividad frente a organización)

Dada la similitud léxica de los términos «Administración del Estado en el mar» y «Administración Marítima», así como la presunción de que ambas persiguen un fin idéntico, o al menos similar, se podría identificar una con otra, sin temor a equivocarnos. Ello nos permitiría afirmar, una vez más, que la Administración Marítima conlleva una responsabilidad compartida entre distintos órganos de las Administraciones Públicas.



Patrullero *Cazadora* efectuando rescate de naufragos en la mar.

Como se ha visto anteriormente, el proceso evolutivo de nuestra legislación ha llevado a sustituir la designación de «Jurisdicción de Marina» por la de «Administración Marítima», ambas con atribuciones similares. Sin embargo, este último término, que ya forma parte de algunas disposiciones normativas, carece de una definición concreta que permita establecer su dimensión y

determinar qué organismos o entes del Estado deben formar parte de ella y en qué medida.

Lo primero que habría que determinar es la naturaleza de la Administración Marítima, es decir, si se trata de una actividad o de una organización marítima. A tal efecto, considerando que debería contar con la participación de todos los órganos del Estado implicados, se podrían contemplar las siguientes opciones:

- En el caso de considerarla una actividad marítima, solo habría que determinar los actores implicados en ella y las competencias que cada cual debe asumir en función de los medios de que disponga. No descansaría sobre una estructura organizativa, aunque sería aconsejable nombrar un único órgano que liderara esta actividad, de forma que unificara los criterios de actuación, emitiera las directrices necesarias y coordinara aquellas actividades que requirieran la intervención de más de un actor. Atendiendo a este criterio, podríamos definirla como un «conjunto de actividades

marítimas, que agrupa a todos los órganos de la Administración del Estado implicados, cuyo fin es ejercer la dirección, el control y la coordinación de la acción del Estado en la mar».

- De considerarla una organización, la Administración Marítima debería estructurarse orgánicamente, contando con todos los elementos de los organismos del Estado implicados. Esta opción cuenta con la dificultad de establecer grados de dependencia entre los distintos órganos implicados, con especial dificultad entre aquellos que pertenezcan a diferentes Administraciones Públicas. Pero además, esta concepción contravendría la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público, que establece únicamente tres Administraciones: la General del Estado, la de las comunidades autónomas y la local, sin hacer mención expresa a la Administración Marítima como ente organizativo del Sector Público. No obstante lo anterior, atendiendo a esta consideración, se podría definir como una «organización administrativa que agrupa a todos los órganos de las Administraciones Públicas implicados en actividades marítimas, cuyo fin es ejercer la dirección, el control y la coordinación de la acción del Estado en la mar».

Ambas modalidades persiguen el mismo fin pero, visto lo anterior, la coherencia y rigurosidad orgánica aconseja que la Administración Marítima debe ser entendida como una actividad marítima que agrupa a diferentes actores, cada uno de ellos con su propia organización y estructura, que deben operar de forma conjunta y coordinada para garantizar los intereses marítimos del Estado.

Configuración administrativa

Una vez inclinados hacia esta opción, es decir que la Administración Marítima debería entenderse como una actividad, no como una organización, que agrupa a todos los organismos del Estado que tengan alguna implicación en ella (al menos siete ministerios de la Administración General del Estado y las comunidades autónomas costeras), vamos a ver como podría ser su configuración.

En aras de conseguir la mayor eficacia de la forma más eficiente posible, una configuración apropiada sería aquella que permitiera que todos los organismos y actores implicados, además de formar parte de ella, pudieran mantener entre sí una relación directa en aquellas competencias que sean próximas o precisen ser complementadas.

Debido a esta naturaleza flexible y abierta que se proporcionaría a la Administración Marítima, sería aconsejable la designación de un órgano que liderase la Acción del Estado en la Mar de una forma global. Este órgano debería ser capaz de establecer unos criterios de aplicación comunes en todo el territorio nacional y estar dotado de autoridad, entre todos los actores implicados, para emitir las directrices que se precisen y coordinar todas las actividades marítimas.

Sin perjuicio de la definición que se dé o se decida adoptar para el término



«Administración Marítima» y como consecuencia de la Estrategia de Seguridad Nacional y su posterior desarrollo en Estrategia de Seguridad Marítima, el Estado cuenta ya con un órgano colegiado encargado de reforzar las relaciones de coordinación, colaboración y cooperación entre las distintas Administraciones

Públicas con competencias relacionadas con el ámbito de la seguridad marítima. Se trata del Consejo Nacional de Seguridad Marítima, dependiente del Ministerio de la Presidencia y para la Administración Pública que, entre otras, tiene la función de apoyar la toma de decisiones del Consejo de Seguridad Nacional en materia de seguridad marítima mediante el análisis, estudio y propuesta de iniciativas, tanto en el ámbito nacional como en el internacional.

A este respecto, conviene tener una idea del alcance y dimensión que tiene la seguridad marítima. Para ello basta tener en consideración los siguientes preceptos, aportados por el Ministerio de la Presidencia:

- De acuerdo con la Estrategia de Seguridad Marítima de la Unión Europea se entiende por seguridad marítima aquella situación del sector marítimo mundial en la que se aplican el Derecho internacional y las leyes nacionales, la libertad de navegación está garantizada y los ciudadanos, las infraestructuras, el transporte, el medio ambiente y los recursos marinos están protegidos.

- La Estrategia de Seguridad Nacional plantea como objetivo, dentro del ámbito de la seguridad marítima, impulsar una política de seguridad en el espacio marítimo con la finalidad de mantener la libertad de navegación y proteger el tráfico marítimo y las infraestructuras marítimas críticas; proteger la vida humana en el mar; prevenir y actuar ante actividades criminales y actos terroristas que se desarrollen en este medio; proteger y conservar el litoral, los recursos del medio marino, el medioambiente marino y el patrimonio arqueológico sumergido; y prevenir y responder en casos de catástrofes o accidentes en el medio marino.



Consecuentemente, la seguridad marítima engloba actividades propias asignadas a la Administración Marítima, tanto desde una perspectiva restrictiva que la equipara con las responsabilidades propias del Ministerio de Fomento, como desde un prisma global como una actividad integradora de otros órganos de las Administraciones Públicas. Por tanto, el Consejo Nacional de Seguridad Marítima parece ser el órgano más caracterizado para centralizar y unificar todas las actividades que se derivaran de la Administración Marítima, no siendo necesaria la creación de ningún otro.

Contribución de la Armada a la Administración Marítima

La Armada colabora con otros Ministerios, con las comunidades autónomas y con otras agencias en actividades marítimas, tanto propias como ajenas, como la vigilancia y

seguridad marítima, la seguridad de la navegación, salvamento de vidas humanas, lucha contra la contaminación del medio marino, auxilios, remolques y salvamentos, hallazgos y extracciones marinas, inspección y vigilancia de actividades de pesca, actividades de ámbito policial, formación de personal de la Dirección Adjunta de Vigilancia Aduanera (cuyos buques adscribe a la lista oficial de buques de la Armada), campañas científicas en la Antártida, preservación del patrimonio arqueológico subacuático, entre otras.

Para esta colaboración, además de los buques, la Armada pone a disposición de la Administración Marítima los siguientes medios:

- El Centro de Operaciones y Vigilancia de Acción Marítima (COVAM); se crea para apoyo a la Comunidad Marítima, desarrollando su trabajo diario en estrecha cooperación y coordinación con los organismos implicados en la Acción del Estado en la Mar. El proceso de análisis y fusión



de toda la información disponible que diariamente realiza el COVAM garantiza la puntualidad y fiabilidad en la información difundida en todo momento, siendo una excelente herramienta para la cooperación entre la Armada y el resto de la Administración Marítima, en su «día a día» trabajando de forma coordinada con el resto de las agencias.

- El Instituto Hidrográfico de la Marina; por medio del resultado de sus trabajos proporcionando seguridad a la navegación, con la obtención y difusión de la información náutica y cartográfica.
- El Real Instituto y Observatorio de la Marina, como centro científico que, a su misión específica como observatorio astronómico y geofísico, se une la de investigación en aquellos campos de la ciencia físico-matemática de interés diverso (estudios técnicos y los cálculos relacionados con las efemérides astronómicas y la publicación de estas, así como la adquisición, conservación, estudio y certificación de equipos

cronométricos, es depositario del Patrón Nacional del tiempo y laboratorio asociado al Centro Español de Metrología).

- El Tribunal Marítimo Central; como órgano de referencia para resolver los arbitrajes marítimos de forma extrajudicial y administrativa (conflictos derivados de los salvamentos marítimos, hallazgos de bienes de propiedad conocida y remolques de fortuna).

Todo ello pone de manifiesto que la Armada, aún a expensas de haber perdido muchas de las competencias que antaño tenía asignadas, es uno de los principales pilares de la Administración General del Estado en relación con la Acción del Estado en la Mar. Este altísimo grado de participación de la Armada en beneficio de los intereses marítimos del Estado justifica sobradamente que pueda, y deba, ser parte fundamental de la Administración Marítima.

Conclusiones

La legislación española no ha definido de forma concreta y clara lo que se entiende por «Administración Marítima», dando, sin embargo, por interpretado este término en la elaboración de sus disposiciones normativas. Esta indefinición induce a contradicciones en los articulados recogidos en algunas leyes ya reguladas y a la errónea interpretación de que el Ministerio de Fomento (la Dirección General de la Marina mercante) es el único organismo de la Administración General del Estado con competencias en esta materia.

La Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante confiere al Ministerio de Fomento (Dirección General de la Marina Mercante) buena parte de las competencias de la Administración Marítima. Sin embargo, de su lectura se deduce que esta atribución de responsabilidades al citado Ministerio no es excluyente, es decir, no es contraria a la implicación en ella de otros Ministerios y Organismos del Estado con capacidad de aportar medios y asumir otros cometidos marítimos. Esta última apreciación también se observa en la Ley de Costas, la cual infiere la implicación de otros departamentos ministeriales en la Administración Marítima.

La asignación excluyente para el resto de los actores implicados de las atribuciones de la Administración Marítima al Ministerio de Fomento dejaría fuera actividades propias de otros departamentos ministeriales y organismos públicos en el ámbito marítimo. En el caso de la Armada, las actividades marítimas de vigilancia y seguridad, las extracciones, los hallazgos de bienes de propiedad desconocida y el arbitraje marítimo, de las que es

competente, quedarían al margen. Además, también quedarían fuera de este ámbito todas aquellas otras actividades que la Armada proporciona al colaborar con otros órganos de la Administración en el ámbito marítimo.

Asimismo de ser excluyente, la Ley de Navegación Marítima incurriría en un error legislativo, ya que adscribiría el Órgano de Arbitrajes de la Armada al Ministerio de Fomento y rompería la necesaria imparcialidad que debe caracterizar los arbitrios para resolver los conflictos marítimos.

La Administración Marítima debe constituirse como una actividad, y no como una Administración del Sector Público dotada de estructura organizativa y sujeta a lo establecido en la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público, dentro de la cual participaría una entidad del Estado compuesta por todos los órganos de las Administraciones Públicas con capacidad de hacer frente a las necesidades de nuestros intereses marítimos.

Esta entidad no debe estar sujeta a dependencia orgánica entre sus órganos; sin embargo, debe permitir la relación entre ellos en aquellas materias que sean próximas o que requieran complementarse entre sí.

Por último, se debe contar con un órgano que centralice todas las actividades marítimas, establezca las directrices que sean precisas y coordine a todos los órganos de las Administraciones Públicas involucrados en actividades marítimas. El Consejo Nacional de Seguridad Marítima, del Ministerio de la Presidencia, tiene la experiencia y la estructura necesaria para asumir esta tarea.

*Ignacio Frutos Ruiz
Capitán de navío
Gonzalo Antequera Becerra
Capitán de fragata
División de Planes-EMA*

33/2017

27 de marzo 2017

Águeda Parra Pérez*

Cambio de alianzas en el mar del
sur de China: retos del nuevo
«statu quo»

Cambio de alianzas en el mar del sur de China: retos del nuevo «statu quo»

Resumen:

Se ha escrito un nuevo capítulo en las tensiones abiertas en el mar del sur de China por las disputas territoriales existentes. En julio de 2016, la Corte Permanente de Arbitraje de La Haya fallaba a favor de Filipinas en contra de las pretensiones soberanistas de China sobre las islas Spratly. En estos años, los países reclamantes han visto amenazada su posición por la transformación que China ha venido realizando de arrecifes en islas artificiales para dotarlas de un potencial uso militar. Las operaciones marítimas dirigidas por Washington han preservado la libre navegación y la defensa de la seguridad en una de las rutas marítimas más importantes del mundo. Sin embargo, la llegada de dos nuevos presidentes, Rodrigo Duterte en Filipinas, y Donald Trump en Estados Unidos, ha modificado el esquema de alianzas existente, a lo que además hay que añadir las diferencias aparentes en la visión de Washington y Pekín respecto al diseño del nuevo orden mundial.

Abstract:

A new chapter has been written in the open tensions in the South China Sea because of the existing territorial disputes. In July, the Permanent Court of Arbitration in The Hague ruled in favor of the Philippines against China's sovereignty claims over the Spratly

***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.

islands. In these years, the claiming countries have seen their position threatened by China turning reefs into artificial islands to provide them with a potential military use. Maritime operations led by Washington have preserved freedom of navigation and protection of security in one of the most important shipping routes in the world. However, the arrival of two new presidents to the scene, Rodrigo Duterte in the Philippines and Donald Trump in the United States, has modified the existing alliance scheme, in addition to the apparent differences in Washington and Beijing's vision on the design of the new world order.

Palabras clave:

Nuevo orden mundial, mar del sur de China, islas Spratly, disputas territoriales, estrategia militar.

Keywords:

New world order, South China Sea, Spratly Islands, territorial disputes, military strategy.

Situemos el conflicto en el tiempo y en el espacio

A medida que el mundo se ha hecho más multipolar, los conflictos comienzan a tomar una dimensión distinta de la históricamente mantenida, pues las capacidades de cada parte y el equilibrio de poder comienzan a disociarse. De entre las regiones del mundo con conflictos abiertos, Asia es posiblemente una de las más sensibles y donde se enfrentan las ambiciones de Washington y Pekín. Dejando a un lado la cuestión de Taiwán, la tensión se centra de forma preferente en el mar del sur de China en relación al control de los recursos energéticos de la región y, lo más importante, a la geoestrategia. Se trata del dominio del espacio y el poder asociado a una de las rutas marítimas más importantes a nivel mundial. Cualquier aspecto relacionado con la seguridad y cuestionamiento de soberanía de estos recursos y territorios se convierte en una cuestión prioritaria para los intereses de Washington, de Pekín y del resto de países asiáticos con intereses en la zona.

Por esta ruta comercial transita aproximadamente el 20% del comercio marítimo mundial con mercancías valoradas en 5 billones de dólares anuales. Sin embargo, son los recursos que albergan el subsuelo y la importancia que tiene en términos de seguridad estratégica la gran cuestión de poder en torno al mar del sur de China. Una parte importante de las fuentes energéticas que nutren las economías de países como Corea del Sur, Japón, Taiwán o la propia China transitan por la zona, con flujos intensos de importaciones y exportaciones comerciales.

Los conflictos en esta parte son múltiples y con diferentes actores, como refleja la figura 1, pero todos comparten el telón de fondo del control de la seguridad estratégica, de los recursos marítimos y el despliegue de posiciones militares. Las reivindicaciones afectan a las islas Pratas (conocidas como Dongsha por China), en una disputa que mantiene Pekín de forma interna con Taiwán. Por otro lado, el conflicto de los archipiélagos de las Paracel (Xisha) se remonta a cuando China expulsó a Vietnam de la zona en 1974. En el caso de las islas Spratly (Nansha), la disputa enfrenta a China, Vietnam y Taiwán que realizan una reivindicación del territorio en su totalidad, mientras que Filipinas, Malasia y Brunei reclaman solamente una parte de su soberanía. Por último, y de menor intensidad, está el enfrentamiento de China con Indonesia por las islas Natuna.

Competing Claims in the South China Sea

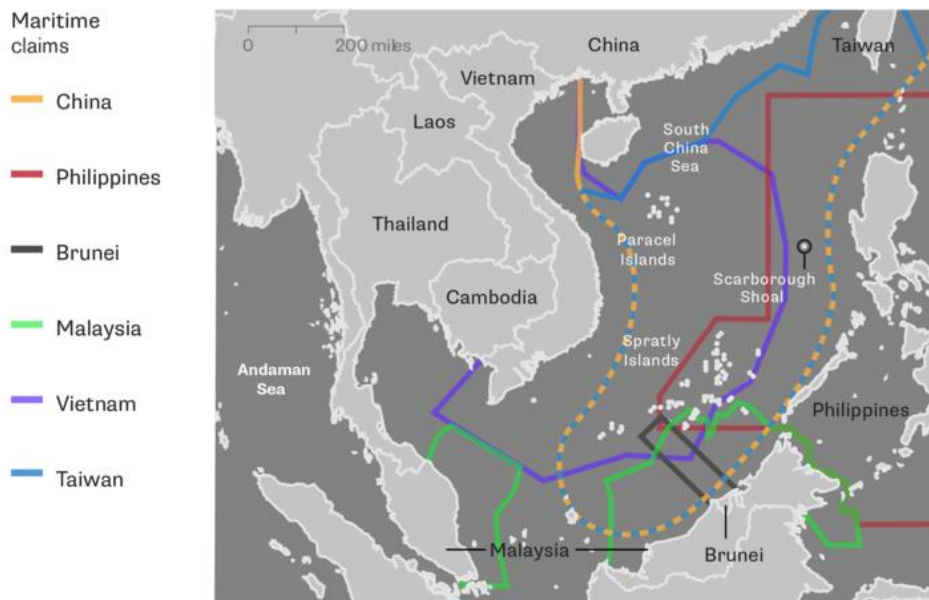


Figura: 1. Quién reclama qué en el mar del sur de China.
Fuente: Bloomberg Visual Data.

Cuando en el 2013 Filipinas solicitaba la mediación del Tribunal de Arbitraje de La Haya sobre el conflicto abierto con China por las islas Spratly, la región volvía a acaparar toda la atención internacional. El Tribunal, como órgano judicial principal de la ONU encargado de resolver los conflictos jurídicos que puedan presentarse entre los Estados, debía analizar la reclamación de Filipinas frente a la posición de China. Esta argumentaba cuestiones históricas para reclamar su soberanía en una demarcación donde se superpone la Zona Económica Exclusiva (ZEE) entre países, cuestión que dificulta ampliamente una clara delimitación.

Hasta la fecha, las reivindicaciones soberanistas de Pekín han topado con las pretensiones de Washington en cuestión de defensa de la seguridad en la zona, además del apoyo prestado a Filipinas en calidad de aliado. En esta situación, el pragmatismo de la política exterior china se ha distinguido por mantener una actitud de no provocación a Washington, y más allá del control del petróleo y las reivindicaciones territoriales, el trasfondo ha sido mantener la estabilidad en la costa sudeste donde se concentra el desarrollo económico de China, y que históricamente ha significado el punto de ataque de las potencias marítimas a la soberanía china.

Aunque las disputas en el mar de sur de China se remontan a varias décadas de reivindicaciones entre las partes, se han hecho más visibles e intensas en los últimos años. En los conflictos abiertos, los países asiáticos han tenido que afrontar la estrategia militar de China de dialogar con el objetivo de obtener un beneficio común en el desarrollo de la zona. Esto no debería suponer una competición de fuerzas que lleve a mayor tensión y conflicto, teniendo en cuenta que cada país presente en la zona ha abordado también su propio desarrollo militar y cada parte ha alterado activamente la topografía de los arrecifes para dar más consistencia a sus argumentos soberanistas.

Sin embargo, la emergencia de China como una superpotencia económica mundial y como potencia militar en el Pacífico está despertando los recelos de los países asiáticos vecinos y de Estados Unidos. Las piezas en el tablero se mueven con la expansión del rol geopolítico de China en Asia, que impacta directamente sobre la estrategia y desarrollo militar de los otros países asiáticos y que faculta a Washington a intensificar su presencia en aguas del mar del este y del mar del sur de China ante la amenaza de la defensa de la seguridad en la zona.

La actitud de Pekín de intensificar los movimientos militares en la región, junto con la tensión creciente por las disputas territoriales, ha supuesto un impacto en las relaciones con los países vecinos y con Washington. Como respuesta a este desafío geopolítico, la anterior Administración Obama, con la secretaria de Estado Hilary Clinton, articulaba en 2012 la política *Pivot to Asia*, más tarde conocida como «política de rebalanceo donde se utilizaba la necesidad de preservar la «libre navegación» y la defensa de la seguridad en Asia Pacífico para aumentar la presencia militar estadounidense. De este modo, se perseguía fortalecer las relaciones con los aliados claves como Japón, Corea del Sur y Australia, mientras se incrementaban las relaciones con Singapur y Vietnam. El propósito de Washington suponía trasladar al Pacífico antes de 2020 hasta el 60 por ciento de su flota, es decir, seis portaviones y la mayoría de sus submarinos, cruceros y destructores, en una decisión sustentada por varios motivos. En primer lugar, por considerar que la situación de seguridad en Asia se había vuelto menos estable y que los países aliados de Washington en la región demandaban adoptar un papel mayor en defensa de la estabilidad y de la paz. Y, en segundo lugar, que la política pivot/rebalanceo era la mejor

respuesta a la influencia creciente en términos políticos y económicos de Pekín en la costa del Pacífico¹.

«Defensa activa»: La nueva estrategia militar de China en el mar del sur de China

El ritmo de desarrollo económico de China en las últimas décadas y su creciente rol en la gobernanza mundial son dos cuestiones que refuerzan la influencia del gigante asiático como potencia regional, en contra del esquema de poder que más le gustaría a Estados Unidos. En este sentido, la voluntad del presidente chino, Xi Jinping, de modernizar las Fuerzas Armadas de modo que sean capaces de enfrentar una guerra en la era de la información, supone un foco de preocupación añadido para Washington en una región, ya de por sí altamente conflictiva por las reivindicaciones territoriales abiertas.

La recuperación de la grandeza y reconocimiento que persigue China entre la élite de potencias internacionales ha llevado a priorizar el proceso de modernización como palanca del desarrollo del país. Aplicado al presupuesto de defensa, supone asignar el 7,6% para 2016 (954.000 millones de yuanes, unos 130.000 millones de euros), porcentaje mayor que la previsión de crecimiento económico, fijado entre el 6,5 y 7%. Sin embargo, los presupuestos en defensa llevan años en descenso anual, ya que responden al interés de China de no repetir los errores de la antigua URSS al apostar por un alto gasto militar que ahogue en el camino a la economía. No obstante, estas cifras consolidan a China en la segunda posición de la clasificación mundial de gasto militar, por detrás de Estados Unidos, y como tercer exportador global de armamento. Una cuestión a destacar de los presupuestos de defensa y seguridad pública es que suman más de la mitad del destinado a asuntos sociales, más del doble del presupuesto previsto para educación y el triple del establecido para salud pública, a pesar de las importantes carencias que todavía existen en China en este sentido².

El ámbito de actuación militar queda recogido en el documento *Estrategia militar de China* publicado en mayo de 2015³, noveno libro blanco publicado desde 1998. En él se refleja la visión de Xi Jinping de mantener una «defensa activa» orientada a la protección

¹ SVERDRUP-THYGESON Bjørnar, LANTEIGNE Marc, SVERDRUP Ulf, «For Every Action...: The American pivot to Asia and fragmented European responses», *Brookings*, International Order and Strategy, enero 2016.

² RÍOS Xulio, «El auge militar chino», Observatorio de la Política China (30.03.2015).

³ «China's Military Strategy», *The State Council Information Office of the People's Republic of China*, mayo 2015. Disponible en http://eng.mod.gov.cn/Press/2015-05/26/content_4586805.htm.

de derechos e intereses marítimos en el mar del sur de China. Esto supone que el Ejército Popular de Liberación (EPL) cambiará gradualmente la estrategia actual de «defensa en aguas litorales» por un enfoque que combine la «defensa de aguas litorales» y la «protección en mar abierto».

Con asiento permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, el protagonismo de China como gran potencia regional y mundial es una cuestión clave a tener en cuenta por el peso que representa en los asuntos internacionales. Desde su ingreso en la ONU en 1971, la aproximación de China en cuestiones diplomáticas ha consistido en apelar por la no injerencia de terceros en asuntos internos del país, como son la cuestión de Tíbet, Xinjiang y Taiwán. De ahí que, entre los objetivos de la política exterior de China se encuentre la cuestión de independencia, junto con la de seguridad y desarrollo. Independencia en el sentido de disponer y ejercer la soberanía sin intervención externa en los asuntos internos, dejando atrás los más de 150 años transcurridos desde la primera guerra del Opio (1839-1842), que siguen vivos en la memoria de China por la percepción que supuso la imposibilidad de tomar decisiones libremente sin contar con el consentimiento de otros países. La reafirmación del nacionalismo chino es consecuencia de esa «humillación» que le infligieron las potencias occidentales⁴.

Con este trasfondo histórico, desde que la Casa Blanca formulara la estrategia *Pivot to Asia*, las tensiones entre Pekín y Washington no han hecho más que aumentar, al acusar China a Estados Unidos de «perturbador». Y es que Washington teme la pérdida de la hegemonía en las aguas del mar del sur de China lo que lleva a disfrazar de «neutralidad» y de «libertad de navegación» las maniobras en la zona cuando ni siquiera Estados Unidos ha ratificado la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982 (UNCLOS, en sus siglas en inglés)⁵, a diferencia de China que lo hizo en 1996. En este sentido, el compromiso de Washington en la región representa una lucha de poder contra el crecimiento de Pekín, a la vez de salvaguardar los intereses de los países aliados afectados en disputas territoriales contra Pekín en el intento de evitar que este vuelva a tratarles como reinos tributarios, papel que ya tuvieron durante el hegemónico poder de China en Oriente durante muchos siglos.

⁴ HIGUERAS Georgina, «Las ambiciones marítimas de China», *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 92/2013, 2.

⁵ Naciones Unidas, *Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar*, abril de 1982. Disponible en http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/convemar_es.pdf.

Por ello, Pekín se siente incómodo con el dispositivo militar estadounidense desplegado en la zona, ya que supone una barrera para desplegar diálogos de negociación con los países reclamantes en la búsqueda de fórmulas de cooperación. Como consecuencia del creciente poder y capacidades de China, sus acciones adquieren mayores consecuencias que las de otros países en contienda y merecen mayor atención, pero deben evaluarse en un contexto amplio en el que se consideren los motivos y las acciones de todos los reclamantes, no solamente los de China.

El papel del mar del sur de China en la geoestrategia de China

La presencia de China en la zona se ha visto reforzada en los últimos años por llevar a cabo la transformación de arrecifes en islas artificiales destinadas a un potencial uso militar, además de intensificar la estrategia de consolidación de las reivindicaciones soberanistas territoriales frente al resto de países en disputa. Según Washington, Pekín ha creado más de 800 nuevas hectáreas de superficie terrestre en apenas un año y medio en siete arrecifes de las islas Spratly⁶. Pekín, por su parte, defiende su posición en la mejora del estado de estos enclaves y en las condiciones de vida del personal allí desplazado, además de ampliar sus capacidades en atención a desastres y seguridad de la navegación. Sin embargo, el resto de países con disputas territoriales consideran que es un avance en la reivindicación de la soberanía nacional. En menos de dos años, China ha reclamado diecisiete veces más tierra en el mar del sur de China que el resto de reclamantes juntos en los últimos cuarenta años⁷.

El gran valor geoestratégico de la zona en cuestión económica y de seguridad es el punto común de preocupación que comparten todos los países con disputas abiertas. Y no es solo por estar considerada como una de las rutas marítimas más importantes del mundo por la que transita un tercio del comercio petrolero mundial, sino porque la región acapara entre 23.000 y 30.000 toneladas de reservas de crudo y 16 billones de metros cúbicos de gas natural sobre los que China persigue promover fórmulas de explotación conjunta dejando así a un lado las disputas.

⁶ VIDAL Macarena, «China levantará instalaciones militares en sus islas artificiales», El País (16.06.2015). Disponible en http://internacional.elpais.com/internacional/2015/06/16/actualidad/1434459402_870178.html. Fecha de consulta 08.08.2016.

⁷ BLACKWILL Robert D., CAMPBELL Kurt M., «Xi Jinping on the Global Stage», *Council on Foreign Relations*, Council Special Report. N.º 74, febrero 2016, 17.

Desde el punto de vista de China, el despliegue de poder en esta región es un avance en la estrategia de consolidación de los derechos soberanistas que reclama desde la antigüedad, y que están en línea con la posición que China reclama en el esquema de gobernanza mundial. Uno de los objetivos prioritarios para Pekín es evitar la consolidación de un frente común entre sus contrarios, de ahí que la estrategia de China en la zona pase por aparcas las disputas y centrarse en la explotación compartida de los recursos. Bajo el liderazgo de Xi Jinping, la presencia en la región ha sido más visible y ha generado más temor entre sus vecinos.

Esta situación tuvo como efecto la generación de una alianza de facto entre Washington, Japón, India y Australia, haciendo converger alrededor de Estados Unidos a Filipinas, Vietnam e Indonesia, que también rechazaban la actitud de Pekín. Como resultado, durante 2015 y 2016 se intensificó la navegación estadounidense dentro de las doce millas náuticas en el archipiélago de Spratly⁸, provocando un fuerte rechazo por parte de China, maniobras que Washington amparaba en el manifiesto de la *UNCLOS* sobre la libre navegación en espacios marítimos en disputa, y en el mantenimiento de la estabilidad en la zona. Filipinas, Vietnam, Malasia y Singapur apoyaron estas maniobras no notificadas previamente, solamente Indonesia mostró cierto recelo a que la demostración de poder pudiera ser una herramienta para la resolución de conflictos⁹. Además, el hecho de que Washington no sea parte de la *UNCLOS*, ni considere vinculantes sus normas, y que ante las reivindicaciones de Filipinas y Vietnam sobre otras islas artificiales en la región no tome las mismas acciones de preservación de la libre navegación, eleva el nivel de tensión de la contienda territorial. Por ello, la ausencia de operativos estadounidenses similares en cuestiones relacionadas con Manila y Hanoi refuerza la solicitud de Pekín de exhortar a terceros a no interferir en cuestiones regionales, y de establecer una negociación donde se pongan de manifiesto los intereses de los países reclamantes. Por ello, de las cuestiones esgrimidas por Washington, solamente la preservación de la estabilidad en la región ante las aspiraciones chinas sería coherente con su estrategia de equilibrio, puesto que existe una evidente asimetría de poder entre China y el resto de países asiáticos, aliados de Estados Unidos.

⁸ Washington ha realizado tres operaciones de libre navegación en el mar del sur de China, en octubre de 2015, enero de 2016 y mayo de 2016. KUOK Lynn, «The U.S. FON Program in the South China Sea: A lawful and necessary response to China's strategic ambiguity», *Brookings*, East Asia Policy Paper 9, junio 2016, 15-22.

⁹ KUOK Lynn, *Ibid*, 16.

Primer punto de inflexión: Filipinas pasa a la acción

El primero de los puntos de inflexión en la región se produce cuando en enero de 2013, y de manera unilateral, el anterior presidente de Filipinas, Benigno S. Aquino III, en claro alineamiento con Washington, presentó una solicitud para resolver la disputa territorial que mantenían Pekín y Manila en el mar del sur de China. La contienda abierta entre ambos países entraba entonces en otro nivel de intensidad al ser la Corte Permanente de Arbitraje (CPA) de la Haya la que aportaría luz a este conflicto.

Con el argumento de que la reclamación de derechos históricos de China no cumple con la *UNCLOS*, Filipinas mostraba su rechazo a las pretensiones soberanistas chinas basadas en un mapa de 1947 sobre islotes, rocas y arrecifes repartidos por dos millones de kilómetros cuadrados que muestra una línea que cubre aproximadamente el 86 por ciento del área acuática y que se conoce como la «línea de los nueve puntos». Esta frontera marítima que no aparecía en el primer mapa de 1935, queda claramente definida en el último mapa publicado por China en junio de 2014, incorporando claramente a Taiwán, las islas Spratly y las Paracel en una representación de diez líneas¹⁰. La legitimidad de la frontera marítima no había sido reclamada por ningún país hasta 1974, cuando China expulsó a Vietnam de las islas Paracel, y las tensiones no empezaron en el mar del sur de China hasta la firma de la *UNCLOS* en 1982.

En la cuestión con Filipinas, la deliberación que comenzó el 8 de julio de 2015 se resolvía el pasado 12 de julio de 2016 con el fallo de 479 páginas publicado por el tribunal¹¹. El dictamen indicaba que no existía ninguna base legal para que China reclamara derechos históricos en los territorios marítimos que se encuentran dentro de la «línea de los nueve puntos» por no existir «evidencia de que China haya ejercido históricamente el control exclusivo sobre las aguas o sus recursos». Asimismo, la CPA indicaba que los derechos quedaban anulados por ser «incompatibles» con la Zona Económica Exclusiva (ZEE) de 200 millas prevista en la *UNCLOS* por no tener ninguno de los territorios reclamados características de islas. Finalmente, la Corte resaltaba que China había violado los

¹⁰ CORDESMAN Anthoy H., COLLEY Steven, «Chinese Strategy and Military Modernization in 2015: A Comparative Analysis». *Center for Strategic and International Studies*, Final Review Draft, octubre 2015, 130.

¹¹ PERMANENT COURT OF ARBITRATION, «The South China Sea Arbitration: The Republic of the Philippines V. The People's Republic of China», julio 2016. Disponible en <https://pca-cpa.org/en/news/pca-press-release-the-south-china-sea-arbitration-the-republic-of-the-philippines-v-the-peoples-republic-of-china/>. Fecha de consulta 11.08.2016.

derechos soberanistas de Filipinas al interferir en la «pesca filipina» y en la «explotación petrolífera», además de manifestar que las islas Spratly «no pueden generar zonas colectivas marítimas», como reclamaba China. La decisión del tribunal de no reconocer en las islas ninguna característica que aporte una ZEE de 200 millas concede a todos los países el derecho de pesca y de explotación de recursos.

La sentencia que no resulta vinculante para China, reaviva la controversia como firmante de la *UNCLOS* al mostrar desde el principio que no reconocía la jurisdicción del tribunal para este caso, ya que consideraba que se trataba de una cuestión de soberanía, no de explotación de recursos¹². De hecho, se podría llegar a considerar la naturaleza del fallo del tribunal no solo jurídica, sino más bien política, interpretándose como una victoria no solo para Manila sino también de la reivindicación de la política *pivot to Asia*.

Segundo punto de inflexión: el nuevo *statu quo* bajo la visión renovada de Washington, Pekín y Manila

Una de las mayores preocupaciones tras el fallo del tribunal era la alteración del equilibrio geopolítico actual entre Washington, Pekín y Filipinas que pudiera arrastrar muy posiblemente a otros países. De hecho, al existir varios países con reclamaciones territoriales sobre las islas Spratly, la decisión contraria para China podría animar al resto de países a solicitar la intervención del tribunal, incluso podría extenderse a la solicitud de arbitraje en otras disputas abiertas.

Las reacciones de los distintos actores tras el arbitraje podrían afectar incluso al sistema de derecho internacional creado en torno a la ONU, y a otras instituciones multilaterales que actúan para dirimir disputas entre naciones. El desafío del orden regional podría llevar a que Washington y Pekín se embarcaran en una carrera armamentística de consecuencias imprevisibles al situar erróneamente la disputa del mar del sur de China como la cuestión estratégica central en sus relaciones bilaterales. Por el contrario, los objetivos de ambos debían pasar por reducir tensiones regionales, proteger los derechos legítimos de la comunidad internacional, el fomento de medidas para conciliar a los

¹² Si el Tribunal no suscita consenso entre las partes el arbitraje carece de utilidad, por lo que desde el punto de vista estrictamente legal y operativo no aportará solución alguna al contencioso. RÍOS Xulio, «ENTREVISTA: El arbitraje no es la solución a la disputa del Mar Meridional de China», Xinhuanet (13.06.2016). Disponible en http://spanish.xinhuanet.com/2016-06/13/c_135433345.htm. Fecha de consulta 08.08.2016.

diversos reclamantes, y el mantenimiento de sus propias buenas relaciones y la credibilidad entre todas las partes¹³.

Pero la visión de los dirigentes de Washington, Pekín y Manila, de forma individual y entre pares, es la que finalmente ha marcado el curso de los acontecimientos. La postura de Xi Jinping tras la publicación del arbitraje fue clara al anunciar que su país no aceptaría ninguna propuesta o acción basada en el fallo del conflicto iniciado por Filipinas. Aunque el presidente chino se ha mostrado siempre firmemente comprometido con la paz y la estabilidad en el mar del sur de China, su posición ha seguido siendo la de reiterar la soberanía territorial y los intereses marítimos sobre las islas, a la vez que proponía la negociación bilateral para alcanzar acuerdos de explotación conjunta de los recursos. De ahí que un día después de conocerse la sentencia, la Oficina de Información del Consejo de Estado publicara el Libro Blanco titulado *China se adhiere a la postura de resolver mediante negociaciones las disputas pertinentes entre China y Filipinas en el mar meridional de China*¹⁴, en el que manifestaba, en una extensión de 143 puntos, que «China se esfuerza por lograr resultados de beneficio compartido mediante una cooperación mutuamente beneficiosa, y está comprometida a hacer del mar del sur de China un espacio de paz, cooperación y amistad». Sin embargo, esa misma semana China comenzaba a enviar bombarderos de largo alcance para patrullar regularmente partes del mar, además de la patrulla militar mandada cerca de Scarborough.

Ante esta situación, la mayoría de los países de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN, en inglés) no tardaron en posicionarse manifestando que querían permanecer al margen de la disputa de Pekín con Filipinas en torno al mar del sur de China, especialmente aquellos sin reivindicaciones territoriales. Por ello, China y los miembros de la ASEAN realizaron una declaración poniendo de manifiesto que acordaban abstenerse de «actuar en las islas, arrecifes, bancos de arena, cayos y otras características, actualmente deshabitadas, y manejar sus diferencias de manera constructiva»¹⁵. Y no ha sido el único avance positivo en las relaciones entre China y la ASEAN, ya que en marzo de este año se conseguía que viera la luz el primer borrador

¹³ BADER Jeffrey, LIEBERTHAL Kenneth and McDEVITT Michael, «Keeping the South China Sea in Perspective», *Brookings*, The Foreign Policy Brief, agosto 2014.

¹⁴ Texto completo del documento disponible en http://news.xinhuanet.com/english/nhbbs2016/2016-07/13/c_129141327.htm.

¹⁵ «China and Asean reach deal on uninhabited South China Sea islands», South China Morning Post (25.07.2016). Disponible en <http://www.scmp.com/news/china/diplomacy-defence/article/1994669/china-and-asean-reach-deal-uninhabited-south-china-sea>. Fecha de consulta 02.08.2016.

sobre el Código de Conducta en el mar del sur de China tras avanzar en unas negociaciones que desde 2002 nunca habían acabado en buen término¹⁶.

Con los relevos presidenciales en Filipinas y Washington, el nuevo *statu quo* ha quedado definido por la aproximación que han adoptado los presidentes Trump, Xi y Duterte ante la cuestión del mar del sur de China, así como por la visión que cada uno concibe sobre el nuevo orden de equilibrio regional y mundial. En el caso particular de la relación entre Washington y Manila, no ha tenido tanto impacto el cambio presidencial de Obama por Trump, a pesar de seguir modelos de gobernanza claramente antagónicos, sino más bien el alejamiento previo iniciado por el presidente Duterte de Estados Unidos desde que el filipino tomara posesión del cargo el 30 de junio de 2016, en clara oposición al posicionamiento más alineado del anterior presidente de Filipinas, Benigno S. Aquino III. Con este giro, la alianza entre Estados Unidos y Filipinas, todavía bajo el mandato de Obama, para frenar el avance de Pekín en el mar del sur de China comenzaba a hacer aguas. La tensión en las relaciones llegó cuando el filipino insultaba al estadounidense públicamente en unas declaraciones. Aunque finalmente hubiera un ligero acercamiento entre las partes en septiembre de 2016 durante la Cumbre de la ASEAN en Vientiane, Laos, la ruptura de 70 años de alianza con Washington quedaba patente cuando Duterte ponía rumbo en visita oficial a China en octubre del mismo año. El objetivo, establecer nuevas alianzas con el gigante asiático y reducir la influencia militar de Estados Unidos en Filipinas.

Con este giro en las relaciones bilaterales, Filipinas daba por finalizado el antiguo modelo de alianza con Estados Unidos en Asia, al que sigue perteneciendo Japón, Corea del Sur y Australia, aunque seguramente se seguirá manteniendo una relación muy estrecha por los profundos vínculos establecidos durante los años de alianza. Esto ha permitido, por ejemplo, que hasta el momento no se haya roto el acuerdo firmado en 2014 que da acceso a Estados Unidos a cinco bases militares en las Filipinas, una de ellas situada en Palawan, a unas 100 millas de Scarborough, para el que solamente se necesita una notificación previa de un año. A cambio, Duterte ha reabierto conversaciones directas con Xi Jinping, y aunque no se haya alcanzado un acuerdo sobre la disputa territorial, sí se ha avanzado en conseguir que los pescadores filipinos vuelvan a Scarborough por

¹⁶ «China says first draft of South China Sea code of conduct ready», Reuters (08.03.2017). Disponible en <http://www.reuters.com/article/us-china-parliament-southchinasea-idUSKBN16F0JR>. Fecha de consulta 08.03.2017.

primera vez en cuatro años, dando cumplimiento con lo dictado por el tribunal de la Haya. Los acuerdos de colaboración alcanzados permitían, asimismo, levantar la prohibición a la importación de frutas tropicales, además de conseguir 24 billones de dólares en proyectos de infraestructuras y financiación, después de años de relaciones congeladas. En solo cuatro meses de mandato, Duterte conseguía cambiar la trayectoria de alianzas existentes, a la vez que China iniciaba un realineamiento estratégico en el mar del sur de China al incorporar a un aliado estadounidense a sus filas. Esto puede conllevar que otros países asiáticos como Vietnam y Singapur, más en línea con Washington, o como Malasia y Tailandia, más alineados con Pekín, se replanteen sus políticas de alianzas. Es evidente que este nuevo *statu quo* plantea un desafío para los intereses de Estados Unidos en la región, tanto en cuestiones de seguridad y defensa de la navegación en el mar del sur de China, como en la necesidad de detener el avance hegemónico de China en la región, que ahora suma un nuevo aliado. Sin embargo, el nuevo *statu quo* con Filipinas fuera de la estrategia *Pivot to Asia* diseñada por Obama no ha sido cuestionado con la llegada de Trump, centrado más por el momento en poner en marcha el reto de su eslogan de campaña *Make America Great Again* que en seguir avanzando con los países asiáticos en cuestiones de defensa de la seguridad a largo plazo y del libre comercio regional. Asimismo, un posible incremento de la hegemonía de Pekín en la región, podría llevar a que países como Vietnam y Singapur aumentaran la carrera armamentística ante la amenaza de China, al estar considerados ambos países como grandes compradores de armas. Vietnam es uno de los diez compradores más importantes del mundo, además de que junto con Malasia, Indonesia y Singapur están mejorando sus fuerzas navales y aéreas en una señal inconfundible de defensa ante China¹⁷.

Sin embargo, al margen de las disputas territoriales y de los equilibrios de poder en el mar de sur de China, el nuevo *statu quo* quedará definido por cómo se consoliden las relaciones entre Washington y Pekín, y cómo se avance en la creación del nuevo orden mundial bajo la visión de la era Trump y la era Xi Jinping. Una vez revertida cierta tensión inicial, generada tras la llamada del estadounidense al presidente de Taiwán afirmando

¹⁷ KURLANTZICK Joshua, «Southeast Asia Responds to the U.S. Election» (16.11.2016), *Council on Foreign Relations*. Disponible en <http://blogs.cfr.org/asia/2016/11/16/southeast-asia-responds-to-the-u-s-election/>. Fecha de consulta 21.11.2016.

que Washington podría no seguir más la doctrina de «Una sola China», las relaciones han vuelto a un estado de normalidad.

En adelante, Washington y Pekín deberían seguir fortaleciendo las relaciones, ya que las acciones por modelar su propia visión del orden mundial y por salvaguardar su esquema de defensa y seguridad internacional pueden llevarles a futuros entornos de confrontación. Más allá del conflicto existente en el mar del sur de China, la ambición por conseguir mayor dominio militar podría enfrentar a ambas potencias en nuevos entornos. Por ejemplo, la reciente construcción de la base militar china en Djibouti, un pequeño país en el Cuerno de África, es la primera que Pekín construye en el extranjero, situada a pocas millas de las instalaciones estadounidenses de Camp Lemonnier en el país. Con la llegada de un nuevo vecino a la zona, no solamente se rompe el equilibrio actual de fuerzas desplegadas por otros países en operaciones de defensa y seguridad, sino que supone iniciar una nueva etapa en la convivencia de las fuerzas militares de Washington y Pekín en ubicaciones donde China comienza a mostrar sus ambiciones de expansión global.

Estas operaciones son consecuencia de la apuesta de Pekín por modernizar su ejército, apoyándose en un presupuesto de defensa que se espera se duplique en 10 años, pasando de los 123 billones de dólares de 2010 a los 233 billones de dólares estimados para 2020, según el informe de *Jane's Defense Weekly*¹⁸ de 2016. De cumplirse, sería cuatro veces mayor que el del Reino Unido y mayor que los gastos conjuntos en defensa regional de todos los países de Europa Occidental. En el caso de Estados Unidos, el informe estima que el presupuesto de defensa representa aproximadamente el 40% de todo el presupuesto global de defensa. Y respecto al mar del sur de China, el informe afirma que los Estados clave de la zona gastaron 166 billones de dólares entre 2011 y 2015 en la adquisición de equipos de defensa, cantidad que se espera que aumente hasta los 250 billones de dólares entre 2016 y 2020, buscando priorizar las capacidades aéreas y navales.

Entre las prioridades de China, también figura seguir dando pequeños pasos hacia la consolidación de un mayor poder regional en el mar del sur de China, provocando la reacción de Washington y del resto de países asiáticos por la defensa de la libre navegación. Estas operaciones podrían generar frecuentes episodios de inestabilidad,

¹⁸ «2016 IHS Jane's Defense Budgets Report», IHS Markit, diciembre 2016.

una vez que la política de alianzas de los países de la región con Washington y Pekín está sujeta a cambios, pudiendo los Gobiernos cambiar sus preferencias siguiendo el ejemplo de Filipinas. La posición unida frente a conflictos marítimos que mostraba la ASEAN puede verse, asimismo, afectada por las ayudas al desarrollo y otros incentivos que está ofreciendo Pekín a algunos miembros, haciendo que países como Camboya se hayan planteado bloquear algunas decisiones.

El reto ahora se plantea en que las estrategias de Pekín y Washington para el mar del sur de China en esta nueva etapa encuentren los puntos de cooperación en términos de seguridad y defensa de la zona. Las ambiciones económicas, políticas y militares en la región siempre han sido importantes, pero en la nueva era de Trump y de Xi se debe seguir trabajando para encontrar fórmulas de entendimiento que fortalezcan la paz global y la libre circulación, y la defensa de la seguridad en la zona, por muy dispares que a priori parezcan sus visiones sobre la creación del nuevo orden mundial.

Conclusiones

La Resolución de la Corte Permanente de Arbitraje sobre la disputa territorial entre China y Filipinas por la soberanía de las islas Spratly en el mar del sur de China ha supuesto el primer punto de inflexión en el *statu quo* imperante. El arbitraje a favor de Filipinas supuso solamente un primer paso en la transformación del equilibrio de fuerzas de poder imperante en la región. Los cambios en las alianzas han marcado un segundo punto de inflexión, que ha visto cómo Filipinas ha pasado de ser el aliado de Washington a pasarse a las filas de Pekín. Estos movimientos, y los de otros países de la ASEAN que consideren cambiar sus alianzas a cambio de beneficiarse de apoyos a la financiación y al desarrollo que ofrece China, pueden mejorar las ambiciones de Pekín por conseguir la hegemonía regional. Mientras termina de definirse la visión de Trump respecto al mar del sur de China, lo deseable es esperar que tanto Washington como Pekín encuentren fórmulas de diálogo para diseñar conjuntamente el nuevo orden mundial.

Águeda Parra Pérez*

Doctora en Ciencias Políticas y Sociología
Especialista en Asia Oriental

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documentos

MARCO



Documentos **MARCO**

- 955** China: de la estrategia del cinturón a la del collar de perlas. Fernando Ruiz Domínguez
- 980** Los «símbolos» y «contrasímbolos» de la guerra: significado y estrategia de las ofensivas contra el Estado Islámico en Irak y Siria. Fernando Prieto Arellano
- 1006** El mundo en 2017: siempre alerta, nunca atemorizados. José María Blanco, Jéssica Cohen, Carolina Alberto, Estefanía Sebastián, Selene Pisabarro, Irene Fernández, Miguel Ángel Fernández, Carlos Johnston
- 1048** El abandono del neoliberalismo en América Latina a principios del siglo XXI y el flujo de corrientes neoestructuralistas y neoextractivistas. Alfonso Zurita Borbón
- 1079** El futuro de las Fuerzas Armadas y la Infantería de Marina. Adolfo Morales Trueba

01/2017

03 de enero de 2017

*Fernando Ruiz Domínguez**

China: de la estrategia del cinturón
a la del collar de perlas

China: de la estrategia del cinturón a la del collar de perlas

Resumen:

¿Qué pasa cuando analizamos una estrategia económica china puesta en relación con una versión actualizada de una estrategia militar china?

¿Y si le añadimos los factores, «líneas marítimas de comunicación», «logística» y «puertos»?

Abstract:

What happens when we analyze a Chinese economic strategy in relation to an updated version of a Chinese military strategy?

And if we add the factors, "Sea Lines of Communication", "Logistics" and "Ports"?

Palabras clave:

China, bases de apoyo estratégico de ultramar, líneas marítimas de comunicación, Ruta Marítima de la Seda, «cinturón», «collar de perlas».

Keywords:

China, Overseas Strategic Support Bases, Sea Lines of Communication, Maritime Silk Road, Belt, String of Pearls.

***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

La expresión «collar de perlas» —término no utilizado oficialmente por China—, tiene su origen en un estudio de la contratista de defensa norteamericana, *Booz Allen Hamilton* del año 2004¹ y que habitualmente es visto como una iniciativa militar con el objetivo de facilitar a la Armada china acceso a una serie de puertos estratégicos^{2,3} —«perlas»— que irían desde el mar de la China Meridional hasta el mar Árabe.

Por otra parte, el 4 de enero de 2013, el periódico chino del grupo *Xinhua*, el *International Herald Leader*⁴, introdujo el concepto de las bases de apoyo estratégico de ultramar (*Overseas Strategic Support Bases —OSSB—*), para: cuestiones logísticas; descanso de tripulaciones; reabastecimiento de buques; así como de misiones antipiratería y de auxilio humanitario y alivio de desastres (*HADR Missions*), de la Armada china.

Finalmente, el concepto moderno de la «Ruta Marítima de la Seda»^{5,6} surgió durante un discurso del presidente de China, Xi Jinping, en el Parlamento de Indonesia, en octubre de 2013, cuando este solicitó un incremento de la cooperación marítima entre China y la Asociación de Naciones del Sureste Asiático (*ASEAN*⁷) —la cual es considerada en su conjunto como la séptima economía más grande a nivel mundial⁸ —y del que se desarrolló el consiguiente Plan de Acción chino⁹, cuyo lema es: de fuera hacia adentro (由外至内).

¹ Informe titulado «*Energy Futures in Asia*», y cuyo destinatario fue el entonces secretario de Defensa de EE. UU., Donald H. Rumsfeld.

² También a aeropuertos.

³ Sin embargo, la idea no era nueva ya que, a finales de los años 90, un informe clasificado del U.S. *Southern Command*, advertía de que China estaba buscando usar las instalaciones de puertos comerciales alrededor del mundo, para el control estratégico de los cuellos de botella de las rutas marítimas.

⁴ Especializado en las relaciones internacionales, principalmente de China con otros países.

⁵ Concepto paralelo y complementario de la también moderna «Ruta Terrestre de la Seda», y formando entre ambos la estrategia china de desarrollo económico, conocida como, «Un cinturón. Una ruta» (*One Belt. One Road —OBOR—*).

⁶ Para comprender la dimensión económica de la estrategia del cinturón completo (ruta terrestre y marítima —OBOR—) hay que tener en cuenta que el *Asian Infrastructure Investment Bank* será el brazo financiero que inyectará a ambas rutas un capital inicial de 50 billones de dólares y que finalmente se llegará a los 100 billones de dólares. La inversión total será de 1,4 trillones de dólares, lo que supondrá una cifra 12 veces mayor que la dedicada al Plan Marshall (que alcanzó los 120 billones de dólares a día de hoy).

⁷ El 01-01-2016 entró en vigor la Comunidad Económica de la Asean (CEA), de efectos prácticos inmediatos nulos, ya que además de la gran disparidad de sus miembros, pretende ser un mercado único con libre circulación de capitales, bienes y mano de obra calificada, para ayudar a la región a conseguir inversión extranjera, compitiendo con la que actualmente ofrece China. Este modelo inspirado en el de la Unión Europea, no contempla la moneda única, entre sus medidas a adoptar.

⁸ ASEAN Community in Figures (ACIF), febrero 2014, p. 1. ISBN 978-602-7643-73-4.

⁹ National Development and Reform Commission, Ministry of Foreign Affairs, and Ministry of Commerce of the People's Republic of China, *Vision and Actions on Jointly Building Silk Road Economic Belt and*

Si bien dicha cooperación —que busca primero cubrir las necesidades domésticas chinas fomentando el comercio entre Asia, Oriente Medio y Europa¹⁰— quedaría cubierta por el paraguas de los componentes diplomático y económico, lo que nos interesa a grandes rasgos en este trabajo es el aspecto que se refiere al desarrollo chino, junto con sus socios, de infraestructuras marítimas, y en especial a los puertos de aguas profundas, que permiten la dualidad de uso, comercial y militar.

Recientemente, la cuestión se complica sobremanera, si además, y entre otras muchas cuestiones¹¹, se tienen en cuenta:

- No solo las grandes inversiones económicas que China está efectuando en África¹², u otros aspectos conexos a dicho continente y sus aguas, tales como:
 - La inestabilidad política en esas tierras, en general, debido entre otras cuestiones al terrorismo y la piratería.
 - El mantenimiento del cumplimiento de los mandatos de la ONU, dirigidos a proteger las Líneas Marítimas de Comunicación (*See Lines of Communication — SLOC—*).
 - Y la ampliación de dicho interés chino a cada vez más puertos africanos situados ya estos, incluso en su costa atlántica.
- También, por el relevante aspecto de que China¹³ controla el puerto griego del Pireo¹⁴ —el cual sirve de puerta de entrada a Europa para los buques que llegan al

21st-Century Maritime Silk Road. 31.03.2015. Disponible en <http://www.fmprc.gov.cn/ce/ce/mm/eng/zt/Yidaiyilu/>

¹⁰ En mayo de 2014, *Xinhua News Agency*, publicaba el mapa de la moderna Ruta Terrestre de la Seda (desde Xi'an, hacia el oeste, pasando por Lanzhou y Urumqi, antes dirigirse al suroeste a través de Asia Central, Oriente Medio y finalmente Europa. Por su parte la moderna Ruta Marítima de la Seda, discurría desde Guangdong y Hainan, pasando por el estrecho de Malaca, y tras pasar el Cuerno de África, entrar en el mar Rojo, para finalmente alcanzar el Mediterráneo). Supuestamente ambas rutas deberían de encontrarse en la ciudad de Venecia.

¹¹ Como que con la materialización de las OSSB, estas sirvan para que la Armada china pueda hacer efectiva de forma más eficaz, la extensión de su perímetro de defensa, mediante el establecimiento de líneas concéntricas (gracias a sus destructores y fragatas, con capacidad para operaciones de defensa aérea a gran distancia y en alta mar). Teoría de líneas navales defensivas concéntricas planteada por Jonathan Holslag en su libro del año 2013, *China and India: Prospects for Peace, The Military Security Dilemma*, p. 136, Columbia University Press, ISBN 9780231520973.

¹² Mapa interactivo de proyectos, disponible en *Aid Data* http://china.aiddata.org/geospatial_dashboard?q=&l=-7.209900314368781.36.123046875.6

¹³ El Gobierno chino es propietario, entre otras, de la compañía COSCO (*China Ocean Shipping Company*), y la cooperación civil-militar en dicho estado es indisoluble, toda vez que el poder militar forma parte del partido gubernamental.

¹⁴ Spiegel, *One Port, Two Worlds: China Seeks Dominance in Athens Harbor* 09.04.2015. Disponible en: www.spiegel.de/international/business/china-seeks-gateway-to-europe-with-greek-port-a-1027458.html

Mediterráneo, por la ruta del mar Rojo—, y aspira a construir un astillero en la cercana isla griega de Salamina.

- Y siempre sin perder de vista las inversiones, compras¹⁵ o intentos de compras de instalaciones portuarias (muelles, astilleros¹⁶, etc.) en lugares del planeta que poco, o nada, tienen que ver con la moderna Ruta Marítima de la Seda¹⁷.

Es decir, China no solo se ha volcado hacia el Pacífico-Índico en su interés por los puertos, sino que progresivamente ha ampliado sus aspiraciones a puntos estratégicos marítimos que llegan incluso a las costas atlánticas africanas¹⁸ o a las mediterráneas.

Por si quedaba alguna duda de ello, así como de la paulatina introducción —ya sea de forma directa o sutil— del tema de la seguridad de sus más directos intereses, no hay más que echar un vistazo a:

- La reforma operada por la Asamblea Popular Nacional de China, cuando en mayo de 2015, esta sentó las bases de las Fuerzas Armadas, las cuales reclamaban que las misiones en el extranjero a largo plazo fueran un mandato operacional legalmente reconocido. Así, los artículos 28 y 30 de la nueva Ley de Seguridad Nacional (国家 安全 法)¹⁹ declaran expresamente la protección de los canales de suministro de energía estratégica, los ciudadanos chinos en el extranjero, y otros intereses externos.
- El discurso de Xi Jinping en la Asamblea General de la ONU el 29-09-2015, donde este manifestó que China va a tomar la iniciativa de crear una fuerza de reserva de 8.000 efectivos, para operaciones de mantenimiento de la paz y por la que pretende que ese compromiso sirva para cimentar las bases de su participación militar en operaciones distintas de la guerra²⁰.

¹⁵ Por ejemplo, en: Alemania; Bélgica (el 24% de la terminal de contenedores de Zeebrugge); Lituania; o Turquía (el 65% de la terminal de contenedores del puerto de Kumport, en Estambul).

¹⁶ Por ejemplo en Vigo (España), donde la petrolera China Sonangol compró el 60 % de dos de los tres astilleros Rodman, descartando hacerse con el 90% de Metalship & Docks y Rodman Lusitania, tras la detención de Sam Pa, magnate, exmiembro de la Inteligencia china y representante de la empresa china inicialmente interesada en la compra.

¹⁷ Mapa OBOR (One Belt. One Road), disponible en:

http://www.xinhuanet.com/english/titlepic/111770/1117705868_1452171044146_title0h.jpg

¹⁸ En general, la inversión y control chino de las infraestructuras portuarias en el continente africano es visto con preocupación por el Parlamento Europeo desde hace años, al mismo tiempo que este reconoce la rápida modernización de su Armada. Por todos, sirva el informe de Bastiaan BELDER, «On EU-China relations» —2012/2137(INI)—, para el Comité de Asuntos Exteriores. Disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A7-2012-0434&language=EN>

¹⁹ The National People's Congress of the People's Republic of China. Ley de Seguridad Nacional. 2015. Disponible en: http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/lfgz/flca/2015-05/06/content_1935766.htm

²⁰ 习近平在第七十届联合国大会一般性辩论时的讲话 (全文) 29.09.2015. Disponible en:

- La Declaración de la Cumbre de Johannesburgo, del Foro de Cooperación China-África, del 05-12-2015 en el que ya se incluyen menciones a dicha seguridad²¹.
- Así como las declaraciones del ministro de Exteriores chino, Wang Yi, en marzo de 2016 —tras el inicio de las obras de la base naval china en el puerto de Obock (Yibuti)—, confirmando el ampliado interés de dicho país por «la construcción de algunas instalaciones de infraestructura y capacidades de apoyo»²² en nuevos países.

Los puertos²³: ¿nudos logísticos navales o bases de apoyo estratégico de ultramar?

Tampoco hay que olvidar, para centrar las capacidades e intereses ancestrales chinos, que en 2015 se produjo el 610.º aniversario de su primera experiencia como potencia marítima, ya que en el año 1405 el emperador Yongle, de la dinastía Ming, envió por mar abierto, una flota²⁴ —de 62 barcos; más de 27.000 hombres (incluidas tropas); caballos; suministros; agua; regalos; y miles de toneladas de mercancías para comerciar—, bajo el mando del almirante Zheng He.

Entre dichos barcos de madera se encontraban cuatro con unas espectaculares dimensiones para la época —de unos 120 metros de eslora por 48 de manga—, si tenemos en cuenta que en 1492 Colón emprendió su primer viaje a América, con solo 3 barcos, 87 hombres y con unas embarcaciones, también de madera, que no medían más que unos 22 metros de eslora.

http://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/zyjh_674906/t1301660.shtml

²¹ Declaration of the Johannesburg Summit of the Forum on China-Africa Cooperation, 05.12.2015. Disponible en <http://www.gov.za/speeches/declaration-johannesburg-summit-forum-china-africa-cooperation-5-dec-2015-0000> Los representantes de los países asistentes llegaron al acuerdo de implementar un plan de paz y seguridad, China-África y «apoyar la construcción del mecanismo de seguridad colectiva en África».

²² Reuters, China hints more bases on way after Djibouti, 08-03-2016, «Estamos dispuestos, de acuerdo con las necesidades objetivas, a responder a los deseos de las naciones anfitrionas y en las regiones donde los intereses de China están concentrados, probar la construcción de algunas instalaciones de infraestructura y capacidades de apoyo», Disponible en <http://www.reuters.com/article/us-china-djibouti-idUSKCN0WA0IT>

²³ PLANIFICADOR INTERACTIVO DE RUTAS MARÍTIMAS: Para facilitar la comprensión del trabajo, se adjunta el mismo, donde introduciendo, por ejemplo, como puerto principal de partida o llegada, el de Shanghái (China) y otro que interese relacionar, así como teniendo en cuenta la velocidad (dato modificable) a la que el buque navegue (durante todo el viaje o con escalas), se pueden determinar aproximadamente, los días de navegación por las rutas marítimas internacionales habituales. Disponible en <http://ports.com/sea-route/> Una vez obtenida la ruta deseada se puede acceder a las especificaciones de las infraestructuras portuarias (instalaciones, profundidad de fondeo, tamaño, etc.).

²⁴ Ordenada construir dos años antes (1403).

Durante los siete viajes realizados por el almirante Zheng He²⁵ y sus hombres, estos:

- Visitaron comercialmente zonas de la India, el golfo Pérsico, e incluso la costa este africana²⁶.
- Destruyeron a la flota pirata de Chen Zuyi, en Palembang (en la actual Sumatra meridional).
- Conquistaron el reino del rey Alekeshvara (en la actual Sri Lanka).
- Derrotaron a las fuerzas del líder rebelde Sekandar (en el norte de la actual Sumatra);
- Establecieron control y estabilidad a lo largo de las rutas marítimas en las aguas de la actual Sri Lanka y del sur de la India.
- Y en las travesías de vuelta a China llevaron allí a los embajadores de los países que habían visitado con regalos para sus gobernantes, devolviéndoles posteriormente a sus lugares de origen, en sus siguientes expediciones.

De esta forma, los logros de dichos viajes llevaron a muchos países al sistema tributario chino y a su esfera de influencia —a través de la supremacía política y militar—, incorporándoles a su gran orden mundial, bajo la dinastía Ming.

Por todo lo visto, parece lógico dar un vistazo —basado en *OSINT*²⁷—, para al menos tener una idea general de lo que parece que actualmente está ocurriendo al respecto.

Este acercamiento a los concretos enclaves estratégicos de ultramar más interesantes, así como la revisión de algunos de los recientes acontecimientos más destacados, pueden darnos una idea de si estamos ante una moderna ruta marítima de la seda —con el apoyo de los nudos logísticos navales— o simplemente se trata de una recuperación del concepto del collar de perlas —gracias a las *OSSB*—, ampliado y maquillado *ad hoc*, al más puro estilo de los *revival* del mundo de la moda.

Corea del Norte (Chongjin y Rajin)

Desde hace más de una década, China tiene alquilados los puertos norcoreanos de Chongjin y Rajin²⁸, con propósitos comerciales —que le permiten a las provincias interiores del extremo este de China, obtener una vía para dar salida marítima a sus productos e importar los necesitados—, sin que por el momento haya trascendido su

²⁵ El último de ellos, bajo el reinado de Xuande.

²⁶ Hasta el canal de Mozambique.

²⁷ *Open Source Intelligence* (Inteligencia de fuentes abiertas).

²⁸ Acuerdo de alquiler de 50 años de duración.

posible utilización para operaciones logísticas militares, al estar ubicados dichos puertos en el mar de Japón.

Camboya (Sihanoukville)

En el caso de Camboya, y para tener una visión global del asunto portuario, hay que tener previamente en cuenta varios aspectos, tales como:

- Que el informe conjunto del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, sugieren que China tiene la mayor suma de préstamos bilaterales con Camboya, los cuales suponían a finales de 2010, el 66% de su deuda total²⁹.
- Que la política china de préstamos a Camboya, pese a ser más gravosa —en términos de plazos de devolución más reducidos o intereses más altos, en comparación con los obtenidos de otros países—, no viene condicionada a la realización de reformas estrictas —como así ocurre en materia de derechos humanos, con los préstamos obtenidos de dichos otros países—, por lo que en definitiva, los préstamos chinos, son bien vistos por los políticos camboyanos.
- Que según el Centro Camboyano para los Derechos Humanos, el 50% de las concesiones de tierra en dicho país, desde 1994 —4,6 millones de hectáreas— están en manos de 107 empresas chinas³⁰.
- Y que China es el mayor proveedor de armamento y formación militar, de Camboya.

Por todo ello, no resulta extraño que: En septiembre de 2013, el buque hospital de la Armada China, el *Peace Ark*, atracara en el puerto de Sihanoukville en una misión para facilitar ayuda médica gratuita a los ciudadanos chinos desplazados fuera de su país, así como a la población local de la zona del puerto visitado; O que en diciembre de 2015, una delegación de inversores chinos viajara a Camboya para invertir en el puerto de Sihanoukville³¹; Eso por no olvidar que el 16 de octubre de 2016 tres buques de la Armada china (PLAN) arribaron a dicho puerto al objeto de realizar hasta el 20 de octubre

²⁹ HENG, Pheakdey, *Cambodia–China Relations: A Positive-Sum Game?* publicado en el Journal of Current Southeast Asian Affairs. P. 63. ISSN: 1868-1034.

Disponible en

<https://www.google.es/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0ahUKEwiZoYiqzcTKAhVJ6xoKHVwjDnQQFggrMAE&url=http%3A%2F%2Fhup.sub.uni-hamburg.de%2Fgiga%2Fjsaa%2Farticle%2FviewFile%2F545%2F543&usq=AFQjCNHsYoOPGs7zpuMLwD6HhtpdqoS5rQ>

³⁰ *Ibid*, p. 73.

³¹ Khmer Times. *Chinese Investors Focusing on Sihanoukville Port*. 21.10.2015. Disponible en <http://www.khmertimeskh.com/news/17010/chinese-investors-focusing-on-sihanoukville-port/>

de 2016, unas maniobras navales conjuntas con la Armada³² camboyana y coincidiendo casualmente con la visita del buque *USS Germantown*, de la *U.S. Navy*, tras unas maniobras navales de este y de su batallón logístico de combate marino, en Filipinas, así como con la firma días antes en China de un nuevo acuerdo de colaboración en materia de defensa entre Camboya y China.

Tailandia (Koh Lanta y Laem Chabang)

Mientras China sigue valorando la pretendida construcción de un canal —de unos 20 billones de dólares de coste³³—, que atravesase el istmo de Kra³⁴, en suelo tailandés, y se especula sobre un posible puerto de interés para China, en Koh Lanta, lo cierto es que el de Laem Chabang es comercialmente hablando, el más importante entre ambos países³⁵ y pretende ser el nudo de conexión de las importaciones y exportaciones, entre China y los países de la ASEAN.

De este puerto destaca que:

- Su sistema de seguridad para el control mediante rayos X, de los contenedores de mercancías, y la futura conexión del puerto con una línea férrea de alta velocidad, tienen origen en el interés chino.
- Tiene en funcionamiento una ruta marítima de conexión directa con EE.UU.
- Se ha incrementado su volumen de negocio con el puerto del golfo de Beibu en Guangxi (China).

Además y en lo que se refiere a las relaciones gubernamentales entre China y Tailandia respecto al asunto de los puertos estratégicos, la cuestión cobra un interés especial por cuanto, el director adjunto del programa el Sudeste de Asia, en el Centro Stimson en Washington, Bryan Eyler, hacía público en noviembre de 2014, que funcionarios de ambos países asiáticos habían acordado llevar a cabo mecanismos de inversión para el desarrollo de doce³⁶ puertos estratégicos a lo largo de la moderna Ruta Marítima de la Seda.

³² Sin capacidad actual para ser dotado con buques de guerra. Así lo declaró su ministro de Defensa, Tea Banh, a la prensa local, el 17-10-2016.

³³ La cifra económica que supone el volumen comercial anual entre China y Tailandia es de 76 billones de dólares y se espera que llegue a los 100 billones en los próximos años. China es el mayor socio comercial de Tailandia.

³⁴ Lo que permitiría que los barcos no se vieran obligados a atravesar el estrecho de Malaca y además acortarían su travesía en unos cinco días, con el consiguiente ahorro en combustible y tiempo.

³⁵ Maneja el 15 % del volumen comercial entre ambos países.

³⁶ Curiosamente, siete de los cuales están en África —Djibouti, Dar es Salaam (Tanzania), Maputo

Myanmar (Kyaukpyu)

Desde al menos 1992 se ha hablado de la existencia de «bases militares» chinas en la costa birmana —desde el punto de vista de captación de inteligencia sobre la actividad de los buques militares indios que operan cerca de la bahía de Bengala—, lo cual a día de hoy se quiere desmitificar³⁷.

Lo cierto es que China, que ejerció su derecho de veto en la ONU para bloquear las críticas contra la Junta Militar Birmana —y que de hecho la apoyaba con billones de dólares en ayudas militares—, está interesada abiertamente no solo por el petróleo y el gas birmano, sino también por el que llega allí desde Oriente Medio. Por ello y para evitar los posibles peligros —derivados de los ataques de los piratas o de los bloqueos militares de terceros países—, que puedan sufrir los petroleros chinos cuando naveguen por el estrecho de Malaca, la empresa estatal china *China National Petroleum Company (CNPC)* puso en funcionamiento un gasoducto —desde el puerto de aguas profundas de Kyaukpyu³⁸, en la isla birmana de Maday— y un oleoducto paralelo —desde el mismo puerto—, los cuales comunican durante 2.400 km de distancia y desde octubre de 2014 y enero de 2015, respectivamente, la costa de dicho país con la provincia china de Yunnan, sin salida al mar³⁹.

Es decir, a día de hoy la importancia estratégica del puerto de Kyaukpyu es evidente para los intereses chinos y nada hace pensar que el cambio en el Gobierno birmano, tras las elecciones generales de 2015, vaya a suponer durante los próximos años el abandono de dicha idea, puesto que los militares birmanos —que por mandato

(Mozambique), Libreville (Gabón), Tema (Ghana), Dakar (Senegal), Bizerta (Túnez)—. Mapa de ruta con los puertos, disponible en <http://www.eastbysoutheast.com/wp-content/uploads/2014/11/SMDC-map.jpg>

³⁷ SELTH, Andrew, Griffith Asia Institute, Regional Outlook, *Chinese Military Bases in Burma: The Explosion of a Myth*. Informe N°. 10, 2007. Disponible en:

https://www.google.es/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwjdPun68TKAhUHVxoKHx2NAHEQFgggMAA&url=https%3A%2F%2Fwww.griffith.edu.au%2F_data%2Fassets%2Fpdf_file%2F0018%2F18225%2Fregional-outlook-andrew-selth.pdf&usq=AFQjCNE-nt5qnglhS8Kkoj5O7wqxalYOyw

³⁸ En enero de 2016 el *CITIC Group* (empresa pública china que incluye la *China Harbor Engineering Company Ltd.*, *China Merchants Holdings*, *TEDA Investment Holding*, y el *Yunnan Construction Engineering Group*) consiguió dos nuevos contratos para el desarrollo portuario de Kyaukpyu y su zona económica.

³⁹ Forbes, *With Oil And Gas Pipelines, China Takes A Shortcut Through Myanmar*, 09.02.2015.

Disponible en <http://www.forbes.com/sites/ericmeyer/2015/02/09/oil-and-gas-china-takes-a-shortcut/#7810141f2d40>

constitucional retienen el 25% de los escaños parlamentarios— siguen teniendo una fuerte influencia a favor de la misma.

Sri Lanka (Hambantota y Colombo)

Tras el intento de China por establecer a principios de los años ochenta una base naval en Sri Lanka, se han producido diferentes acontecimientos que van desde el importante fin de la guerra contra el grupo terrorista de los Tigres Tamiles (*Liberation Tigers of Tamil Eelam* —LTTE—), en el año 2009, hasta las grandes inversiones en infraestructuras por parte de empresas estatales chinas.

De esta manera, destaca el intento chino de construcción del nuevo complejo portuario de Colombo⁴⁰, por un valor de 1,4 billones de dólares y con una extensión de 269 hectáreas, el cual, debido entre otras cuestiones a la falta de transparencia, fue paralizado por el actual Gobierno —presidido por Maithripala Sirisena—, en 2015⁴¹ hasta su completa revisión. Actualmente el proyecto se ha reanudado y del mismo resulta significativo que la empresa *China Communications Construction (CCCC)*⁴², adjudicataria del contrato —firmado con el Gobierno del anterior presidente, Mahinda Rajapaksa—, que inicialmente obtendría de forma pura y simple, 20 hectáreas en propiedad y otras 88 mediante un arrendamiento por 99 años, a cambio de la financiación total del proyecto, se ha quedado —tras las repetidas objeciones de la India⁴³ a dichas aspiraciones y las correspondientes modificaciones contractuales—, a tan solo el alquiler de 110 hectáreas por un periodo de 99 años.

Por otra parte, la empresa *China Harbour Engineering Company (CHEC)*, una filial de CCCC, —que junto con otra empresa estatal china, *Sinohydro*, están colaborando en la construcción del puerto de Hambatota desde 2008—, ha propuesto la construcción de un nuevo astillero de construcción y reparación, en dicho puerto.

⁴⁰ La importancia para China viene determinada porque el mismo Xi Jinping estuvo presente en septiembre de 2014 en la ceremonia de inauguración de las obras.

⁴¹ Channel News Asia, *China's man-made island takes shape in Sri Lanka*, 15.08.2015. Vídeo del estado del proyecto paralizado, disponible en <http://www.channelnewsasia.com/news/asiapacific/china-s-man-made-island/2051350.html>

⁴² Si bien el respaldo monetario y la construcción la lleva a cabo *China Harbor Engineering Corporation*, una de sus empresas subsidiarias. Además hay que tener en cuenta que la empresa estatal *China Communications Construction*, ha sido puesta en la lista negra del Banco Mundial por supuesta corrupción.

⁴³ Esta usa las existentes instalaciones portuarias de Colombo para transbordar el 80% de sus importaciones y exportaciones.

La cuestión trascendental del asunto de las OSSB que se viene analizando, viene determinada por el hecho de que el 31 de octubre de 2014 y durante cinco días, un submarino militar chino, estuvo atracado en el puerto de Colombo, en un muelle para buques portacontenedores —*Colombo South Container Terminal (CSCT)*—, controlado por la empresa china gestora del mismo y coincidiendo con la visita del primer ministro japonés a Sri Lanka⁴⁴.

Pese a la postura menos pro China, del actual Gobierno de Sri Lanka, lo cierto es que la acuciante situación del vencimiento de los préstamos⁴⁵ y los continuos pagos de intereses a China, le dejan ciertamente un escaso margen de maniobra política.

Maldivas

En el caso de este país, formado por múltiples islas, los datos también resultan significativos por sí mismos.

- Así por un lado y en lo referido al factor económico, hay que decir que el 70% del Producto Interior Bruto del mismo, proviene del sector turístico⁴⁶ y teniendo en cuenta que:
 - El 30% de los visitantes son de nacionalidad china.
 - Que además, una empresa china se está encargando de: Las obras de ampliación del aeropuerto —para dotarle de una nueva pista y una adecuada terminal de pasajeros—, con el que se pretende triplicar el número de visitantes anuales; así como de la construcción de un puente y una nueva carretera que lo comuniquen con la capital, Malé.
- Por otra parte y respecto al factor político, merece la pena destacar que:
 - En 2011 China abrió su embajada en este país islámico, que recientemente está teniendo problemas con la radicalización de algunos de sus ciudadanos^{47,48}.

⁴⁴ The Diplomat, *Sri Lanka May Ban Port Visits by Chinese Submarines*, 03.03.2015. Disponible en: <http://thediplomat.com/2015/03/sri-lanka-may-bar-port-visits-by-chinese-submarines/>

⁴⁵ Solo en los destinados a carreteras, puertos y aeropuertos, se estima que alcanzan los 8 billones de dólares.

⁴⁶ Ministry of Tourism. Republic of Maldives. *Tourism Yearbook 2014*. Disponible en <http://www.tourism.gov.mv/downloads/2014dec/tourism%20year%20book%202014.pdf>

⁴⁷ U.S. Department of State. *Country Reports on Terrorism 2013*. Disponible en: <http://www.state.gov/j/ct/rls/crt/2013/224824.htm>

⁴⁸ Se calcula que entre 100 y 200 ciudadanos de Maldivas (del total de unos 345.000 que componen su población) han ido a luchar a Siria.

- Posteriormente, en agosto de 2014, su presidente, Abdulla Yameen Abdul Gayoom, viajó a China donde le comunicaron oficialmente que se invertirían en su país 12 millones de euros.
- Seguidamente, en septiembre de 2014, el presidente chino, realizó la primera visita de un jefe de Estado chino a Maldivas.

En suma, no resulta extraño que el actual Gobierno de Maldivas, en 2015 haya abandonado definitivamente la idea de permitir el establecimiento de una base militar norteamericana en su suelo⁴⁹, o que incluso se haya modificado la propia Constitución⁵⁰, para permitir ahora lo que antes era ciertamente imposible, como conseguir la propiedad de un terreno por parte de un extranjero.

Y es que tras la reforma legal, cualquier persona extranjera, que invierta más de un billón de dólares en un proyecto comercial, puede conseguir a perpetuidad la propiedad de un terreno.

Los límites a esta enmienda constitucional tienen además otras implicaciones geopolíticas, por cuanto:

- Solo el 10% del país (como máximo unos 30 km²) podrá verse afectado por la nueva norma.
- El terreno adquirido tiene que representar un 30 % de la propiedad, siendo el otro 70% de tierra ganada al mar⁵¹, lo cual implica que el país podría incrementar su extensión en unos 70 km² y que por tanto y como consecuencia de lo anterior, su Zona Económica Exclusiva (EEZ) en el mar, también aumentaría⁵².
- China posee una capacidad contrastada en continuas y rápidas obras de ingeniería, que le permite construir infraestructuras estratégicas, ganando terreno al mar⁵³.

⁴⁹ The Economic Times, *No boots on ground, no military base in Maldives: US*, 07.05.2013. Disponible en http://articles.economictimes.indiatimes.com/2013-05-07/news/39091019_1_maldives-sofa-indian-ocean

⁵⁰ El 22 de julio 2015 quedó derogado el artículo 251 de la Constitución de Maldivas, de 2008.

(«*Prohibition of foreign ownership and foreign military purposes*»), por 70 votos a favor y 14 en contra.

Todos los votos nominales detallados, disponibles en

http://www.majlis.gov.mv/di/download/vote_thafseel/Gaanoon%20asaasee%20ah%20islah%20genaumu%20bill%20faaskurumah.pdf

⁵¹ Y visible con marea media.

⁵² Hay que tener en cuenta también la presión añadida que supone para la toma de este tipo de decisiones drásticas, el conocimiento de la propia orografía natural de las Maldivas, ya que un posible ascenso del nivel del mar —como consecuencia del cambio climático—, afectaría en gran medida a este país, puesto que su altura media sobre dicho nivel es de tan solo 1,5 metros y el 80% de sus 1.200 islas está a menos de 1 metro sobre el mismo.

⁵³ Ejemplo: Construcción de infraestructuras militares (en islas ocupadas por China y disputadas con otros países) en terrenos ganados al mar, tales como el arrecife de Subi, en las islas Spratly; O en las

Además, al parecer hay indicios⁵⁴ —aún sin confirmación oficial— que llevan a pensar en la construcción de instalaciones portuarias chinas en la isla de Gaadhoo, en el atolón de Laamu⁵⁵.

Bangladesh (Payra y Chittagong)

Después del fallido intento chino por construir un puerto de aguas profundas en Sonadia^{56 57}, el Gobierno de Bangladesh, que en 2015 decidió que una empresa estatal china se encargara de construir otro puerto, esta vez en Payra —más cercano a la frontera con India—, finalmente en mayo de 2016 se lo adjudicó a una empresa de los Países Bajos. Eso sí, al menos la empresa *China Harbour Engineering Co.* está modernizando el puerto de Chittagong.

Por otra parte, China está construyendo dos submarinos de la clase Ming, que serán entregados a Bangladesh a finales de 2016, eso por no hablar de que a su vez Bangladesh está interesado en construir una base militar específica para dichos submarinos, en la isla de Kutubdia⁵⁸.

Papúa Nueva Guinea (Moresby)

Si ya en 2012 se produjo una visita de una flotilla de buques de la Armada china al puerto de Moresby, con motivo de un programa militar de intercambio con técnicos militares navales locales —durante tres días⁵⁹—, más recientemente, en septiembre de 2014, el buque hospital de la Armada china, *Peace Ark*, durante una misión de asistencia médica al país, atracó en dicho puerto, que además se encuentra en la SLOC que lleva al puerto australiano de Darwin, donde la compañía china *Lambridge Group* obtuvo el 13-10-2015

islas Woody y Duncan, de las islas Paracel.

⁵⁴ Evacuación de ciudadanos locales y construcción de carreteras por ciudadanos chinos.

⁵⁵ The Times of India, China may build port in southern Maldives, 11-04-2016, disponible en <http://timesofindia.indiatimes.com/india/China-may-build-port-in-southern-Maldives/articleshow/51771171.cms>

⁵⁶ Gulf Times. *China to build deep sea port for Bangladesh*. 16.04.2015. Disponible en <http://www.gulf-times.com/story/435200/China-to-build-deep-sea-port-for-Bangladesh>

⁵⁷ Debido a diferentes motivos, tales como: El impacto medioambiental; La oposición de India o Estados Unidos; O que a tan solo 25 km de Sonadia el gobierno de Bangladesh hubiera concedido permiso a Japón para construir el puerto de Matarbari, en una maniobra política que llevó a necesitar la primera visita de un primer ministro japonés en catorce años.

⁵⁸ News Next Bangladesh, *Two submarines for Bangladesh by mid-2016, says Hasina*. 06.09.2015. <http://newsnextbd.com/two-submarines-for-bangladesh-by-mid-2016-says-hasina/>

⁵⁹ ABC Radio Australia. PNG welcomes Chinese navy into Port Moresby. 03.01.2012. Disponible en <http://www.radioaustralia.net.au/international/2010-08-18/png-welcomes-chinese-navy-into-port-moresby/182392>

un contrato de alquiler por 99 años, el cual incluye la *Darwin Marine Supply Base* (una base de suministros) y la instalación para cruceros turísticos y buques militares, de *Fort Hill Wharf*⁶⁰.

Pakistán (Gwadar, Karachi y Qasim)

Por su parte, en Pakistán nos encontramos con el puerto de Gwadar, formalmente entregado por las autoridades pakistaníes a la empresa *China Overseas Port Holdings Company Limited (POPHCL)*, en febrero de 2013⁶¹, para su explotación comercial.

Más tarde, el 11-11-2015, *POPHCL* firmó el acuerdo de arrendamiento por un periodo de 40 años, de los 8 km² que ocupan dicha infraestructura con interés estratégico para el gigante asiático, por su proximidad al estrecho de Ormuz^{62,63}.

De la misma manera, otra empresa china está trabajando en: La construcción de una nueva terminal para buques portacontenedores en el puerto de aguas profundas de Karachi —de la que destaca que contará con viviendas y que esta se está realizando ganando terreno al mar⁶⁴—; así como de la terminal internacional de contenedores del puerto de Qasim —que con el dragado de la zona contará con una profundidad de 16 metros—⁶⁵.

Omán (Salalah)

El importante puerto omaní de Salalah⁶⁶, es utilizado habitualmente por la Armada china para el reabastecimiento de sus buques en las misiones antipiratería que lleva a cabo en la zona, a lo que hay que añadir el interés inversor chino en dicho puerto, puesto de

⁶⁰ Northern Territory Government, Australia, *Media release*. 13.10.2015. Disponible en <http://newsroom.nt.gov.au/api/attachment/ById/7260>

⁶¹ The News, *Gwadar port formally handed over to Chinese company*, 18.02.2013. Disponible en <https://web.archive.org/web/20130617043119/http://www.thenews.com.pk/article-88594-Gwadar-port-formally-handed-over-to-Chinese-company>

⁶² Según el Departamento de Defensa (DoD) de EE. UU., en su informe anual para el Congreso, titulado, «*Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2015*», el 82 % de las importaciones de petróleo crudo y el 30 % de las de gas natural discurren por esa ruta marítima. http://www.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2015_China_Military_Power_Report.pdf

⁶³ Considerado como un cuello de botella para el transporte internacional del 20 %, del petróleo crudo y combustibles líquidos.

⁶⁴ Dredging Today, *Pakistan: CCCC Second Harbor Inks Karachi Port Contract*, 13.01.2014. Disponible en <http://www.dredgingtoday.com/2014/01/13/pakistan-cccc-second-harbor-inks-karachi-port-contract/>

⁶⁵ *China Harbour Engineering Company Ltd.*, Disponible en <http://www.chec.bj.cn/tabid/733/Infoid/3762/Default.aspx>

⁶⁶ En 2013 la terminal de contenedores movió 3,3 millones de contenedores, mientras que la terminal del puerto hizo lo propio con 7,9 millones de toneladas.

manifiesto durante la visita de una delegación de empresas chinas, en mayo de 2015, tras ser invitadas por la Cámara de Comercio e Industria, de Omán⁶⁷.

Yemen (Adén)

La firma de un contrato de ampliación del puerto yemení de Adén, en noviembre de 2013, por parte de *China Harbor Engineering Company Ltd.*⁶⁸, se ha visto frenada por la inestabilidad creciente de la zona, ya que incluso durante marzo y abril de 2015, China procedió a evacuar mediante su Armada, a los ciudadanos chinos y de otros diez países —a requerimiento de sus autoridades—, desde el puerto de Adén al de Yibuti.

Seychelles (¿Port Victoria?)

Al igual que en otros casos anteriormente vistos, China ha contribuido con la financiación y apoyo de proyectos en Seychelles.

Además el gobierno local ofreció a China, en 2011, un acuerdo para que sus buques repostaran en sus misiones antipiratería y China anunció en marzo de 2012 que tenía planes para establecer su presencia en Seychelles y llevar a cabo dichas misiones.

Incluso en mayo de 2012 ambos países firmaron un acuerdo por el que se permitía a la Armada china transferir a Seychelles, a los piratas detenidos⁶⁹; y posteriormente, en julio de 2013, también se firmaron varios acuerdos bilaterales de cooperación.

Sin embargo, el presidente de Seychelles, James Michel, en diciembre de 2015, anunció públicamente⁷⁰ que próximamente India construirá una base naval en la isla Asunción, así como un radar costero para labores de inteligencia india; y que dicho país les entregará a su vez una embarcación para la patrulla costera.

Madagascar

Esta excolonia francesa con yacimientos de petróleo, oro, cromo, uranio y minerales de tierras raras, depende de las ayudas económicas no solo de Francia, sino de EE.UU., y de Japón.

⁶⁷ Oman Daily Observer, Chinese trade mission explores investment in Salalah, 31.05.2015. Disponible en <http://omanobserver.om/chinese-trade-mission-explores-investment-in-salalah/>

⁶⁸ Dredging Today. *Yemen, China Ink Aden Port Development Deal*, Disponible en <http://www.dredgingtoday.com/2013/11/15/yemen-china-ink-aden-port-development-deal/>

⁶⁹ Acuerdo que, al parecer, no ha sido utilizado aún.

⁷⁰ The Hindu, *Seychelles committed to Indian naval base*, 23.12.2015. Disponible en <http://m.thehindu.com/news/international/seychelles-committed-to-indian-naval-base/article8022404.ece>

La cuestión se complica con el hecho de las explotaciones de los yacimientos de gas propios y de países cercanos, las cuales provocarán que el tránsito de buques metaneros hasta la planta de gas natural licuado de Mozambique, sea cada vez más intenso en el canal de Mozambique.

De la misma manera la problemática socio-laboral de la zona, ha llegado en algunos momentos a volverse violenta contra los inversores y trabajadores chinos, por lo que no se descarta que los ataques se puedan repetir⁷¹.

Yibuti (Obock)

Tras el reconocimiento público, el 26 de noviembre de 2015, por parte del Portavoz del Ministerio de Asunto Exteriores chino, Hong Lei⁷², de que la Armada china se ha encontrado con dificultades logísticas respecto a las operaciones antipiratería que lleva a cabo desde 2008 en la zona, así como de la necesidad de contar con un apoyo cercano y eficiente para la misma, se confirmó definitivamente⁷³ la cuestión del establecimiento oficial de la primera *OSSB* china en este país, ubicada en el puerto de Obock⁷⁴, para no tener que compartir las saturadas instalaciones del puerto de Yibuti con los buques militares de EE.UU., Francia y Japón, principalmente.

La instalación militar china tendrá posibilidad de albergar entre 300 y 2.000 soldados. Tendrá un solo muelle para los buques y ninguna pista aeroportuaria, pero posiblemente sí un helipuerto. Costará a China unos 20 millones de dólares anuales⁷⁵ por 10 años, con una opción de renovación por otros 10 años más y en principio será la única instalación militar de Pekín en Yibuti.

Irónicamente el proyecto de esta base militar fue desarrollado por EE.UU., en 2009 y hasta que en 2014 el Gobierno del presidente, Ismail Omar Guelleh, cambió de idea en favor del proyecto chino.

⁷¹ Sputnik News. *Over Deadly Riots at Chinese-Run Sugar Factory*, 14.12.2014. Disponible en <http://sputniknews.com/africa/20141214/1015831365.html>

⁷² Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China, *Foreign Ministry Spokesperson Hong Lei's Regular Press Conference on November 26, 2015*. Disponible en: http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/xwfw_665399/s2510_665401/t1318766.shtml

⁷³ El 25-02-2014 China y Yibuti habían firmado el Acuerdo de Asociación Estratégica de Seguridad y Defensa, por el que Yibuti ofrecía facilidades militares, tales como, el uso del puerto de Yibuti como puerto base para la Armada china.

⁷⁴ Iniciada su construcción en febrero de 2016.

⁷⁵ Por comparación, a EE. UU., su base, *Camp Lemmonier*, en Yibuti le cuesta anualmente 70 millones de dólares.

Kenia (Mombasa y Lamu)

En el caso de Kenia tenemos que nuevamente aparecen en escena empresas chinas, las cuales se están encargando no solo de la ampliación de la terminal de carga del puerto de Mombasa —por parte de *China Road and Bridge Corporation (CRBC)*—, sino también de la construcción de los tres primeros muelles de otro puerto (cercano a la frontera con Somalia), en Lamu —por parte de *China Communications Construction Company*—⁷⁶, el cual incluirá una refinería de petróleo. Este megaproyecto previsiblemente supondrá con los años, la construcción del corredor que una dicho puerto de Lamu con Sudán del Sur y Etiopía (*LAPSSET*) mediante, un oleoducto, una autovía y una vía férrea, por lo que no habrá que perderlo de vista.

Tanzania (Bagamoyo y Dar es Salaam)

Para entender la importancia geopolítica de Tanzania, basta decir que Xi Jinping realizó una visita en marzo de 2013, como primer país africano de su gira, efectuada diez días después de ser elegido presidente, y solo tras haber visitado Rusia.

Tanzania ocupa una posición singular, por cuanto tiene fronteras con ocho países —Mozambique; Malawi; Zambia; R.D. Congo; Burundi; Ruanda; Uganda; y Kenia—, con algunos de los cuales⁷⁷ China tiene intereses relativos a la compra de materias primas. Gracias a una financiación mayoritaria de la empresa *China Merchants Holdings International Co. Ltd.*, así como del Fondo de Reserva Gubernamental del Estado de Omán, en octubre de 2015⁷⁸ se inició la construcción del puerto de Bagamoyo —ciudad natal del anterior presidente del país e impulsor del proyecto, Jakaya Kikwete, situada a tan solo unos 75 km de la capital y principal puerto del país, Dar es Salaam⁷⁹—, que supondrá entre otras cuestiones:

- La construcción durante al menos tres años, del que en el futuro posiblemente será el mayor puerto africano; ubicado en territorio continental⁸⁰; por un valor de unos 11

⁷⁶ Se espera que esté terminado en 2030 y que cuente con 32 muelles.

⁷⁷ Zambia y R.D. Congo.

⁷⁸ Días antes de las elecciones parlamentarias y presidenciales que supusieron el traspaso de poder al entrante John Magufuli —exministro de Trabajo Público del partido político en el poder desde hace 50 años, Chama Cha Mapinduzi (CCM)—.

⁷⁹ La Autoridad Portuaria de Tanzania, estimó en sus informes previos que para 2016 —o 2020 en el mejor de los casos—, el puerto de Dar es Salaam necesitaría de una ampliación para hacer frente a la demanda comercial. Por su parte el Banco Mundial dijo, en 2014, que la ineficiencia del puerto de Dar es Salaam, le constaría a Tanzania y a sus vecinos, hasta 2,6 billones de dólares, de pérdidas anuales.

⁸⁰ Dominando el canal de Zanzíbar y frente a la isla con el mismo nombre.

billones de dólares; con un volumen de comercio anual de 20 millones de contenedores; en régimen de alquiler a China, por cuarenta años; con una capacidad para operar con buques de hasta 8.000 contenedores de veinte pies (*TEU*); y que además tiene como objetivo capitalizar el crecimiento regional, en la búsqueda de la explotación de nuevos hallazgos de petróleo y gas.

- La construcción en la zona de Bagamoyo y durante un periodo de diez años, de: Una ciudad industrial; Un aeropuerto internacional; Así como una línea de ferrocarril y una autopista que comuniquen el país con Zambia.

Igualmente, hay que tener en cuenta que Tanzania formó parte, en noviembre de 2013, del primer equipo de investigación conjunta⁸¹ del programa *EVEXI* (*Evidence Exploitation Initiative*), una iniciativa estratégica de *INTERPOL* para luchar contra los líderes de la piratería somalí mediante la captación de inteligencia y recopilación de pruebas forenses, por lo que igualmente queda clara la peligrosidad de sus aguas y la importancia de este factor tierra adentro⁸², de cara al futuro desarrollo de la zona.

Tampoco hay que olvidar que: En diciembre de 2013, buques de la Armada china recalaron en Dar es Salaam⁸³ en su regreso a China; o el hecho posterior de la buena sintonía entre las Armadas de ambos países, ya que el 16 de octubre de 2014, ambas realizaron sus primeras maniobras de entrenamiento militar marítimo conjunto —de un mes de duración—, con la ilustrativa denominación de «Más allá de 2014», lo que parece dejar bien claras las intenciones de unos y de otros.

Finalmente, habría que comentar que Tanzania sigue comprando material militar de diverso tipo a China y que el Gobierno chino a su vez le ha construido la Academia Militar, eso por no hablar de que la empresa china *Shanghai Construction Group*, será la encargada de construir 12.000 viviendas para militares tanzanos, gracias a un préstamo que el banco chino *Exim Bank of China*, ha concedido al Ministerio de Defensa tanzano.

Mozambique (¿Maputo?)

En el caso de Mozambique, la cuestión nuevamente queda reducida a los recursos energéticos, si bien en este caso el asunto es algo más complejo, dado que las dos empresas que operan los dos mayores yacimientos de gas natural de la zona, son de

⁸¹ Junto con Kenia, Tanzania y Seychelles (reunidos en la isla de Zanzibar).

⁸² Problemas derivados, como el blanqueo de capitales, etc.

⁸³ En la base naval tanzana de Kigamboni, construida con la colaboración china en el año 1970.

EE.UU., (*Anadarko*) e Italia (*Eni*). Por el momento y en tanto las mismas no decidan —hasta finales de 2016⁸⁴— qué hacer respecto a su explotación —debido principalmente a la caída de los precios—, la cuestión queda a la espera, ya que el Canal de Mozambique puede sufrir un notable incremento de tráfico marítimo, el cual haga necesario que los diferentes interesados puedan tomar decisiones en el ámbito de la seguridad de las SLOC.

Namibia (Walvis Bay)

Lo más significativo de Namibia respecto a los intereses chinos es que:

- Los mismos poseen allí una mina de uranio y una estación de seguimiento y control de su propio sistema de posicionamiento global por satélites.
- Que también hay minas de piedras preciosas en dicho país.
- Y a que solo existe un puerto de aguas profundas en sus costas, siendo este el de Walvis Bay.

El giro de tuerca se produjo cuando la prensa local namibia se hacía eco de, al parecer, una carta del 22 de diciembre de 2014, en la que el embajador de Namibia en China, Ringo Abed, le comunicaba a la secretaria permanente del Ministerio de Asuntos Exteriores de Namibia, Selma Ashipala-Musavyi, su reunión con el portavoz del Ministerio de Defensa chino, Geng Yansheng.

En la misma carta, dicho embajador citaba las palabras de Yansheng, en su reunión con este, al decir que: «Namibia ha tenido problemas con los barcos arrastreros de pesca ilegal en sus aguas»; Y que «una presencia naval china disuadirá a cualquier aspirante a arrastrero ilegal o contrabandista»⁸⁵.

Casi un año después, el 08-12-2015, durante una entrevista de la *BBC*⁸⁶, el presidente de Namibia, Hage Geingob⁸⁷ —mediante evasivas y contradicciones—, dejó entrever que tanto China como EE.UU., estaban interesados en establecer una base naval en su

⁸⁴ Financial Times, *Anadarko Petroleum to take Africa decision in 2016*, 07.12.2015. Disponible en <http://www.ft.com/cms/s/0/fc72e7bc-9aa1-11e5-a5c1-ca5db4add713.html>

⁸⁵ Bloomberg Business, *China Looks at Walvis Bay Naval Base, Namibian Reports*, 21.01.2015. Disponible en <http://www.bloomberg.com/news/articles/2015-01-20/china-considers-building-namibia-naval-base-namibian-reports> fecha de consulta 10-03-2015.

⁸⁶ Programa «HARDTalk» presentado por Sarah Montague. Disponible en <http://www.bbc.co.uk/programmes/p039vhym> (minuto 20:10).

⁸⁷ Nombrado en marzo de 2015.

país, pero que en ese momento él no tenía oficialmente noticias de ello y que tal vez las hubiera tenido el anterior presidente del país, Hifikepunye Pohamba⁸⁸.

Igualmente, Geingob, manifestó que en todo caso eran cuestiones que de producirse, serían decididas por el Gobierno y el Parlamento; y que el acuerdo sería público.

Por su parte, tanto chinos como norteamericanos⁸⁹, han negado no solo su interés por establecer dicha base naval, sino también que se hayan producido dichos movimientos propios, interesándose no solo por ellos mismos, sino por lo que hace la otra parte implicada en el asunto.

Sin embargo, los rumores sobre la posibilidad del establecimiento de esta base naval por parte de China no han cesado durante 2016, según Andrew Poulin, un oficial Naval adscrito al Departamento de Estado norteamericano⁹⁰.

Angola (Luanda)

El Plan Nacional de Desarrollo de Angola (2013-2017), tiene previsto invertir 8,8 billones de dólares en infraestructuras portuarias, entre las que destacan: la ampliación del puerto de Luanda y el de Lobito, así como la construcción de una base naval⁹¹, a cincuenta kilómetros del puerto de Luanda.

Evidentemente el petróleo importa no solo a Angola, sino también a China especialmente, dado que esta le compra habitualmente casi la mitad de su producción anual⁹². Por su parte, la dependencia económica de Angola con respecto a China es tal que gracias a los contratos de larga duración con petroleras públicas chinas, el país

⁸⁸ Información recogida, entre otros medios, por *The Economic Times*, el 27.11.2014. La portavoz del Ministerio de Defensa de Namibia, la teniente-coronel, Mónica Sheya, declaró en noviembre de 2014 que: «Hemos oído acerca de eso. Creo que está siendo discutido a los más altos niveles, pero es todo lo que puedo decir por ahora. Una vez que la decisión haya sido tomada, nos aseguraremos de informar a la nación sobre ello, pero todavía no podemos decir más».

⁸⁹ New Era Newspaper Namibia, *US says it never asked for naval base in Namibia*. 11.12.2015. Artículo periodístico citando las apresuradas declaraciones de la oficial de Asuntos Públicos de la Embajada de Estados Unidos en Namibia, Priscila Ann Hernández: «El Gobierno de Estados Unidos no tiene interés en establecer una base militar en Namibia. El Gobierno de Estados Unidos nunca ha preguntado sobre establecer una base militar en Namibia. El Gobierno de Estados Unidos no ha preguntado al Gobierno de Namibia sobre una base, propuesta por otra nación».

⁹⁰ The Diplomat, *Going Blue: The Transformation of China's Navy*, 15-04-2016, Disponible en <http://thediplomat.com/2016/04/going-blue-the-transformation-of-chinas-navy/>

⁹¹ Para proteger los intereses económicos derivados de las crecientes prospecciones petrolíferas y transporte de dichos productos extraídos en la zona. Sirva de ejemplo que con capital de la *China International Fund* —de la que en parte es propietaria la petrolera china *Sonangol*—, se ha iniciado la construcción de una refinería de petróleo, en Soyo (en el norte de Angola), la cual probablemente estará operativa en 2017, con una capacidad de procesado de 110.000 barriles diarios.

⁹² Unos 806 millones de barriles en 2014.

africano está haciendo frente a las fuertes caídas del precio del petróleo crudo, eso por no hablar de que los mismos se firman coincidiendo con préstamos billonarios de bancos chinos⁹³.

Nigeria (Lagos)

Igualmente y para el caso del puerto de Lagos en Nigeria, tenemos que las empresas *China Merchants* y *China-Africa Development Fund*, son propietarias de gran parte de la terminal de contenedores, por lo que dicho puerto se puede considerar como otro punto interesante para establecer una OSSB.

La defensa de las OSSB

Sin tener que entrar en los aspectos operativos de cómo planificar, organizar, gestionar, etc., las cuestiones relativas al establecimiento y mantenimiento de un perímetro de seguridad para una posible OSSB, sí que al menos puede resultar interesante plantear aquí algunos de los posibles modelos a utilizar.

El convencional

El mismo se basa principalmente en la combinación de elementos naturales del terreno, con los artificiales, los tecnológicos y los humanos, siendo generalmente, el modelo más adecuado para una presencia prolongada de efectivos y material logístico.

La proximidad relativa en la zona de otras bases militares, aunque sean de otros países, puede suponer un plus positivo frente a las amenazas asimétricas, debido a la posibilidad de apoyo en determinadas circunstancias.

Se trata más bien del modelo de base militar al estilo de EE.UU., y que, aunque con un perfil mucho más bajo, sea el adoptado por China en Yibuti, por primera vez. Es el defendido por el coronel de la Armada china, Liang Fang⁹⁴, cuya línea dura en relación con la defensa del cinturón (*OBOR*), supuso que el 03-10-2015, manifestara que China tiene capacidades para defender la ruta marítima de este, al mismo tiempo que abogó por incrementar el poder marítimo para que no se produzca una restricción del comercio,

⁹³ Macau Hub, *Chinese companies bolster oil sales in Angola*, 05.10.2015. Disponible en <http://www.macauhub.com.mo/en/2015/10/05/chinese-companies-bolster-oil-sales-in-angola/>

⁹⁴ Ministerio Nacional de Defensa de la República Popular de China, 国防大学教授梁芳：建设海洋强国迫在眉睫 03.10.2015. Disponible en http://www.mod.gov.cn/intl/2015-03/10/content_4574026.htm

ya que según él y tal y como la historia indica, es imposible tener un país fuerte, que no sea fuerte en el océano.

El modelo ad hoc

Dadas las restricciones legales de determinados países anfitriones ante la presencia de personal militar extranjero, así como por otras cuestiones legales⁹⁵, políticas, etc., para proteger determinadas infraestructuras y al personal que las opera, las empresas que allí trabajan tienen que recurrir principalmente a los contratistas de seguridad privada occidentales, así como a personal local, y en el caso que nos ocupa, también a guardas chinos⁹⁶ —en función de las capacidades de unos y otros—.

Esta es la solución adoptada por ejemplo, por las empresas petroleras chinas que operan en Irak⁹⁷ y que podría ser utilizada por las empresas portuarias chinas.

El poder militar blando

Se trata más bien de una presencia militar visible e intermitente, sin sujeción a fechas anunciadas y para apoyar determinadas operaciones. No requiere más que utilizar las instalaciones comerciales de cualquier puerto para buques portacontenedores, principalmente, desplegando y replegando, más o menos discretamente, la fuerza imprescindible en cada caso.

Básicamente se reduce a la versión castiza de «por aquí vengo porque puedo y lo valgo».

El encubierto

Evidentemente este modelo, queda relegado para visitas más esporádicas y discretas, y siempre teniendo en cuenta para el mismo —y para los anteriores modelos—, que: En un contenedor de veinte pies entran muchas cosas; que se pueden enviar y devolver muchos contenedores en un solo envío; que hay rutas marítimas operadas desde China con una previsible frecuencia de tres o más buques portacontenedores por semana; y que los trabajadores portuarios y del sector turístico, son contratados por las propias

⁹⁵ Las leyes chinas y las de algunos países, impiden a sus ciudadanos civiles comprar o portar armas de fuego.

⁹⁶ Exmilitares.

⁹⁷ Mil Huanqiu 揭秘中国在伊拉克安保团队 多为退役王牌特种兵 23.06.2014. Disponible en <http://mil.huanqiu.com/china/2014-06/5030373.html>

empresas chinas, en todos y cada uno de los ejemplos anteriormente vistos, así como en otros que igualmente se podrían haber analizado.

Conclusiones

Aunque debido a la preocupación internacional, China se ha visto obligada a declarar el 29 de diciembre de 2015, que su cinturón (*OBOR*) no constituye ninguna herramienta geopolítica⁹⁸, lo cierto es que en lo que se refiere a su interés por las infraestructuras portuarias —«perlas»— dentro y fuera de esa moderna Ruta Marítima de la Seda, muestra todo lo contrario y no parece que ello vaya a calmar los ánimos, ya que se sabe que las relaciones comerciales con China generan consecuencias de política exterior⁹⁹ —y en especial en lo que se refiere a las votaciones en la ONU—.

Además y como se ha podido ver durante el trabajo, cada «perla» se corresponde con un puerto con una importante inversión económica china, la cual no solo ayuda a China a construir su relación estratégica con sus socios locales, sino que también asegura la presencia de su Armada en las rutas marítimas que comunican dicho país con Oriente Medio, África, Europa, América Central y del Sur.

Por si fuera ya poco, la ampliación de los intereses chinos por instalaciones portuarias más alejadas de sus líneas de defensa tradicional, junto con las reformas legales internas, los nuevos acuerdos políticos y las recientes declaraciones de intenciones a la comunidad internacional —incluso en la sede de la ONU—, no hacen sino que buscar otra forma de obtener legitimidad para defender sus intereses en caso de conflictos asimétricos o bloqueos de las *SLOC*.

Igualmente, y debido al número de países africanos implicados en la cuestión del interés chino por las *OSSB*, hay que tener en cuenta que la estrategia del crecimiento chino ha pasado de un modelo basado en las exportaciones a otro que depende más del consumo interno, lo que ha provocado una caída de los precios de las materias primas en dichos países exportadores.

⁹⁸ Xinhua Net, *Belt and Road not geopolitical tool, says spokesperson*, 29-12-2015, Disponible en http://news.xinhuanet.com/english/2015-12/29/c_134962167.htm

⁹⁹ FLORES MACÍAS, Gustavo A., KREPS, Sarah E., Cornell University, *The Foreign Policy Consequences of Trade: China's Commercial Relations with Africa and Latin America, 1992—2006*, The Journal of Politics, Vol. 75, N.º 2, Abril 2013, pp. 357–371. ISSN 0022-3816.

Así, si hace veinte años¹⁰⁰ el 90% de sus exportaciones iban destinadas a los países de economías avanzadas, en 2014, el 20% ya iba destinado a China y de este último porcentaje, el 70% lo constituían los minerales, metales y combustibles.

De esta manera África ha visto:

- Por un lado impulsadas sus exportaciones, llegando a quintuplicar las realizadas a China en los últimos veinte años.
- Al mismo tiempo que se ha reducido su volatilidad y por ende se ha disminuido el impacto de la crisis económica mundial de 2008¹⁰¹, ya que las economías avanzadas redujeron sus importaciones.
- Y como el nivel de vida africano se ha visto elevado gracias a las importaciones de productos chinos baratos (ropa y medios de transporte).

Por su parte, la inversión económica directa china ha ido aumentando paulatinamente, pero en 2012 seguía estando por debajo del 3% de lo invertido por el resto del mundo.

La cuestión clave del asunto viene determinada porque además de invertir, China se ha volcado en los préstamos para proyectos de infraestructuras, ya que si antes de 2005 solo suponían un 2% de toda la deuda de los países africanos, en 2012 ya representaba un 15% de la misma.

Otro dato relevante para ver el alcance de la inversión directa y los préstamos chinos es que, en 2013, aproximadamente la cuarta parte de los contratos de ingeniería china, a nivel mundial, fueron firmados con países africanos y para los sectores energético y de transporte.

Curiosamente, el anuncio del presidente chino, de invertir en África, 60 billones de dólares durante los próximos tres años¹⁰², se produjo justo después de que el Ministerio de Comercio chino, notara la reducción del número de proyectos de inversión directa —de 311 en 2014 a 260 en 2015—.

En definitiva, parece que el interés chino por las *OSSB* para proteger las *SLOC* —vinculadas a sus múltiples intereses y no solo al *OBOR*—, irá en aumento durante los próximos años, especialmente cuando no les ha pasado desapercibido que nuevamente, en marzo de 2015, se puso de manifiesto que —en este caso— con un pequeño, viejo y

¹⁰⁰ Datos económicos de las conclusiones, provenientes del Fondo Monetario Internacional.

¹⁰¹ Año en el que también China comenzó sus operaciones militares navales antipiratería en las costas africanas.

¹⁰² Una gran parte, mediante préstamos.

lento submarino nuclear francés, se podría hundir un portaviones norteamericano y la mitad de los buques de su escolta¹⁰³. De hecho, la Armada china, mediante uno de sus submarinos, ya llevó a cabo en octubre de 2015 un ataque simulado, en el mar de Japón, contra un portaviones de EE.UU.¹⁰⁴.

*Fernando Ruiz Domínguez
Subinspector de la Policía Nacional.*

¹⁰³ Defense Aerospace, *30-Year Old French Sub Sinks US Carrier Group*, 07.04.2015. Disponible en <http://www.defense-aerospace.com/articles-view/release/3/162488/how-a-30-year-old-french-sub-sank-a-us-carrier-group.html>

¹⁰⁴ The Washington free beacon, *Chinese Submarine Stalked U.S. Aircraft Carrier*, 03.11.2015. Disponible en <http://freebeacon.com/national-security/chinese-submarine-stalked-us-aircraft-carrier/>

02/2017

2 de febrero 2017

*Fernando Prieto Arellano**

Los «símbolos» y «contrasímbolos» de la guerra: significado y estrategia de las ofensivas contra el Estado Islámico en Irak y Siria

Los «símbolos» y «contrasímbolos» de la guerra: significado y estrategia de las ofensivas contra el Estado Islámico en Irak y Siria

Resumen:

El combate contra el Estado Islámico, que en el terreno militar podemos ejemplificar en las ofensivas sobre las ciudades de Dabiq, Mosul y Raqa, es también y de modo muy especial una guerra entre «símbolos» y «contrasímbolos» en la que se enfrentan una visión estricta y hermética del islam y una conjunción de elementos diversos, no todos islámicos, dejando como telón de fondo el rol de Occidente en una pugna cuya dimensión profunda no es capaz de entender.

Abstract:

The battle against the Islamic State, which in its military dimension we can exemplify in the offensives on the cities of Dabiq, Mosul and Raqa, is also and in a very specific way a war among "symbols" and "counter-symbols"; a war waged by an hermetic and closed view of Islam against a combination of diverse elements, not all Islamic, leaving behind the role of the West in a struggle whose deepest dimension we seem unable to understand.

***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:

Símbolos, contrasímbolos, herejes, impíos, terrorismo, Califato, estrategia.

Keywords:

Symbols, counter-symbols, heretics, impious, terrorism, caliphate, strategy.

Introducción: El valor de los símbolos como elemento de combate

En toda guerra o, por extensión, en todo conflicto los «símbolos» tienen un valor fundamental para entender el planteamiento de los grupos en combate y de quienes los apoyan o los padecen. Cualquier judío sufre de inmediato un escalofrío al ver la imagen de una esvástica y cualquier ruso mayor de 50 años siente no poca inquietud si pasa, incluso hoy día, por la plaza moscovita Lubianka, donde en su tiempo estuvo la sede central del KGB.

El primero es un símbolo, es decir un icono que ha adquirido un significado propio ligado a un hecho concreto que ha causado un dolor enorme e inolvidable a un pueblo, en particular, y a la humanidad entera de modo más amplio. El segundo es una «cosa», un objeto, un elemento concreto, donde se llevaban a cabo unas prácticas que para una parte importante de la población suponen el «símbolo» de una época oscura, o —por decirlo de un modo más preciso— de una época compleja llena de prácticas oscuras y siniestras, por otra parte nada nuevo hasta hoy, aunque los símbolos hayan variado.

Eliminar el valor de los símbolos es quizá una de las tareas más difíciles a las que se enfrenta cualquier estrategia. Su arraigo, la profundidad de sus raíces en el humus del inconsciente colectivo es tal que cuesta incluso generaciones erradicar su carácter y desposeerlo de lo que podríamos denominar «potencia semántica».

La guerra que se libra en Siria, con su ramificación en Irak, es un ejemplo perfecto del valor de los símbolos. Muchos de ellos los conocemos, por desgracia, ya que su principal impulsor, el grupo terrorista Estado Islámico (EI), se encarga de transmitirlos con abundante profusión de medios técnicos, literarios y políticos. Otros, por el contrario, nos resultan menos familiares; incluso me atrevería a decir que no llegamos a percibirlos en esa dimensión. En Occidente, sobre todo, propendemos con excesiva facilidad a analizar los acontecimientos de Oriente con criterios cartesianos, estableciendo el elemento racional como factor clave para hallar unas respuestas que, en la gran mayoría de casos, no están vinculadas a la razón, sino al inconsciente colectivo, al sustrato más profundo de unos pueblos a los que, por mucho que nos empeñemos en decir lo contrario, no conocemos, no entendemos y, lo que es peor, tampoco sabemos qué hacer para conocer, entender y, en definitiva, ayudar (y en su caso combatir, cuando se trata de este tipo de facciones extremistas) con eficacia.

En este artículo vamos a explorar tres episodios bélicos concretos dentro del rompecabezas del conflicto sirio e iraquí (las ofensivas antiyihadistas sobre las ciudades de Dabiq, Mosul y Raqa) e intentaremos arrojar luz en un asunto que si solo contemplamos de manera superficial se nos quedará prácticamente a oscuras, en una penumbra conceptual que nos impedirá percibir con nitidez su dimensión completa. No digo que sea una tarea fácil; es más, asumo que se puede percibir esa realidad desde otros puntos de vista y con otras fuentes de luz que pueden chocar o interferir con la nuestra. Sin embargo, estoy convencido de que cualquiera que siga la evolución del conflicto en Siria e Irak y, más concretamente, de la lucha contra el Estado Islámico, tendrá claro que no estamos combatiendo simplemente a una banda terrorista o a un grupo armado de ideología totalitaria, sino que nos enfrentamos a un actor mucho más poderoso, dotado de un corpus ideológico y simbólico macizo y para el que los mensajes y la propaganda no son simples soflamas ocasionales producto de las circunstancias y de una mera voluntad de captar prosélitos y combatientes. Bien al contrario, la iconografía (simple, sobria, austera y por todo ello evidente) y los mensajes del EI obedecen a un patrón muy claro, cuyas fuentes se encuentran en los mismos textos sagrados musulmanes y cuya pretensión es la de que se sometan a un entendimiento literal, ajenos a cualquier valoración polisémica y siempre sin el menor atisbo de examen o crítica.

De entrada, deberíamos volver sobre nuestros pasos intelectuales y regresar a la misma denominación del EI: Estado Islámico. Es decir, los jerarcas del grupo, sus combatientes, sus partidarios y aquellos que tienen la desgracia de soportarlos en las zonas que controlan saben que no son una simple partida de individuos armados que toman una ciudad para atrincherarse en ella y que roban, matan o extorsionan por mero bandidaje. Verlo así es no ver nada o verlo a través del ojo de una diminuta cerradura. Este grupo yihadista/terrorista tiene un afán de pervivencia, de configuración de una estructura de poder concreta, tangible, definida, con límites precisos y objetivos, con planteamientos y criterios muy concretos. No buscan matar y huir. No aspiran a ser una guerrilla consciente de que su lucha es de efectos inmediatos pero de reducido alcance a medio y largo plazo. Por el contrario, sus pretensiones son a futuro pero con cimientos hundidos en el presente, *hic et nunc*. Como cualquier guerrilla o grupo terrorista, golpean donde, como y cuando pueden. Como cualquier ejército, saben perfectamente elegir sus objetivos y

planifican sus acciones. Como cualquier Estado confieren un sentido finalista a su modo de actuar.

Y por ello se llaman «Estado» e «Islámico». Y por ello destruyen y atacan los símbolos de los infieles, de los herejes, de los apóstatas. Y por ello son totalitarios. Simples en la ejecución, pero de una complejidad intelectual extraordinaria en el significado de esos actos.

Este criterio no es nuevo, y podemos encontrar referencias muy interesantes en autores como el comunicólogo marxista (o neomarxista) alemán Harry Pross, quien ya a comienzos de los años 80 del siglo xx publicaba un ensayo titulado *Zwänge. Essay über symbolische Gewalt* (traducido al español como *La violencia de los símbolos sociales*), en el cual nos presentaba muy agudamente cómo el Estado es una «unidad de espacio» limitada por signos¹.

El Estado implica orden y el orden lo definen signos. Como dice Pross:

« (...) orden no es expresión de algo metafísico, sino una constelación de signos físicos que alguien da a otro alguien con una interpretación más o menos comprensible, adquiriendo así *validez*»².

Esos signos y ese orden están muy claros para el EI. Su mera denominación ya implica orden y simbolismo, pero poca o nula abstracción o metafísica. Tiene voluntad de quedarse y, sobre todo, de quedarse tras haber erradicado todos los símbolos anteriores y una vez que ha vertido disolvente sobre cualquier símbolo contrario a su visión, a su cosmovisión. Esto no lo hace una banda terrorista cualquiera, cuya propaganda es mucho más metafísica, incluso mucho más promisorio y benigna. Promete el paraíso en la Tierra, la libertad y la felicidad. El EI no cae en esa ingenuidad. No promete el paraíso en la Tierra, sino en el Cielo, y solo para aquel que se lo gane haciendo la yihad. No promete la libertad sino la estabilidad y no se compromete a facilitar la felicidad, sino que sostiene que el ser humano solo puede alcanzar algo parecido a ella si obra en estricta conformidad con lo que está escrito en los textos sagrados.

En definitiva, se trata de «fundar» un nuevo Estado, basado en un nuevo «orden», cimentado en unos nuevos «símbolos». Lo más llamativo es que todos esos elementos

¹ Pross, Harry: *La violencia de los símbolos sociales*. Versión castellana de Vicente Romano García. Anthropos. Madrid. 1983. P.109.

² *Ibid.* P.108. La negrita es del autor de este artículo. La palabra va en cursiva en el original.

nuevos lo son precisamente porque son antiguos y, a juicio del EI y de sus exégetas, habían permanecido durante siglos entre las sombras de otros elementos espurios. Ese nuevo Estado tiene unas características concretas y un nombre bien elegido, Califato. No es una denominación gratuita ni se dota de unos símbolos elegidos al azar. Desde el punto de vista semántico, político e histórico significa la vuelta a la Edad Clásica del islam. Trasladado a nuestros días, significa, sencillamente, regresar al punto donde el hombre se desvió de la «recta vía» y reemprender el que los yihadistas consideran «el camino correcto». Sin alteraciones, rodeos o tergiversaciones. Cada hito de ese camino es un versículo del Corán y cada losa sobre la que se camina es una sentencia o hadiz. No hay otra vía, consideran ellos, porque esta es LA vía. Por consiguiente se trata de refundar un Estado que había permanecido latente o incluso sepultado entre las sombras. Esclarecidas estas, aparece nítido a los ojos de los que el EI considera los verdaderos creyentes y listo para aplastar a los apóstatas.

Como bien apuntaba Pross:

« (...) los “fundadores de Estados” destruyen primeramente una constelación dada de signos, a fin de dictar otra nueva constelación simbólica (...). De este modo, la revolución exitosa se apoya con su nuevo orden en signos que estaban ya disponibles»³.

El EI lo único que hace es recurrir a la tradición y a la lectura literal del Corán. Es decir, su corpus ideológico es literalista, basado en lo que el filósofo francés Philippe-Joseph Salazar denomina «cultura del razonamiento analógico»⁴, la cual se nos escapa porque no la comprendemos y, como indica este autor:

« (...) la reducimos a la alternativa que nos resulta familiar: interpretación literal (por tanto, falsa), interpretación abierta al debate (por tanto, verdadera). No entendemos la fuerza de la analogía que anima la propaganda del Califato»⁵.

³ *Ibid.* P. 109. Entre comillas en el original.

⁴ Salazar, Philippe-Joseph. *Palabras armadas. Entender y combatir la propaganda terrorista*. Anagrama (Colección argumentos). Barcelona. 2016.

⁵ *Ibid.* P.20.

El literalismo como arma de guerra. El mensaje como elemento estricto de combate. «Símbolos» y «contrasímbolos»***Hacia un uso beneficioso del literalismo en términos estratégicos***

Quizá lo primero que debería tener en cuenta Occidente es que cualquier otra denominación distinta de Estado Islámico que se emplee para referirse a este grupo terrorista supondrá un error político y estratégico y una tautología conceptual. Hablar de ISIS o de DAESH para no querer decir Estado Islámico —como si con eso minimizáramos el impacto, la perversidad y las intenciones del grupo— supone incurrir en una tautología pues, sin pretenderlo, se dice lo mismo que no se quiere decir. Y es este un error en el que han caído prominentes políticos de países clave en la geopolítica occidental, como Estados Unidos, Francia o España⁶.

En otras palabras: si nosotros decimos «Daesh», estamos utilizando un acrónimo árabe que identifica a *al-Dawla al-Islamiya al-Iraq al-Sham*, o lo que es lo mismo, *Islamic State of Iraq and Siria* (ISIS), lo que traducido al español nos da Estado Islámico de Irak y Siria, o, de manera más simplificada, Estado Islámico, como bien apunta la Fundeu en su página web.⁷ ¿Se observa algún cambio por usar un nombre u otro?; ¿Es más o menos «legítimo» el grupo terrorista si se le designa con un acrónimo en árabe o en inglés?; ¿Se obtiene alguna ventaja táctica o estratégica si renunciamos a llamarlo Estado Islámico?; ¿No es todo esto nada más que un mareante juego tautológico con el que perdemos un tiempo precioso mientras discutimos si son galgos o podencos, cuando en realidad son galgos y podencos a la vez?

Cuesta mucho entender este planteamiento, máxime si tenemos en cuenta que nunca nadie ha tenido reparos en, por ejemplo, llamar por su nombre al Ejército Republicano Irlandés (IRA) o a las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), que, obviamente, no son en términos de legalidad democrática e institucional ni una cosa ni otra, sino solo grupos terroristas, el primero inactivo desde 1998 tras la firma de los Acuerdos de Paz para Irlanda del Norte, y las segundas a punto de desmovilizarse y de entrar en la vida política colombiana si, como parece, tiene éxito el polémico (y agónico) acuerdo alcanzado con el Gobierno del presidente Juan Manuel Santos.

⁶ <http://www.elperiodico.com/es/noticias/internacional/por-que-llaman-daesh-estado-islamico-4696368>

⁷ <http://www.fundeu.es/recomendacion/estado-islamico-de-irak-y-el-levante/>

¿Era más legítimo el IRA o son más legítimas las FARC?; ¿Eran menos sutiles los gobiernos británicos que combatieron a la organización terrorista norirlandesa o acaso lo fue el Gobierno colombiano que logró el acuerdo de paz con la guerrilla?; ¿Llamar a esos grupos de otro modo habría cambiado en algo las cosas, habría acortado la duración del combate, habría desmoralizado de manera irremediable a los terroristas? Quizá la respuesta la podemos encontrar en el propio miedo que genera la verdad: nuestro enemigo es el EI, un Estado —terrorista, en efecto³, que actúa y se comporta como un estado allí donde puede hacerlo. No es una banda de lunáticos (que también) que se creen que han fundado un estado. El drama radica en que lo han fundado de verdad; lo mantienen vivo, intentan expandirlo y, allí donde existe, actúa con criterios y mecanismos de estado. A eso nos enfrentamos y eso es lo que los gobernantes occidentales tienen miedo de exponer a la opinión pública, a la que se empeñan en explicar que se está librando simplemente un combate contra un grupo terrorista. No; lo que se está librando de verdad es una guerra contra un Estado que ha hecho del terror su recurso favorito y del terrorismo su modo de expandirlo. La particularidad del EI — como con muy buen criterio le indicó en su momento al autor de este artículo la periodista italiana Loretta Napoleoni—, lo que le hace especialmente maligno y al mismo tiempo tan complejo de vencer, radica en que es un grupo terrorista que, por primera vez en la historia, ha constituido un Estado (terrorista) en aquellas zonas donde se ha logrado implantar⁸.

La necesidad de entender el mensaje para combatirlo con eficacia. El enfrentamiento entre «símbolos» y «contrasímbolos»

Quizá sin pretenderlo (o tal vez todo lo contrario) los estrategas iraquíes, kurdos, sirios y turcos que han planificado y continúan planificando las ofensivas sobre las tres ciudades de las que nos ocupamos en este artículo —Dabiq, Mosul y Raqa— han decidido ejercer no solo un acto de fuerza en términos estrictamente militares sino que también pretenden mostrar y demostrar la necesidad de golpear al EI en el ámbito del valor profundo de los «símbolos», de modo que se pueda configurar y pergeñar un nuevo mensaje que en sentido contemporáneo sería considerado propaganda y que en el entorno de la sutileza

⁸ <http://www.efe.com/efe/espana/portada/napoleoni-por-primera-vez-un-grupo-terrorista-ha-logrado-crear-estado/10010-2557884#> Entrevista concedida al autor de este artículo.

y la profundidad musulmana va mucho más allá y quizá tiene un valor mucho más profundo que el de la simple recuperación de una ciudad o el haber hecho retroceder y replegarse al enemigo.

Hablamos de «contrasímbolos» cuando nos referimos a esos símbolos que forman parte del mismo mensaje pero que por evidentes razones históricas, políticas, geopolíticas, bélicas y (evidentemente, también) religiosas han mutado en sentido contrario aun partiendo de una raíz común. Dicho de otro modo —y lo veremos con más detalle cuando analicemos de modo específico cada uno de los tres casos— nos encontramos con una batalla entre el Estado Islámico, que pretende ser el depositario único de las más puras esencias del islam, de los símbolos intactos y prístinos del islam, y ejércitos y grupos de combatientes que, en sus diversas variantes, representan la herejía a juicio de los yihadistas. Estos —ya sean iraquíes (el grueso de cuyas fuerzas, aunque no la totalidad de las mismas, lo componen chiíes o kurdos), turcos (cuya visión del islam suní no es del agrado del EI pues la considera lánguida y poco firme) o las fuerzas rebeldes sirias (en las que confluyen turcomanos, asirios y árabes, entre otros grupos, unos musulmanes, otros cristianos y otros pertenecientes a sectas como la yazidí), con el apoyo de los kurdos sirios— son todos apóstatas, herejes, enemigos de la fe. Si a ello le añadimos que Irán, el faro del chiísmo, apoya incondicionalmente con armas y bagajes al régimen de Damasco y ve con buenos ojos la preponderancia de un gobierno de mayoría chií en Bagdad, y además le unimos el hecho de que las fuerzas iraquíes que participan en la ofensiva de Mosul reciben instrucción, apoyo táctico e incluso logístico y cobertura aérea de una coalición internacional encabezada por Estados Unidos y de la que forman parte varios países occidentales (es decir, «cruzados» en la terminología yihadista), y que las unidades que intentan liberar Raqa cuentan con apoyo táctico e instructores estadounidenses, deducimos con facilidad que el combate va mucho más allá: no es una simple batalla o sucesión de batallas; es una lucha entre los símbolos, los que representa el Estado Islámico, con su recuperación del Califato como instrumento de gobierno, su bandera negra como la que utilizó el Profeta y su rudimentaria caligrafía como elemento de «pureza», frente a los «contrasímbolos», los que se identifican con los impíos, los politeístas, los desviados, que además reciben el apoyo de los «cruzados». Nada puede haber más doloroso para un yihadista que ser derrotado por una masa de impíos. Y esa es la clave, la pujanza de los «contrasímbolos» como

elemento de referencia en la batalla, no solo en el ámbito estrictamente militar, sino —y de manera muy relevante— en el de la pugna de las ideas, en el combate por la eficiencia y la penetración del mensaje. Por eso sigo en este sentido la interpretación que hace el historiador y politólogo sirio afincado en Estados Unidos Sami Moubayed cuando afirma que el objetivo principal del EI es el régimen chií de Bagdad y el régimen baazista/alaui de Damasco, pero no lo es Estados Unidos, pese a las vitriólicas soflamas que la propaganda yihadista vierte contra este país⁹.

Llegados a este punto, quizá deberíamos preguntarnos si Occidente, que en la guerra de Siria ha actuado con manifiesta lentitud y no poca mezquindad política (entendiendo por tal la ausencia de un mecanismo de prevención y respuesta inmediata unificado ante el terrorismo del EI), habrá comprendido ya (o asumido, dadas las circunstancias) que en el combate contra el Estado Islámico hay dos frentes de batalla: uno inmediato —el que se desarrolla en las zonas bajo control físico y territorial del grupo yihadista—; y otro mediato el que hace referencia a los atentados salvajes que algunos elementos aislados (pero perfectamente orientados y dirigidos) del mismo ejecutan en las ciudades occidentales o en Turquía, considerando a este país no como Occidente, pero sí (al menos de momento) como un aliado suyo.

Si la respuesta a esa pregunta es que, en efecto, los gobiernos occidentales prefieren que sean los propios sirios e iraquíes los que neutralicen (si pueden) al EI sobre el terreno, aun contando con la ayuda occidental, mientras que en la retaguardia, en Occidente, se libra un combate silencioso para eliminar la amenaza yihadista, tendremos que colegir que en el terreno de las ideas, del mensaje, de los «contrasímbolos» elevados ahora a la categoría de símbolos, poco puede aportar Occidente en ese sentido en la zona del teatro de operaciones.

Como bien apunta Salazar:

«Se lance o no se lance una ofensiva militar efectiva contra el territorio del Califato, hay que reconsiderar los términos retóricos de esa iniciativa y admitir que el combate comienza con una guerra retórica en la que el adversario domina una panoplia homogénea que va desde la orden a la analogía, pasando por un arte oratorio penetrante y sostenido por la logística poderosa de un legalismo

⁹ Moubayed, Sami: *Bajo la bandera del terror. Un viaje a las entrañas del Daesh*. Península, Barcelona. 2016. P.161.

interpretativo. Y, en caso de negociaciones, lo primero es saber que no bastará con enviar diplomáticos que hablen árabe. Habrá que pensar en islámico, hablar en islámico, argumentar en islámico. Ponerse al nivel retórico del adversario»¹⁰.

La reconquista de Dabiq. El símbolo más evidente y el menos valioso desde el punto de vista militar

La caída de un símbolo y la necesidad de replantear una estrategia

El 16 de octubre de 2016, fuerzas rebeldes sirias apoyadas por Turquía se apoderan de la ciudad septentrional siria de Dabiq, uno de los primeros bastiones ocupados por el EI en Siria desde su fundación, en junio de 2014, y expulsan de allí a los yihadistas. La batalla por Dabiq fue dura pero desde luego casi nada en comparación con la que se está librando en Irak por reconquistar Mosul o en la misma Siria por Raqa. Desde el punto de vista estratégico y militar, esta ciudad tiene poco valor, tanto para el EI como para sus adversarios, aunque a estos, no obstante, les permite configurar el cierre de la tenaza por el lado norte de los territorios dominados por los yihadistas.

El valor fundamental de Dabiq radica en su simbolismo. Según la visión catastrofista del Estado Islámico, una profecía atribuida a Mahoma afirma que en Dabiq se librará la batalla definitiva, la gran batalla antes del Juicio Final y en ella un ejército musulmán derrotará abrumadoramente a otro «de romanos», es decir de infieles. Ese es el valor de Dabiq: ser el escenario del Armagedón de acuerdo con la visión islámica y, sobre todo, con la lectura maximalista y literalista que los yihadistas hacen de los textos sagrados¹¹. Para el EI Dabiq era la ciudad desde la que irradiaría la luz del califato; el símbolo del califato. Un símbolo con poco valor militar, estratégico o económico, como sí lo son Raqa y Mosul, pero de extraordinaria importancia en el inconsciente yihadista. Es un símbolo casi intangible, de un valor subjetivo, solo apreciable por quienes siguen a pies juntillas las doctrinas del grupo. Quizá, y como indica el arabista estadounidense William McCants, es la referencia a partir de la cual los yihadistas pueden extender los dominios del califato y ampliar sus fronteras hasta el Día del Juicio¹².

¹⁰ Salazar, *op. cit.* P. 21.

¹¹ En este sentido, es muy interesante la lectura de McCants, William: *El apocalipsis del ISIS. La historia, los objetivos y la estrategia del Estado Islámico*. Deusto. Barcelona, 2016.

¹² McCants. *Op.cit.* P. 25.

Precisamente ese valor intangible le sirvió al EI para denominar *Dabiq* a su principal órgano de expresión y propaganda. Una revista magníficamente editada, con profundos análisis y comentarios, muy alejada de los órganos convencionales de propaganda de un grupo terrorista clásico; quizá, tal vez, por la densidad de sus contenidos, parecida a los órganos de propaganda utilizados en su tiempo (e incluso hoy en día) por algunas organizaciones o grupúsculos de extrema izquierda, que glosaban y analizaban a los principales teóricos del marxismo-leninismo, siempre con una visión amable de sus afirmaciones, sin asomo de crítica alguna, con un criterio más pedagógico que analítico y con la finalidad clara de calar en la mente de aquellos a quienes esos textos van dirigidos. En este último caso las «masas obreras» o, mejor dicho, aquellos de sus componentes que pueden integrar la «vanguardia del proletariado» a la que se suman los intelectuales, los campesinos, los militares, etc. En el caso de *Dabiq*, esas masas serían los verdaderos creyentes, los verdaderos seguidores del mensaje del Profeta; los que no están contaminados por lecturas o interpretaciones tan posteriores como disolventes; la verdadera «vanguardia» del islam, que, a diferencia de la «vanguardia del proletariado», no tiene que servir solo de faro y guía al resto de la *umma*, sino que debe esforzarse en hacer que toda la *umma* sea una entidad monolítica, de pensamiento único, ajena a cualquier tentación librepensadora o de relajación en el planteamiento vital. En otras palabras, toda la *umma* tiene que ser una vanguardia, dirigida por el califa, que es el sucesor del Profeta. No se trata de seguir a una casta dirigente, sino de servir a los dictados de los textos sagrados según fueron escritos, sin fisuras ni dobleces y bajo la dirección de un guía, que es jefe político, religioso y militar. Y todo ello, como apunta McCants, bajo una bandera, la bandera negra con la *shahada* escrita en blanco (*No hay más Dios que Dios y Mahoma es su Profeta*) que, según algunos textos islámicos, flamearon las huestes del Profeta¹³.

Sin embargo, esta visión apocalíptica del islam, con el Juicio Final y demás tesis similares, había ido quedando relegada en el imaginario colectivo de buena parte del sunismo moderno, que incluso reprochaba a los chífes su obsesión por el retorno del Mahdi y el fin de los tiempos¹⁴ y su invocación constante a la imagería y la adoración a otros que no fueran Dios, con el consiguiente «riesgo» de incurrir en la idolatría.

¹³ *Ibíd.* P. 33

¹⁴ *Ibíd.* P.42.

El Estado Islámico retomó esa imagen del Juicio Final, la elevó a la categoría de dogma irrefutable y se sirvió de ella para configurar el elemento sustantivo de su propaganda. Como ya hicieron en su tiempo los abasíes, con los que el EI guarda no pocos elementos de contacto.

*El apocalipsis, el califato y la revolución eran inseparables, igual que lo son para el EI*¹⁵. Obviamente, con la caída de Dabiq, el EI se vio obligado a replantear su estrategia, especialmente en el ámbito de la propaganda. No habría tenido sentido seguir llamando *Dabiq* a su órgano de difusión cuando la ciudad ya no estaba en poder de los yihadistas. Habría sido malinterpretado por las masas y, por qué no, quizá hubiera motivado no pocas chanzas entre los enemigos. La revista deja de publicarse en el verano de 2016 (ya antes de la caída de ciudad), con lo cual podemos entender que la dirección del EI ya daba la batalla por perdida incluso meses antes de que esta derrota se consumase definitivamente¹⁶. Obviamente, era necesario mantener un órgano de difusión y propaganda activo y con las mismas pretensiones intelectuales y dogmáticas que *Dabiq*, por lo que se imponía crear una nueva revista con un nombre que tuviera la suficiente potencia semántica como para seguir impactando en las masas. Era el momento de *Rumiyah*.

¿Supone «Rumiyah» un cambio de orientación en la batalla del EI?

Rumiyah en árabe clásico significa Roma. Dicho de otro modo, si *Dabiq* es el lugar donde tendrá lugar la batalla final antes del Juicio Final, Roma es el corazón del imperio de los cruzados, el epicentro de la cristiandad. *Rumiyah* es un buen nombre, muy indicativo, para designar al nuevo órgano de propaganda del EI, pues se refiere al corazón simbólico del enemigo, del otro gran enemigo. De hecho, como indicaba antes, en las profecías se habla de la derrota de un ejército «de romanos» y desde hace varios años Roma aparece como un objetivo (al menos teórico) del Estado Islámico, como apunta McCants¹⁷.

¹⁵ *Ibid.* P. 41.

¹⁶ Véase Reinales, Fernando: *De Dabiq a Roma: Estado Islámico muta y eso concierne a la UE*. En http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/comentario-reinales-de-dabiq-a-roma-estado-islamico-muta-y-concuerne-ue

¹⁷ <http://www.lavanguardia.com/internacional/20161025/411309776906/experto-afirma-que-el-ei-no-existiria-sin-la-invasion-de-eeuu-a-irak.html> Entrevista concedida al autor de este artículo.

Más allá de este planteamiento, debemos ir al terreno de lo concreto para considerar que el EI se está dando cuenta de que tiene la batalla perdida en Siria e Irak. En el plano territorial y militar, la presión que está ejerciendo sobre ellos la coalición de países que apoyan al Gobierno de Irak, sumada a la que ejerce el régimen sirio con el apoyo de Irán y Rusia (si bien la acción de Moscú está por completo al margen de cualquier compromiso de acción común con Occidente, de manera que su propósito fundamental es mantener en el poder y a cualquier precio al régimen del presidente sirio, Bachar Al Asad), está debilitando la resistencia de los yihadistas sobre el terreno, no sin un gran esfuerzo y enormes pérdidas, pero sí de un modo tan concreto como inexorable. No obstante, como veremos enseguida, Mosul todavía no está por completo bajo control de las fuerzas iraquíes y aún queda mucho para que pueda darse por liberada Raqa.

Con todo, diríase que el EI está exponiendo ya una especie de «plan B», cuya matriz sería expandir e intensificar sus ataques en Europa y en Turquía, sin olvidar el continuo golpeteo contra objetivos chiíes o cristianos en Irak y Siria. Es decir, podríamos estar asistiendo a una reconfiguración de la estrategia yihadista, en la que se pondría más énfasis en golpear la retaguardia del enemigo o las ciudades principales de los «cruzados» en lugar de empeñarse en mantener un ámbito territorial cuyo control le resulta cada vez más costoso, consciente (como parece que su dirigencia empieza a ser) de que no han logrado ningún apoyo efectivo y de que la potencia de fuego del enemigo, sumada a la presión en otros ámbitos, como el financiero, dificultan hasta casi hacerla inviable la aspiración de mantener una entidad territorial con aspiraciones de Estado.

De este modo, y siguiendo a Reinares, se podría suponer que el EI está redoblando la apuesta en favor de intensificar los atentados en Europa de manera que se siembre aquí la sensación de terror constante e incertidumbre permanente en tanto en cuanto siga habiendo tropas «cruzadas» en Oriente o los «cruzados» continúen apoyando de modo evidente a los «impíos» en su guerra contra los yihadistas¹⁸.

En este sentido, Reinares describe con claridad la que parece ser la nueva estrategia del EI:

«Al enfatizar Roma y su significado como referencia a una profecía atribuida a Mahoma en la que se vaticina su caída tras la conquista musulmana de

¹⁸ Reinares, *op.cit.*

Constantinopla, los líderes de EI no han hecho otra cosa que señalar de modo más explícito aún el escenario europeo del terrorismo, cuya práctica justifican religiosamente; cabe decir que otorgando a ese escenario europeo una mayor prioridad. Y no hay razón para especular innecesariamente acerca de lo que Roma significa en nuestros días para los adeptos a la organización yihadista que encabeza Abu Bakar al-Bagdadi, pues desde hace más de dos años su narrativa deja claro que para ellos es hoy, ante todo, sinónimo de la Europa cristiana; en definitiva, simplemente de Europa»¹⁹.

Evidentemente, es mucho más fácil cometer atentados que mantener un frente de batalla. Asimismo, es mucho más barato enviar a un terrorista o grupo de terroristas a cualquier ciudad de Europa, o reclutar a una serie de ellos de entre los círculos yihadistas que residen en el continente, por el que se mueven con relativa facilidad, no obstante cada vez más comprometida por la acción de los servicios de seguridad e inteligencia de los países europeos. Pese a todos los esfuerzos que se lleven a cabo para evitarlo, siempre existirá la posibilidad de cometer un atentado como el ocurrido en Berlín las pasadas navidades o de que entre un individuo en una discoteca armado con un fusil automático y cometa una masacre como la de Estambul, la Nochevieja de 2016, sin olvidar, obviamente, las cometidas en Niza, el 14 de julio de 2016; Bruselas, el 22 de marzo de ese mismo año; o París, el 13 de noviembre de 2015.

En términos de guerra psicológica siempre será mucho más sencillo y barato llevar a cabo esas acciones que intentar mantener un «Estado», con dimensión territorial, unas «Fuerzas Armadas» tangibles y visibles y una estructura administrativa concreta y ubicable. Con la apuesta por una praxis eminentemente terrorista, digamos que clásica, el enemigo estaría atemorizado y tendría que invertir grandes esfuerzos en defender y proteger sus ciudades y a sus ciudadanos. Con ello, sin embargo, los yihadistas no habrían logrado una de sus aspiraciones fundamentales, la de constituir un estado (terrorista) del que emanase una retórica y una acción terrorista; un estado-plataforma desde el que llevar a cabo o planificar sus acciones. Pero esto tampoco nos debería confortar demasiado, dado que el EI podría convertirse en un grupo terrorista convencional (dentro de lo que cabe), con una importante implantación (política e incluso

¹⁹ *Idem.*

física, pese a todos los reveses) no solo en Siria e Irak sino en todos aquellos países donde ha logrado expandir su influencia, como son los del Sahel, el norte de África (en particular Libia), Egipto (en particular en la península del Sinaí), el Cuerno de África o Nigeria, sin olvidar zonas como Afganistán y Pakistán o Filipinas, Malasia e Indonesia. De este modo, la guerra podría dejar de ser un conflicto regional con ramificaciones y convertirse en un conflicto asimétrico puro de complicadísima resolución y muy difícil enfoque desde el punto de vista táctico, estratégico y político.

Como le indicaba en una reciente entrevista al autor de este artículo el escritor y periodista irlandés Patrick Cockburn «es posible» terminar con el Estado Islámico en cuanto «estado» con implantación territorial concreta, pero no tanto «como movimiento» y grupo terrorista, pues, si fracasa en sus ambiciones estatistas y territoriales, recurrirá «a la guerra de guerrillas», y seguirá utilizando el terrorismo urbano como parte de su estrategia, «con los civiles como objetivo»²⁰.

Mosul, o la importancia de acabar con un símbolo con valor estratégico, económico y político real y concreto

Una operación todavía en curso de una dureza extrema. La batalla entre «símbolos» y «contrasímbolos»

El 16 de octubre de 2016, justo cuando se da oficialmente por concluida la reconquista y liberación de Dabiq, las fuerzas de seguridad iraquíes (en particular, las unidades antiterroristas y los cuerpos especiales de la Policía) con el apoyo de los «peshmergas» kurdos y la cobertura aérea de la coalición internacional encabezada por Estados Unidos, comienzan la ofensiva para liberar Mosul, en manos del EI desde junio de 2014 y escenario de la autoproclamación de su líder, Abu Bakr Al Bagdadi, como califa.

En el momento de redactar estas líneas, tres meses después del comienzo de la operación, la zona oriental de la ciudad ya ha sido tomada por las tropas leales al Gobierno iraquí, en tanto que toda la mitad occidental continúa aún en poder de los yihadistas. Se prevé un combate durísimo y desde luego todavía largo para que Mosul quede definitivamente liberada y ello, además, a un precio muy alto para el Gobierno de Bagdad.

²⁰<http://www.lavanguardia.com/internacional/20161028/411397626502/cockburn-ve-posible-terminar-con-el-ei-como-estado-pero-no-como-movimiento.html> Entrevista al autor de este artículo.

Sin embargo, Mosul es un objetivo clave y su conquista es fundamental para que se verifique con claridad la pérdida territorial del dominio del EI. Mientras los yihadistas controlen ciudades y territorios a su alrededor, tendrán implantación física, tangible. Solo si las pierden y su dominio se debilita se podrá empezar a hablar de que por fin comienzan a batirse en retirada, al menos en el plano más puramente geográfico y político. Evidentemente, y como ya hemos comentado en otro pasaje de este artículo, otra cosa será cómo se adecúa su planteamiento estratégico a las nuevas circunstancias. Entre otros aspectos, habrá que ver cuál es el destino de Al Bagdadi, quien parece que ha huido de Mosul, según indicó a comienzos de diciembre de 2016 el ministro británico de Exteriores, Boris Johnson, que citaba informaciones de inteligencia que, no obstante, continúan sin estar plenamente confirmadas²¹.

Pese a lo incierto de su paradero, Al Bagdadi ha seguido haciendo llamamientos esporádicos a la resistencia y a no abandonar la ciudad, la misma en cuya gran mezquita se proclamó califa con el nombre de Ibrahim. Un lugar, pues, que en palabras de Salazar es el equivalente a la catedral de Reims de las entronizaciones reales en Francia²².

Aparte de su valor intrínseco como nudo de comunicaciones, base de operaciones, centro de movimiento de bienes y servicios, eje de transacciones económicas y contrabando; epicentro de poder, en suma, Mosul es la ciudad que galvaniza y da sentido a la idea territorial del califato. Desde allí se incita y anima a los «verdaderos creyentes» al regreso al territorio califal, a la salida de lo que el EI califica como «territorios apóstatas» y que incluyen entre otros, Arabia Saudí, las regiones del Cáucaso ruso, el Kurdistán o Turquía²³.

El califato, pues, y siguiendo a Salazar es:

« (...) una realidad territorial constituida por esta retórica, una potencia física y elocuente, que aporta a la política una fórmula nueva (...): la aparición de un lenguaje que trasciende las fronteras y pone patas arriba nuestro lenguaje político habitual»²⁴.

Si nos fijamos en esta reflexión y observamos quiénes participan en la batalla para liberar Mosul, no nos resultará difícil llegar a una conclusión muy simple: los «apóstatas», los

²¹ <http://www.elmundo.es/internacional/2016/11/12/582710c5e2704e95608b45cf.html>

²² Salazar, *op. cit.* P.25.

²³ *Ibid.* P. 49

²⁴ *Idem.*

«impíos», los «desviados» se están encargando de llevar a cabo ese combate. Si triunfan y recuperan la ciudad, el mazazo anímico y político que recibirá el EI puede ser demoledor. Otra cosa serán las repercusiones, las consecuencias, las represalias, pero el efecto psicológico y propagandístico será de un valor extraordinario: los «contrasímbolos» se habrán impuesto a los símbolos, al menos en primera instancia.

Por ello, el coste humano y material de la batalla está siendo tan alto. Los yihadistas no se van a rendir con facilidad y, una vez perdida la mitad oriental de Mosul, van a concentrar todas sus energías en aguantar al máximo en el lado occidental, para acceder al cual hay que cruzar el río Tigris que atraviesa la ciudad de norte a sur y no va a ser en absoluto una tarea fácil. A nadie se le escapa que el EI sabe combatir también de forma convencional para poner en marcha lo que autores como Moubayed denominan una «yihad mecanizada»²⁵, de tal modo que consigue combinar las tácticas guerrilleras convencionales e incluso «copia» de Al Qaeda la estrategia de los atentados suicidas para desmoralizar, atemorizar a sus enemigos y ralentizar su avance, con el empleo de artillería pesada, lanzamisiles, fuego de mortero y carros de combate como elementos de guerra convencional²⁶.

Mosul tras la batalla. Una inquietante incógnita

Como suele suceder, una vez ganada la batalla hay que pacificar. Dicho de modo amplio, una vez ganada la guerra es menester ganar la posguerra, y esa es la gran incógnita que se cierne sobre el futuro de Mosul.

No estamos hablando de una batalla convencional, entre ejércitos, uno de los cuales trata de desalojar a otro de una ciudad que pretende recuperar. Esa visión es muy simplista y desde luego totalmente ajena a la realidad que nos ocupa. Hasta la irrupción de los yihadistas, Mosul era una ciudad multiétnica y multiconfesional, en la que se mantenía un equilibrio complejo (pero real) entre suníes, chiíes y cristianos; entre árabes, kurdos, turcomanos, etc. Con la llegada del EI aquel equilibrio se rompió y dio paso al establecimiento de un sistema excluyente y totalitario que se basaba en el exterminio de aquel que no se acomodaba a los estrictos criterios de selección establecidos por los yihadistas, quienes se afanaron por hacer visible su concepto del califato como «ente

²⁵ Moubayed, *op. cit.* P.152.

²⁶ *Idem.*

purificador» mediante ejecuciones públicas sistemáticas y una praxis basada en la exclusión, el terror y la represión, abundantemente publicitadas y divulgadas por los medios más modernos y las técnicas de comunicación más sofisticadas. En definitiva, el EI hizo que Mosul regresara a la Edad Media utilizando para ello la tecnología del siglo XXI.

Sin embargo, hay que preguntarse qué sucederá en la ciudad cuando sean expulsados los yihadistas y qué consecuencias tendrá esto en el futuro político de Irak. Cualquier acción que se tome allí tendrá su efecto en el resto del país y si no se gestiona con cautela y prudencia puede causar un desequilibrio mucho más severo en el ya de por sí complicado panorama iraquí.

No olvidemos que desde la caída del régimen de Saddam Husein, en abril de 2003, los suníes de Irak se han sentido postergados por la preponderancia de la mayoría chií, que, al igual que los kurdos, se está cobrando (y con intereses) la marginación y la represión que sufrió en aquel periodo. Por ello, no debería sorprendernos que volvieran a surgir dentro de la minoría suní voces que clamasen por una mayor cuota de autogobierno, especialmente porque aunque muchos de los suníes no comparten los métodos salvajes del Estado Islámico sí pueden interpretar y temer que la limpieza de Mosul de elementos yihadistas comporte una operación a escala nacional contra el sunismo y con la anuencia de Irán, mentor espiritual de los actuales gobernantes iraquíes. Si a ello le añadimos que los kurdos van a sacar (o al menos lo intentarán) notables réditos de su participación en la guerra contra el EI, es evidente que los suníes de Irak intentarán defender su identidad y solicitar alguna salvaguarda que les garantice no quedar marginados. Como señala con agudeza el politólogo André Colling en un artículo publicado en *IPI Global Observatory*, la batalla contra el Estado Islámico será la primera de una serie de disputas entre poderes nacionales y regionales por el control y la influencia en Irak, un país que es improbable que se estabilice tras la derrota de los yihadistas y en donde debemos esperar que el terrorismo, el conflicto y la inestabilidad sociopolítica formen parte del paisaje cotidiano durante muchos años²⁷.

Por otro lado, tampoco parece muy claro qué plan se aplicará en Mosul cuando concluya la batalla y no porque no haya ninguno, sino porque, como señalan Saad Aldouri y Renad

²⁷ Colling, Andre: *When the Dust Settles: Can Iraq's Government Stabilize After Mosul?* En <https://theglobalobservatory.org/2016/10/battle-mosul-iraq-isis-kurds-turkey/>

Mansour en un artículo publicado en la web de Chatham House, «hay demasiados»²⁸. Esta circunstancia puede ser determinante tanto para la conducción de la batalla, que de momento está teniendo éxito aunque a un precio altísimo, como ya apunté en otro momento, como en la gestión y pacificación de la ciudad, pues si no se produce un acuerdo lo más incluyente posible, con unas pretensiones amplias y no reduccionistas, nacionales y no sectarias, la victoria militar será solo «una solución a corto plazo» que no resolverá los problemas arraigados en Irak y exacerbados desde 2003²⁹. Por ello, señalan estos autores, los dirigentes iraquíes deberían considerar prioritario asegurar el futuro de Mosul y su población antes que mirar hacia particularismos destinados a afianzar su posición política³⁰.

Raqa. ¿El Stalingrado del Estado Islámico?

El 5 de noviembre de 2016 las denominadas Fuerzas de Siria Democrática (FSD, variopinta coalición integrada por kurdos-sirios, árabes, turcomanos, asirios, etc.) emprenden una ofensiva para recuperar el control de Raqa, la ciudad septentrional siria donde el EI estableció su «capital» y en la que se prevé una resistencia feroz.

No hay que olvidar un dato. La ofensiva de Mosul y la de Raqa obedecen a planes estratégicos diferentes por una razón elemental: no hay un mando unificado conjunto y cada grupo actúa por su cuenta. Existe un enemigo común, el EI, pero no un mando militar estratégico común en su contra. En Irak combaten a los yihadistas las fuerzas de seguridad iraquíes junto a los «peshmerga» kurdos, apoyados desde el aire por la coalición internacional encabezada por Estados Unidos, y en Siria esa tarea (al menos en este caso fundamental) le corresponde a las FSD con el mismo apoyo aéreo y el refuerzo táctico de unos 200 miembros de las Fuerzas Especiales estadounidenses, mientras que Turquía aparece en un segundo —o tercer— plano, quizá a la espera de obtener alguna ganancia en este complejo episodio bélico.

²⁸ Aldouri, Saad y Mansour, Renad: *What Would Victory in Mosul Look Like?* En <https://www.chathamhouse.org/expert/comment/what-would-victory-mosul-look>

²⁹ «Without a comprehensive political deal being agreed and implemented, the military victory will only be a short-term solution, unable to address the deep-rooted political issues that have produced a back-and-forth since 2003. It could prove nothing more than a band aid, eventually allowing the re-emergence of ISIS, or a reincarnation of it, in the future. Iraqi leaders must prioritize securing the future of Mosul and its population over their own political positioning». En <https://www.chathamhouse.org/expert/comment/what-would-victory-mosul-look>

³⁰ *Idem.*

De este modo, una supuesta acción común, con un objetivo compartido, se acaba convirtiendo en dos batallas diferentes casi en dos guerras distintas, lo que beneficia al enemigo, que puede reorganizarse con más rapidez y, sobre todo, perjudica a quienes lo combaten, que al no obedecer a un criterio único (más allá del hecho concreto de expulsar al EI de sus posiciones), pierden fuerza táctica y capacidad de penetración estratégica.

De acuerdo con recientes estudios elaborados en Estados Unidos, la estrategia del EI en Raqa parece bastante simple pero puede resultarle muy eficaz, al menos para ralentizar al máximo el avance de las FSD, lo que propiciaría que las fuerzas yihadistas pudieran reorganizarse si finalmente cae Mosul por completo y si se produce una dispersión de los efectivos que permanecían en esa ciudad iraquí³¹.

Esta estrategia consistiría en reforzar al máximo el inmediato perímetro de seguridad en torno a Raqa y concentrar el grueso de sus fuerzas en el interior de la ciudad. Se dejarían abandonadas las áreas adyacentes y toda la defensa se concentraría en la propia Raqa y en la cercana localidad de Tabqah.

El plan de los yihadistas aparentemente es muy sencillo, ya que consistiría en golpear a las fuerzas atacantes con maniobras de hostigamiento y rápidos repliegues en su avance a Raqa, donde les estarían esperando con todo su arsenal y para cuya defensa montarían una estrategia basada en la guerra de guerrillas, con atentados suicidas, coches-bomba, minas y artefactos explosivos colocados por la calle y muy poca presencia visible de fuerzas hostiles. De este modo, forzarían a un combate casa por casa, en el que no dudarían en utilizar a los civiles como escudos humanos y que desde luego puede suponer un coste elevadísimo a las FSD y sus aliados en términos humanos y materiales.

Parece evidente que, al igual que sucedió en Dabiq, en Raqa se requerirá de la actuación de las fuerzas turcas, que pueden contribuir al empuje desde el norte para vencer la resistencia yihadista en la ciudad. Sin embargo, y como apunta Genevieve Casagrande, si Ankara asume un papel más destacado en esta batalla, ello comportará un riesgo político para sus planes geopolíticos puesto que puede encontrarse de frente con los

³¹ En este sentido, es muy interesante un artículo de la analista Genevieve Casagrande: *THE CAMPAIGN FOR AR-RAQQAH: JANUARY 12, 2017*. [HTTP://WWW.UNDERSTANDINGWAR.ORG/BACKGROUNDER/CAMPAIGN-AR-RAQQAH-JANUARY-12-2017](http://www.understandingwar.org/backgrounder/campaign-ar-raqqah-january-12-2017)

kurdos y sus tradicionales reivindicaciones nacionales³². Al mismo tiempo, y al igual que en Mosul, la fase más crucial de la batalla se va a desarrollar con una nueva Administración en Estados Unidos, la que encabeza Donald Trump, quien ha manifestado que va a acabar con el Estado Islámico pero no ha dicho, ni siquiera insinuado, cómo, por lo que el rol de Washington en este contexto para los próximos meses resulta una incógnita.

En todo caso, y una vez más al igual que en Mosul, el resultado y las consecuencias de la batalla de Raqa no se verán en meses sino tal vez en años y, como bien apunta Casagrande, Estados Unidos no debería sacrificar una eventual estabilidad a largo plazo por la obtención de una rápida victoria, que, por otra parte, tampoco lo sería tanto en ningún caso³³.

Por otro lado, tampoco podemos aventurar qué decisiones tomará la dirección del EI una vez que caiga Mosul y, tarde o temprano, suceda lo mismo con Raqa. A fin de cuentas, su estrategia «está prisionera de su prédica», como señala el capitán de fragata Federico Aznar Fernández-Montesinos en un interesante artículo publicado en la revista *Claves*³⁴, por lo que si obedecen a un comportamiento «militar» tan rigorista como su acción política, pueden tener que dar demasiadas explicaciones a sus acólitos, seguidores, militantes, combatientes y simpatizantes.

Por ello, y aun siguiendo a autores como Cockburn y otros como Gilles Kepel³⁵, que inciden en la hipótesis (por desgracia ampliamente contrastada) de que el EI irá mermando su presencia física tangible en Oriente (considerando como tal los dominios de su autoproclamado «califato»), en tanto mantiene su acción terrorista en Occidente, en particular en Europa, debemos también considerar la tesis de Aznar Fernández-Montesinos en lo tocante a que el grupo yihadista no puede actuar únicamente de ese modo si en un momento dado se estableció territorialmente e instauró nada menos que el Califato. Una reducción a la baja de tales postulados sin una explicación muy

³² *Ibíd*

³³ *Ibíd*.

³⁴ Aznar Fernández-Montesinos, Federico: *Sobre el salvajismo*. En *Claves*. 2015. En http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/OtrasPublicaciones/Nacional/2015/CLAVES_SobreSalvajismo_FAFM.pdf

³⁵ En particular en su última obra, *El terror entre nosotros. Una historia de la yihad en Francia* (Península. 2016), Kepel hace una profunda reflexión sobre la incidencia que el EI tiene en Europa y la capacidad de organización que ha demostrado para planificar y ejecutar atentados.

convinciente y, sobre todo, sin un «símbolo» o conjunto de «símbolos» que la justifiquen puede resultarle muy traumática y lesiva en términos operativos. Y aquí es donde es menester una acción audaz y eficiente de Occidente en Irak y Siria, quizá replanteándose los términos geoestratégicos y ejerciendo una labor no de mero observador sino de actor implicado en la resolución del conflicto, algo que, hoy por hoy, se nos antoja bastante improbable, dadas las complejas circunstancias políticas en que se encuentra.

Conclusiones: Hacia una nueva estrategia para contrarrestar los «símbolos» o cuando se confía en una victoria en modo condicional

La derrota del Estado Islámico sobre el terreno, es decir, la derrota en términos militares, es probable que se produzca pero no será en breve ni a bajo coste. Mosul todavía no ha caído por completo, pues los yihadistas aún retienen toda la parte occidental de la ciudad, cuya toma se prevé muy compleja y durará bastante más de lo esperado. Raqa todavía sigue por completo en poder de los yihadistas y mucho me temo que pasarán bastantes meses hasta que la veamos en otras manos. Tan solo Dabiq ha sido liberada y ello tal vez porque los estrategias del EI, cuya escuela de combate procede en buena medida de la doctrina de antiguos altos mandos del ejército de Sadam Husein, como apuntan varios autores³⁶, consideraron que no merecía la pena aguantar en una ciudad de nulo valor estratégico por muy relevante que fuera su aspecto simbólico.

Sin embargo, para los yihadistas cada derrota sobre el terreno reviste un significado mucho más profundo. Es una victoria de lo que he denominado «contrasímbolos» frente a los «símbolos» de la más estricta ortodoxia que ellos dicen defender y por los que dicen combatir. En ese sentido, no hay que descartar que sufran un severo contratiempo emocional, pero siguiendo ese razonamiento es igualmente probable que a medida que vayan perdiendo porciones de territorio, aumenten la incidencia y la crueldad de sus atentados, tanto en Siria e Irak como, y muy especialmente, en Europa, pues allí se encuentra el «segundo frente» en el combate de los yihadistas y allí se concentra una «quinta columna» potencialmente muy peligrosa que solo espera una orden para

³⁶ Por ejemplo Cockburn: <http://www.lavanguardia.com/internacional/20161028/411397626502/cockburn-ve-posible-terminar-con-el-ei-como-estado-pero-no-como-movimiento.html> o Morell, Michael: *La gran guerra de nuestro tiempo. La guerra contra el terror contada desde dentro de la CIA. De Al Qaeda a ISIS*. Crítica, 2016. Asimismo en entrevista con el autor de este artículo: <http://www.efe.com/efe/espana/mundo/ei-el-grupo-mas-peligroso-al-que-nos-enfrentamos-segun-exresponsable-de-la-cia/10001-2861919#>

movilizarse, no de modo general ni a gran escala, pero sí en forma de elementos aislados, que solos o formando grupos pequeños pueden causar un enorme daño en el corazón del continente europeo, como ya hemos visto en varias ocasiones en los últimos tiempos³⁷.

Occidente, en general, y Europa en particular debe recuperar el valor de sus «símbolos», cobrar conciencia plena de ellos, de tal modo que ejerzan un rol de eficaces «contrasímbolos» en la lucha contra el terrorismo yihadista. Evidentemente, esa recuperación, esa revitalización de los «símbolos» occidentales, cuyo máximo exponente —creo que resulta ocioso decirlo a estas alturas» es el estado democrático y liberal, ahora también amenazado por la emergencia de populismos salvadores que presentan remedios no comprobados y dudosamente comprobables si se quiere mantener vivo ese mismo estado tal cual lo conocemos³⁸, pasa por una toma de conciencia clara de los propios gobiernos y ciudadanos occidentales en el sentido de que, aunque sea de relativamente baja intensidad, nos encontramos en una situación de guerra, en la que el enemigo es tangible o intangible según él mismo lo estima oportuno y al que debemos derrotar en un triple ámbito: el puramente político (con el ejercicio de una acción eficaz y eficiente que disuada a la ciudadanía de caer en la tentación populista), el diplomático (con una acción destinada a tender puentes sólidos y consolidar lazos firmes con los países donde más directamente implicado está el EI, de tal modo que se alcance finalmente un plan de acción común en beneficio mutuo y de conveniencia recíproca), y, finalmente, el de la defensa y la seguridad (con un refuerzo de la acción conjunta de los servicios de inteligencia occidentales, un intercambio fluido de información de alcance y una puesta a punto constante de las capacidades militares, sobre todo en lo concerniente al vector de las fuerzas de operaciones especiales). De este modo, Occidente habría concertado del modo más adecuado su acción para hacerla plenamente útil y así podría sentirse plenamente preparado no para ejercer un rol meramente reactivo sino también —y de manera muy significativa— proactivo.

Por otro lado, en esta guerra entre «símbolos» y «contrasímbolos» debemos tener muy en cuenta la posible venganza que los liberadores de las zonas ocupadas por el EI

³⁷ En este sentido, me remito de nuevo al libro de Gilles Kepel.

³⁸ <http://www.lavanguardia.com/internacional/20161125/412159360369/kepel-yihadismo-aspira-al-triunfo-del-populismo-en-europa-para-justificarse.html>

ejerzan en el momento en que se sientan fuertes en esos territorios. No podemos pasar por alto, en definitiva, que en Irak se exacerben los odios entre chiíes y suníes, cuya convivencia ya es más que compleja desde abril de 2003, o que Siria acabe balcanizándose de tal modo que se convierta no ya en un estado fallido sino en un «exestado», salvo que —a falta de mejores o más audaces alternativas— todo el mundo acepte el *diktat* ruso-iraní y sean Moscú y Teherán los que ejerzan el rol de gendarmes en ese país, mediante el apuntalamiento del régimen de Al Asad como precio a pagar por una pacificación local, regional y, por extensión, global³⁹.

Si el Estado Islámico pierde preponderancia territorial y se convierte en una banda terrorista más o menos convencional, es decir, en uno de esos Actores No Estatales de carácter Violento (ANEV), como los denomina el teniente coronel Ignacio Gabaldón García en un ilustrativo artículo⁴⁰, puede sufrir una merma considerable en el número e intensidad de sus apoyos, lo que le llevaría a una etapa de confusión ideológica y programática. No obstante, esto no significaría que se pudiera dar por acabado al grupo yihadista, todo lo contrario. Al saberse malherido, golpearía donde pudiera, cuando pudiera y como pudiera, y lo haría con toda la violencia, la crueldad y el salvajismo de que fuera capaz. Es decir, pondría en el primer punto de su agenda y de su narrativa un concepto, el de la «socialización del terror», que por desgracia en España no nos es ajeno en absoluto ya que la banda ETA lo publicitó en un momento dado.

Con esa «socialización del terror», el EI se dedicaría a sembrar el pánico en un ámbito, Occidente, que ha sido ampliamente castigado en los últimos tiempos y cuyos ciudadanos se sienten desconcertados cada vez que se produce un atentado de la magnitud de los de París, Bruselas, Niza o Berlín, y ello pese la evidente entereza cívica que esos mismos ciudadanos demuestran cuando se produce una tragedia de esas dimensiones. Por ello, y aunque pierda terreno, o incluso sea derrotado militarmente, creo que aún estamos muy lejos de vislumbrar la desaparición del Estado Islámico como grupo terrorista. Seguirán atacando, seguirán golpeando y, sobre todo, seguirán

³⁹ Sobre este aspecto ya hice alguna mención en mi artículo *En la cuerda floja. El acuerdo nuclear iraní y sus vinculaciones con el futuro de Siria. La nueva geopolítica de Oriente Próximo*. En http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2013/DIEEEO125-2013_GeopoliticaOrienteProximo_CuerdaFloja_PrietoArellano.pdf

⁴⁰ Gabaldón García, Ignacio: *Aproximación al análisis de los actores no estatales de carácter violento*. En http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2017/DIEEEO01-2017_ActoresNoEstatales_IGabaldon.pdf

causando miedo e inquietud; es decir, mantendrán bien vivo el concepto de «socialización del terror», y esta durará mucho más de lo que podríamos aventurar⁴¹. Por lo tanto, en mi opinión es posible, e incluso probable, la derrota militar del EI; incluso es posible, e incluso probable, contenerlo, embridarlo y quizá someterlo en el ámbito policial, de inteligencia y seguridad. Lo que ya no veo tan probable es que este último aspecto comporte un valor absoluto, de manera que durante bastante tiempo nos tocará sufrir las sacudidas del grupo yihadista, que tal vez con el tiempo vaya debilitándose, siempre que no encuentre otro caldo de cultivo en otro lugar. Mientras eso sucede —si es que llega a suceder— la victoria en el combate al yihadismo no se podrá expresar en modo indicativo —«vencemos» o «hemos vencido»— sino en modo condicional —«venceríamos» o «habríamos vencido»— si tuviéramos claro cómo hacerlo.

*Fernando Prieto Arellano**

Periodista-Agencia EFE

Profesor Periodismo Internacional-UC3M.

⁴¹<http://www.lavanguardia.com/vida/20160615/402521435715/el-ei-durara-mas-de-lo-que-muchos-quieren-o-esperan-afirma-experto-sirio.html>
<http://www.lavanguardia.com/internacional/20161028/411397626502/cockburn-ve-posible-terminar-con-el-ei-como-estado-pero-no-como-movimiento.html>

03/2017 9 de febrero 2017

José María Blanco, Jéssica Cohen,
Carolina Alberto, Estefanía Sebastián,
Selene Pisabarro, Irene Fernández, Miguel
Ángel Fernández, Carlos Johnston *

El mundo en 2017: siempre alerta,
nunca atemorizados

El mundo en 2017: siempre alerta, nunca atemorizados

Resumen:

El año 2017 ha sido definido como «el año de la revolución» por *The Economist*, una revolución que se acomete desde el poder, especialmente tras la victoria de Donald Trump en las elecciones presidenciales de Estados Unidos. La incertidumbre y la complejidad siguen adquiriendo nuevas dimensiones, mostrando las instituciones dificultades para desenvolverse en los nuevos entornos. Tendencias e indicadores apuntaban, hace años, a lo que se ha ido materializando en 2016 y continuará en el nuevo año. En ocasiones la percepción es que el futuro nos ha llegado demasiado pronto, que no se ha visto venir o, como decía Paul Valéry, que «el futuro ya no es como era antes». El presente documento destaca los aspectos políticos, económicos, sociales, tecnológicos, medioambientales y de seguridad que posiblemente marquen el año, así como unas reflexiones generales sobre un Estado que será ya permanente, entre el orden y el caos.

Abstract:

The year 2017 has been defined as "the year of the revolution" by The Economist, a revolution that comes from power, especially after the victory of Donald Trump in the United States presidential elections. Uncertainty and complexity continue to take on new dimensions, with institutions showing difficulties to manage these new environments. Trends and indicators pointed, years ago, to what has been materializing in 2016 and will

***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.

continue in the new year. Sometimes the perception is that the future has come to us too soon, that has not been seen or, as Paul Valery said, that "the future is not as it was before." This document highlights the political, economic, social, technological, environmental and security aspects that may possibly mark the year, as well as general reflections on a state that will be permanent, between order and chaos.

Palabras clave:

Futuro, seguridad, incertidumbre, 2017, tendencias, prospectiva.

Keywords:

Future, security, uncertainty, 2017, trends, foresight.

Todo el mundo tiene un plan...hasta que te parten la boca

Mike Tyson

Introducción

La frase de Mike Tyson abre el libro *Estrategia* de Lawrence Freedman, en el que el autor repasa la historia del pensamiento estratégico. No puede existir estrategia que no mire al futuro. La estrategia debe dar respuesta a cómo influir y configurar nuestro entorno presente, para construir el futuro deseado, y no ser meramente víctimas de unas fuerzas externas que nos hacen navegar por el presente como un barco sin destino, sin timonel y sin un vigía que otee el horizonte.

Cuando las expectativas de individuos, comunidades, sociedades, instituciones, naciones, organismos internacionales o grupos de interés no son satisfechas no queda más recurso que cambiar el plan seguido, siendo preciso definir una nueva estrategia que tenga clara la misión (qué lograr), la visión (cómo lograrlo) y los valores.

Es difícil titular un año que ni siquiera ha comenzado. *The Economist*, en la editorial de su número especial sobre 2017¹, califica al nuevo año como el de la revolución, coincidiendo con el centenario de la revolución bolchevique, los 150 años de la publicación de *El Capital* de Marx, 50 años de la muerte del Che Guevara o el quinto centenario de las 95 tesis de Martin Luther. La diferencia para Daniel Franklin, editor del número especial, es que este año la revolución, la insurrección, será dirigida desde la Casa Blanca, tras la victoria de Donald Trump en las elecciones presidenciales.

Si continuáramos tendencias iniciadas en años anteriores^{2,3}, y claramente materializadas en 2016, podríamos hablar del año de la desunión, del año del odio y la ira, del extremismo, del populismo, de la polarización o del año de las incertidumbres.

En el ámbito de la seguridad el epicentro seguirá situado en el denominado Estado Islámico. El desmoronamiento de sus estructuras en Siria e Irak, especialmente si se

¹ Franklin, D. (2017). «Editorial». The World in 2017, *The Economist*, 2016.

² Blanco, J. M. (2015). «El Mundo en 2014». *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, Documento Marco 1/2014. En línea (accedido 29/12/16): http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2014/DIEEEM01-2014_Mundo_2014_JMBlancoNavarro.pdf

³ Blanco, J. M. Y Cohen, J. (2016). «El Mundo en 2015». *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, Documento Marco 2/2015. En línea (accedido 29/12/16): http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2015/DIEEEM02-2015_Mundo2015_JmBlanco-JessicaCohen.pdf

avanza en la reconquista de sus dos bastiones en Raqa y Mosul, genera temores sobre el regreso de combatientes radicalizados que pudieran cometer atentados en sus países de origen, sin olvidar los nuevos procesos de radicalización que se están produciendo en ciudades o en prisiones europeas. Efecto que no debe desentenderse del desplazamiento de muchos de estos individuos a zonas de conflicto cercanas a los lugares donde en la actualidad operan. Así, Sudán del Sur, Somalia, Yemen, sur de Turquía, Ucrania, fracciones de Palestina, incluso la frontera Jordana, pueden ser firmes candidatos, como ya sucediera tras la invasión de Irak y la guerra de Afganistán a finales del s. xx con territorios chechenos y hasta argelinos. Pero no es la única amenaza existente a la seguridad.

En la línea anterior podemos hablar de más fenómenos macro, como grandes conflictos, migraciones forzosas, terrorismo, crimen organizado, que se caracterizan por tener una dimensión global e importante impacto mediático. Pero a su vez, existen otras amenazas, micro, que afectan a individuos, minorías, comunidades, residentes en un municipio determinado, etc. Estas situaciones no generan el mismo impacto mediático, pero su materialización nos está aportando indicadores sobre nuestra sociedad, a la vez que produciendo importantes efectos locales o regionales. Como ejemplo se puede citar la violencia de género o el número de feminicidios en Latinoamérica, con casos como los que han estremecido a Argentina en los últimos meses, donde una mujer es asesinada cada 30 horas. Otro ejemplo serían los denominados conflictos de baja intensidad, pero que causan un número de víctimas incluso superior al de muchos conflictos clásicos, como la actual situación de violencia en Venezuela, solo superada en tasas de homicidios por El Salvador, o el empeoramiento de la situación de lucha contra el narco en México.

Pero con una visión más holística, no exenta de vínculos con el ámbito de la seguridad, el año 2017 debería venir marcado por dos serias luchas: contra la ignominia y contra la estulticia. La ignominia es la ofensa grave que sufre el honor o la dignidad de una persona. El año 2016 ha sido prolijo en ignominia. Por un lado se produce un proceso continuo de conversión del ser humano, y sus dramas, en simples números estadísticos, un proceso de cosificación en términos victimológicos, en el que la concienciación sobre la gravedad de un fenómeno únicamente se produce a golpe de fotografía de impacto, como sucedió con el caso de Aylán Kurdi, el niño de tres años que apareció ahogado en

una playa de Turquía. Por otra parte, se manifiesta una indiferencia o una inacción internacional, si el país o comunidad afectada no genera intereses adicionales, especialmente de origen económico. La masacre cometida por el Daesh sobre los yazidíes, entre otros grupos y comunidades, la ejecutada por el régimen de Asad, con apoyo de Rusia, sobre Alepo, o la de la alianza árabe sobre la población civil en Yemen debe inducir a una reflexión sobre el papel de las organizaciones internacionales o sobre la continuamente aludida, pero falsa, existencia de una comunidad internacional.

La estulticia es la ignorancia, la necedad o la estupidez de una persona, grupo u organización. También 2016 ha resultado intenso en esta cuestión, hasta el punto de hacer del término *posverdad* una de las palabras del año, como señalaremos más adelante.

Y también, sin duda, 2017 ya lo es, antes de su llegada, el año del miedo⁴. El miedo se nutre tanto de la incertidumbre, de la ignorancia sobre la dimensión de los riesgos y amenazas, como de la ignorancia sobre cómo enfrentarnos a los mismos. Genera efectos demoledores en nuestras sociedades, potenciando la percepción de un estado de alerta permanente e inhibiendo el desarrollo de capacidades para detectar oportunidades. El miedo, adicionalmente, transforma a las sociedades en manipulables, y se transmite de padres a hijos, de gobernantes a ciudadanos, de profesores a alumnos. Por todo lo expuesto optamos por subtitular 2017 con el primer principio de las normas SYAP: «siempre alerta, nunca atemorizados», que implica no resignarnos a los temores, implica una acción de alerta e implica una lucha a desarrollar en la que será preciso el consenso, la tolerancia y la solidaridad, que no impide la adopción de decisiones firmes.

El mundo en 2017. Análisis temático

Política

Donald Trump

El republicano Donald Trump ha sido elegido presidente de los EE.UU., al derrocar a la demócrata Hillary Clinton. A pesar de las críticas que se han vertido sobre él desde los medios de comunicación, los ciudadanos con derecho a voto han decidido que las

⁴ Blanco, J. M. (31/10/2015). La sociedad del miedo. *BEZ*.

En línea (accedido 29/12/16): <http://www.bez.es/941327422/La-sociedad-del-miedo.html>

riendas de su país sean dirigidas por el controvertido magnate. Gracias a una campaña electoral muy «agresiva», Donald Trump ha logrado, incluso en contra de muchos miembros de su propio partido, ganarse a un amplio porcentaje de los estadounidenses, convenciéndoles de que su proyecto es el más apropiado, aunque en el marco de un enorme fraccionamiento político del país. Si hay un eslogan que puede resumir este proyecto es *Make America Great Again*, una idea que ha conquistado al votante americano y que determinará por completo las relaciones que sustentan el actual sistema mundial.

Conflictos en 2017

El Centro de Acción Preventiva, del *Council of Foreign Relations*, en su informe de previsión para el 2017⁵ recoge los posibles conflictos que pueden surgir el próximo año de acuerdo a los criterios de probabilidad e impacto para los Estados Unidos y los clasifica en tres grupos.

Grupo I (mayor probabilidad e impacto)

Un posible conflicto nuclear, o con misiles balísticos, con Corea del Norte continúa siendo una de las principales preocupaciones para el año próximo. Otro de los grandes temas para el 2017 es el aumento de la tensión entre Rusia y la OTAN como resultado de una política rusa más agresiva en Europa del Este. Inquieta especialmente a los norteamericanos los ciberataques a las infraestructuras críticas estatales y la posibilidad de atentados en el territorio nacional. Otros conflictos que el informe cree muy posibles, pero con menor repercusión para Estados Unidos, son el incremento de la violencia entre Turquía y grupos armados kurdos, el recrudecimiento de la guerra civil en Siria o la vuelta de la inestabilidad a Afganistán.

Grupo II (probabilidad e impacto medio)

La problemática de este grupo se centra en los conflictos de intereses en el mar de la China Oriental y Meridional entre el gigante asiático y sus países vecinos (Japón, Taiwán, Malasia o Vietnam). En Oriente Medio inquietan procesos como el aumento de la división sectaria en Irak, el recrudecimiento de la guerra civil en Yemen o la deriva autoritaria en

⁵ Stares, P. B. «Preventive Priorities Survey 2017». En *Council on Foreign Relations*. Nueva York, 2016.

la política turca tras el golpe de Estado de julio de 2016. Otros posibles conflictos que se plantean son el enfrentamiento entre India y Pakistán, el aumento de inestabilidad en Libia o una escalada de violencia en la frontera oriental de Ucrania.

Grupo III (menos probabilidad e impacto)

En este grupo el informe sitúa posibles escenarios de crisis política e inestabilidad en países africanos como Burundi, la República Democrática del Congo, Zimbawe y Etiopía. También cuestiona el futuro de Tailandia tras la muerte del antiguo monarca y el mantenimiento del régimen militar. El incremento de la violencia de los grupos terroristas al-Shabab en Somalia y Boko Haram en Nigeria o el recrudecimiento de la guerra civil en Sudán del Sur son otros de los conflictos que parece que continuarán en el 2017. En último lugar, el informe se plantea la posibilidad de un retorno de la violencia en Colombia tras el fracaso de las negociaciones de paz con las FARC o un enfrentamiento en Nagorno Karabaj entre Armenia y Azerbaiyán.

Crisis de la democracia liberal

Desde hace tiempo se está incidiendo en la idea de que el sistema liberal está en peligro por los movimientos políticos denominados populistas. Personajes como Donald Trump, Putin, Le Pen o la salida del Reino Unido de la Unión Europea son los síntomas más visibles de esta crisis. Sin embargo, todos estos cambios no deben ser considerados como negativos y rupturistas desde un punto de vista: forman parte del propio sistema de democracia liberal.

Desde su origen, el liberalismo político se ha basado en las «mayorías», es decir, la opción más votada es la que tiene el derecho de gobernar y la que debe ser asumida por el resto de la comunidad. Por eso, hablar de crisis del liberalismo cuando Donald Trump, Putin o el propio *brexit* han sido respaldados por la mayoría de los votantes, nos puede parecer erróneo y partidista desde la defensa de los valores democráticos. De hecho, quienes han confeccionado las teorías más catastrofistas son aquellos que hasta este momento han dominado las estructuras del sistema y, obviamente, ven peligrar su preponderancia y su posición dentro de este.

La política de un país la determina su pueblo y se ejecuta a través de sus representantes, esta es la base del sistema liberal. Sin embargo, en las últimas décadas hemos visto

justamente lo contrario, poderes supranacionales e intereses económicos internacionales son los que han marcado las agendas de los gobiernos que se autodenominaban liberales, faltando al principio básico, como reza la Constitución Española, de que la soberanía nacional reside en el pueblo, del que emanan los poderes del Estado. Obviamente, los «temidos» populismos defienden la recuperación de esta soberanía nacional, dándoles, como se está comprobando en toda Europa y en EE.UU., grandes resultados electorales.

Auge del populismo en Europa

A lo largo del año 2017 se van a celebrar elecciones generales en Francia, Alemania y Países Bajos⁶. Además, tras la dimisión del primer ministro italiano Matteo Renzi en diciembre de 2016, es posible que también se convoquen elecciones en Italia en algún momento de 2017. En todas ellas estarán presentes partidos políticos de corte populista: en Francia, el Frente Nacional, con Marine Le Pen; en Alemania, el partido Alternativa para Alemania, con Frauke Petry; en Países Bajos, el Partido por la Libertad con Geert Wilders; y en Italia, la Liga Norte, con Matteo Salvini, y el Movimiento Cinco Estrellas, con Beppe Grillo.

Mientras que a principios del año 2016 las posibilidades de que estos grupos obtuvieran resultados notables en estas elecciones se consideraban bastante limitadas, el triunfo del *brexit* en Reino Unido el pasado mes de junio y la victoria de Donald Trump en Estados Unidos en noviembre han transformado esta situación y les han proporcionado una mayor credibilidad.

La agenda de estos partidos políticos de cara a las elecciones de 2017 estará, sin duda alguna, marcada especialmente por sus posiciones contrarias a la aceptación de inmigrantes, por la necesidad de conservar la cultura y la identidad nacionales, por las posibles consecuencias negativas de los tratados de libre comercio y por los fallos atribuidos a la Unión Europea. En el caso particular de Alemania, la ultraderecha podría obtener escaños en el Parlamento por primera vez desde antes de la Segunda Guerra Mundial⁷. Por otro lado, deberemos prestar una especial atención a los resultados electorales de Francia, ya que tradicionalmente ha sido uno de los dos pilares de la Unión

⁶ Steinglass, M. «Blond bombast». The World in 2017, *The Economist*, 2016.

⁷ Rachman, G. «Anti-globalist on the march». The World in 2017, *The Economist*, 2016.

Europea junto con Alemania, y la candidata del Frente Nacional tiene intención de sacar al país de la Unión Europea y del euro, lo que podría tener consecuencias decisivas para el resto del continente⁸.

Elecciones

Las elecciones, como posible momento de cambio, generan estabilidad, incertidumbre y temores sobre el futuro. La tabla siguiente muestra algunas de las citas clave en 2017 y otras posibles circunstancias y aniversarios de interés.

Elecciones en Países Bajos	15 de marzo
Elecciones presidenciales en Francia	Primera vuelta: 23 de abril Segunda vuelta 7 de mayo
Elecciones legislativas en Francia	Primera vuelta 11 de junio Segunda vuelta 18 de junio
Elecciones presidenciales en Alemania	12 de febrero
Elecciones federales en Alemania	Entre el 27 de agosto y el 22 de octubre
70.º aniversario de la independencia y partición de India y Pakistán	14-15 de agosto
50.º aniversario de la formación de ASEAN	8 de agosto
19.º Congreso del Partido Comunista de China	Otoño (posiblemente octubre)
Elecciones presidenciales en Chile	19 de noviembre
Elecciones legislativas en Argentina	29 de octubre
Elecciones presidenciales y legislativas en Ecuador	19 de febrero
Elecciones presidenciales en Honduras	26 de noviembre
Referéndum revocatorio en Venezuela	Posiblemente en el primer trimestre de 2017
28.ª Cumbre de la Unión Africana	Del 23 al 31 de enero
29.ª Cumbre de la Unión Africana	Junio
Elecciones generales en Kenia	8 de agosto
Elecciones presidenciales en Ruanda	4 de agosto
Elecciones legislativas en Angola	Agosto
Elecciones legislativas y presidenciales en Sudán del Sur	Antes del 9 de julio
Elecciones legislativas y presidenciales en Liberia	10 de octubre

⁸ Business Insider. «Elections and the rise of populism in Europe», *Business Insider*, 11/2016. En línea (accedido 29/12/16): <http://www.businessinsider.com/france-2017-elections-and-the-rise-of-populism-in-europe-2016-11>

Economía

Rechazo de la globalización

Durante los últimos años ha existido un creciente sentimiento de rechazo hacia la globalización que en 2016 se ha hecho patente en ambas orillas del océano Atlántico: en primer lugar, con la decisión de Reino Unido de abandonar la Unión Europea, que, de acuerdo con lo previsto, se iniciará de manera formal en marzo; y, en segundo, con la victoria de Donald Trump en las elecciones presidenciales de Estados Unidos. Ambos casos reflejan la frustración de la población hacia el lento crecimiento económico, las desigualdades sociales y la apertura de fronteras, que se percibe como inherentemente relacionada con la llegada de inmigrantes.

A lo largo de nuestra historia, los cambios políticos, como no podía ser de otra manera, han influido de manera determinante en la economía. Ha sido a partir del desarrollo de la ciencia económica cuando se ha separado, en detrimento de la veracidad de sus estudios, los aspectos económicos del resto de factores que conforman la sociedad. Obviamente, el *brexít* o la elección de Donald Trump influyen de manera determinante en el sistema económico mundial.

La vuelta al proteccionismo es un freno a la globalización y un varapalo para aquellos que más se han beneficiado de ella. Tras la caída del muro de Berlín, las aduanas se fueron diluyendo, uniendo al planeta bajo una única red en la que circulaban casi sin trabas las mercancías y los capitales. Según los pronósticos, el proceso de la Globalización va a sufrir un duro revés al abogar algunos gobiernos por un mayor proteccionismo.

A pesar de que los expertos en economía han criticado la nueva deriva autárquica, es evidente que la globalización ha acarreado grandes problemas a los trabajadores de las economías del primer mundo. La deslocalización de las empresas ha aumentado las tasas de paro y la bajada en los salarios ha hecho mella en los estados de bienestar, provocando el descontento de los asalariados que ven peligrar sus formas de vida. Si a esto le sumamos que los más afectados por la crisis han sido las clases medias y los más beneficiados los más acaudalados es normal que hayan surgido opciones políticas que defiendan un mayor intervencionismo en sus economías frente a los intereses globalizadores de las grandes multinacionales. Aun así, los mercados financieros internacionales tienen mucho poder y mucha capacidad de presión, lo que obligará a los

ejecutivos de los diferentes países a revisar sus pretensiones proteccionistas a corto y largo plazo.

Proteccionismo

En este sentido, el año 2017 estará marcado por la implementación de medidas proteccionistas por parte de los gobiernos de las principales economías del planeta y por la negociación total o parcial (o incluso la suspensión definitiva) de algunos de los tratados de libre comercio ya existentes. Por ejemplo, de acuerdo con *Global Trade Alert*, los Estados del G-20 sumaron un total de 350 medidas implementadas a lo largo del año 2016 y destinadas a limitar de una manera o de otra el libre comercio entre países. Además, durante su campaña electoral, Donald Trump prometió la renegociación del NAFTA y la retirada de Estados Unidos del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (conocido por sus siglas en inglés, *TPP*)⁹.

Cadena de bloques

La cadena de bloques (también conocida por su nombre en inglés, *blockchain*) consiste en un método para registrar transacciones ordenadas de forma cronológica y protegidas por un sistema de encriptación. La novedad de la cadena de bloques respecto a otras bases de datos radica en el hecho de que la información que contiene no se almacena en un único lugar, sino que se distribuye a través de todos los ordenadores suscritos a ella, de tal forma que cualquiera de sus usuarios puede acceder en todo momento a la versión más actualizada¹⁰.

Además, la cadena de bloques presenta numerosas ventajas respecto a otros sistemas de almacenamiento de datos: primero, porque resulta considerablemente menos vulnerable a ataques de piratas informáticos, ya que estos necesitarían acceder de forma simultánea a todas las copias existentes de la cadena y modificarlas al mismo tiempo; segundo, porque el sistema de encriptación es unidireccional, lo que impide la conversión de los bloques en los datos originales; y tercero, porque una vez que un dato ha sido

⁹ Rachman, G. «Anti-globalist on the march». The World in 2017, *The Economist*, 2016.

¹⁰ Nieto, A. y Julián, G. «¿Y si la revolución del dinero digital está en blockchain y no en la moneda bitcoin?». *Xataka*, 10 diciembre 2014. En línea (accedido 29/12/16): <http://www.xataka.com/servicios/y-si-la-revolucion-del-dinero-digital-esta-en-blockchain-y-no-en-la-moneda-bitcoin>

verificado por todos los ordenadores conectados a la cadena ya no puede ser alterado ni modificado¹¹.

Si bien la idea de la cadena de bloques surgió en 2008 con la creación de la moneda virtual *bitcoin*, cuyo funcionamiento está basado por completo en esta tecnología, el auge de su desarrollo está previsto para el año 2017. Por un lado, las entidades financieras se han mostrado interesadas en la cadena de bloques debido a las posibilidades que ofrece en cuanto a la aceleración de las transacciones tanto entre bancos como entre usuarios particulares, a la eliminación de costes de las mismas y a la reducción del fraude fiscal. De acuerdo con el Foro Económico Mundial, el 80% de los bancos del mundo habrán comenzado proyectos de desarrollo relacionados con la cadena de bloques para finales del año 2017¹².

Por otro lado, algunos gobiernos también están investigando la posibilidad de hacer uso de la tecnología de la cadena de bloques: en Australia y Rusia se está considerando su utilización para validar resultados electorales, y en Reino Unido se pretende poner en marcha un ambicioso programa con el que se pretende controlar el flujo de prestaciones sociales y los fines a los que sus usuarios destinan estas ayudas a través de la cadena de bloques¹³.

Sociedad

Crisis humanitaria, refugiados y migraciones

De nuevo será un tema de amplio debate y actualidad, con influencias políticas, económicas y sociales. Se prevé que el número de personas que intentará llegar a Europa procedentes de zonas de conflicto será menor en 2017 que en 2015 o en 2016¹⁴; no obstante, como consecuencia de la celebración de diversas elecciones en el continente y del auge de los partidos políticos populistas, los actuales dirigentes europeos estarán más centrados en sus campañas electorales que en la situación de los refugiados en Europa. De la misma manera, se espera también que los tratados

¹¹ Wall, M. «Qué es la cadena de bloques y por qué podría ser la tecnología más importante de nuestra era». *BBC*, 30 enero 2016. En línea (accedido 29/12/16):

http://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/01/160125_finde_tecnologia_cadena_bloques_que_es_ac

¹² Shen, L. «Blockchain will be used by 15% of Big Banks by 2017». *Fortune*, 28 Septiembre 2016.

En línea (accedido 29/12/16): <http://fortune.com/2016/09/28/blockchain-banks-2017/>

¹³ Palmer, A. «Chain reaction». *The World in 2017, The Economist*, 2016.

¹⁴ Hogan, E. «Europe's refugee mess will get messier». *The World in 2017, The Economist*, 2016.

existentes sobre la gestión de los flujos migratorios, (incluyendo el reciente acuerdo entre la Unión Europea y Turquía), se negocien hacia condiciones más estrictas, o que directamente se suspendan. En relación con esto, se debe destacar la presencia de 50.000 inmigrantes que aún siguen viviendo en diversos campos en Grecia a la espera de que se formalice su situación, y cuyo estatus es todavía ambiguo en el momento actual.

El ACNUR¹⁵ estima que aproximadamente 1.190.000 personas en todo el mundo se trasladarán a otros países en busca de asilo a lo largo del año 2017, de los que unos 300.000 se dirigirán hacia Europa. Se calcula que aproximadamente el 90% de estos inmigrantes serán ciudadanos sirios procedentes de Turquía.

Por otro lado, no debemos descartar la posibilidad de que en 2017 se produzca otra gran crisis migratoria producida por el aumento generalizado de las temperaturas en todo el planeta, las continuas subidas del nivel del mar o el desarrollo de fenómenos meteorológicos extremos que obliguen a grandes poblaciones a abandonar sus hogares de forma masiva¹⁶.

Diez países corren un grave riesgo humanitario para el año 2017¹⁷, unas regiones que provocan un gran número de desplazados ante la inestabilidad a la que se ven sometidos¹⁸ y que provocan el caos. En Afganistán las fuerzas de seguridad nacional se enfrentan a los talibán en una batalla por el poder. Otros grupos insurgentes como la Red Haqqani o el Daesh están incrementando sus ataques y, por tanto, seguirán con las matanzas y los secuestros. Se estima que en marzo habrán retornado alrededor de un millón y medio de afganos¹⁹. Irak deberá hacer frente a los desplazamientos y a la división política que puede enfrentar a la oposición con la batalla de Mosul pendiente entre el Ejército y el Daesh.

¹⁵ ACNUR (2016). «Projected Global Resettlement Needs 2017». En línea (accedido 29/12/16): <http://www.unhcr.org/protection/resettlement/575836267/unhcr-projected-global-resettlement-needs-2017.html>

¹⁶ Fortune (2016). «Predictions 2017. Future Business». En línea (accedido 29/12/16): <http://fortune.com/predictions-2017-future-business/>

¹⁷ ACAPS. «Crisis humanitarian overview 2016. Humanitarian trends and risks for 2017». ACAPS. Dir: Lars Peter Nirssen. 30 Nov. 2016. En línea (accedido 29/12/16): <https://www.acaps.org/special-report/crisis-overview-2016-humanitarian-trends-and-risks-2017>

¹⁸ Según el estudio basado en 150 países que ha publicado Global Emergency Overview (GEO).

¹⁹ Según la Organización Mundial para las Migraciones (IOM) y ACNUR.

En Siria y pendientes de la evacuación de los civiles en Aleppo, la población necesitará más protección debido a la vuelta forzada de los refugiados que huyeron y que serán más vulnerables ante los abusos de las Fuerzas Armadas presentes en el área. Libia, a pesar de su victoria frente al Daesh en Sirte, está amenazada por el grupo, que se desplazará hacia el sur o la frontera con Túnez, con objeto de reagruparse o lanzar una campaña de atentados terroristas.

La inestabilidad política en Burundi ha provocado la desnutrición en más de dos millones de personas. Epidemias como la malaria o el cólera se están extendiendo entre la población. La escalada de violencia aumentará a falta de un acuerdo de paz para terminar con el conflicto interno de etnias y con más de 324.000 desplazados. En el caso de República Centro-Africana, los conflictos armados entre los grupos criminales, como Seleka, seguirán poniendo en riesgo a la población. Lo mismo sucede en la República Democrática del Congo, donde se prevé que los grupos opositores al gobierno agraven los conflictos en las ciudades denominadas como «el triángulo de la muerte».

Malí es uno de los lugares más peligrosos, amenazado por los grupos islamistas, como Ansar Dine, que buscan el control de la región. A esto se une que el acuerdo de paz firmado en 2015 aún no se ha implementado, por lo que la inseguridad aumenta y se siguen violando los derechos humanos. En Nigeria, Boko Haram amenaza el territorio y destruye viviendas, además de que la población sufre desnutrición —en los últimos tres años no ha producido alimentos—. En Sudán del Sur ha aumentado la escalada de violencia en la región de Equatoria y los ataques contra el Gobierno se intensifican. El 40% de la población necesita ayuda humanitaria en Somalia, donde previsiblemente se cerrará uno de los campos de refugiados, la presencia de Al Shabab está aumentando. Además, la violencia aumentará debido a los enfrentamientos entre clanes en las elecciones de 2017.

A esta lista se unen Venezuela, Zimbabue, el Triángulo de América del Norte y Burundi, que previsiblemente aumentarán la necesidad de ayuda humanitaria en los próximos seis meses. Venezuela se enfrenta a una crisis económica muy profunda y a la fuerte oposición del Gobierno; Yemen está envuelta en la violencia de Al Qaeda y Daesh, mientras sufre duros bombardeos de la coalición árabe que están causando innumerables bajas civiles; Zimbabue está envuelta en un conflicto por la sucesión del

presidente y por la escasez de comida y en el Triángulo del Norte (Guatemala, Honduras y el Salvador) el crimen organizado pone en peligro a la población.

Sociedades fragmentadas

La suma de fenómenos como la crisis económica, los atentados terroristas, la crisis de refugiados y el nacionalismo, populismo y extremismo imperante están contribuyendo, apoyado en medios sociales, a la difusión de un discurso de odio y al incremento de los delitos de odio.

Los ciclos de odio generados, que se muestran en un incremento, por ejemplo, de la islamofobia o los refugiados, pueden actuar como adicionales factores de radicalización. Mientras que la situación persiste, y es alimentada consciente o inconscientemente por diversos actores, no sería descartable que durante el año 2017 estos hechos no continuaran únicamente incrementándose sino que se transformen en hechos de mucho mayor impacto que los habituales ataques a centros de refugiados o manifestaciones racistas.

Tecnologías

Ciberriesgos 2017²⁰

En 2017, el sector de las instituciones financieras será uno de los principales objetivos de ataques cibernéticos, también conocidos como *APT'S (Advanced Persistent Threats)* con el propósito de conseguir dinero, así como información. Estos riesgos son tan importantes en la actualidad que los bancos han decidido invertir más en ciberseguridad que en otros sectores. Esto es porque los bancos manejan información muy sensible que engloba datos personales de sus clientes, sus direcciones, hábitos de compra, etc.

Los llamados *insiders* amenazas internas (trabajadores, antiguos empleados, familiares, proveedores, subcontratistas, socios, directivos, etc.) siguen siendo una de las mayores fuentes de vulnerabilidad, en base a la confianza que generan frente a los potenciales actores de amenazas externas.

Según un gráfico elaborado por la compañía S21sec, experta en temas de ciberseguridad, el tipo de ataque más común será el de los archivos maliciosos,

²⁰ S21sec. «Ciber riesgos para 2017». En línea (accedido 29/12/16): <https://www.s21sec.com/en/cyber-predictions-for-2017/>

encontrados a menudo en URL, e-mails, descargas ilegales etc. Dentro de las entidades involucradas, las instituciones financieras y los bancos serán las que más afectadas se vean. El comercio al por menor, diferentes entidades gubernamentales, y finalmente, la hostelería, también serán blancos de estos peligros.

Los *smartphones* no serán ajenos a este tipo de ataques. Los sistemas operativos *Android* saldrán peor parados que los pertenecientes al sistema operativo IOS, al contar los primeros con un sistema menos proteccionista que su competidor. Sin embargo, y como consecuencia de esto, la industria de telefonía móvil va a invertir en 2017 cada vez más en entramados de seguridad para proteger sus dispositivos. La industria en general tendrá que lidiar con el ciberespionaje y cibersabotaje, que no solo se producirá contra estas, sino incluso contra aquellas herramientas y servicios dedicados a paliar estas amenazas.

El sistema sanitario se verá puesto a prueba en cuanto a la protección de información sensible de sus pacientes (datos, historial médico, etc.), el cual podrá ser aprovechado para extorsionar a la víctimas mediante el *ransomware* —programa malintencionado que restringe el acceso a determinadas partes o archivos, pidiendo a cambio un rescate para quitar la infección del sistema—, que será el principal modo de ataque en estos casos. A pesar de estos nuevos delitos, las compañías solo adoptarán medidas de seguridad una vez atacadas, lo cual pone en entredicho su conocimiento sobre estos riesgos y sus implicaciones, así como el bajo nivel de concienciación y de cultura de seguridad existente.

La realidad aumentada ²¹

La realidad aumentada combina información física y digital a tiempo real y en el mismo espacio, pudiendo obtener gran cantidad de información del entorno que nos rodea. En dispositivos como *tablets*, ordenadores o *smartphones* podemos ampliar nuestra percepción sobre imágenes, vídeos y sonidos.

Estos aparatos pueden ayudarnos a mejorar la eficiencia, seguridad y productividad en diversos servicios como podría ser la logística o en servicios de atención al cliente.

²¹ Rowland, M. «LISTEN UP: Augmented reality has turned aural». Wired. Nov. 2016. En línea (accedido 29/12/16): <http://wired.co.uk/article/wired-world-2017>

También podrían ser muy útiles para el sector sanitario durante intervenciones quirúrgicas o en consulta.

Sin embargo, no está claro si los consumidores aprovecharán todas las utilidades que ofrecen estos dispositivos, puesto que quizás no estén preparados para todas las aplicaciones que brindan. Por ejemplo, se estima que menos del 1% de la población del Reino Unido posee un reloj inteligente.

Gracias a creaciones punteras como *Google Glass* o el *VR (Virtual Reality)*, el consumidor se ha visto inmerso en un mundo visual de realidad aumentada, algo inimaginable hace tan solo uno años.

Se prevé que a lo largo de este año el audio decida unirse a este tipo de innovaciones, y que los dispositivos conocidos como *AAR (Augmented Aural Reality)* empezarán a comercializarse de forma plena dentro de poco. Según la revista *Wired*, Michael Breidenbrücker, cofundador de *Last.fm*, asegura que «el oído es el último paso para lograr acceder al cerebro. Quien controle ese paso se encontrará en una importante posición de poder». La realidad auditiva aumentada (*AAR*) ya se puede ver en dispositivos móviles y ordenadores (*Siri*, *Cortana*, *Google Assistant*) y permiten al usuario comunicarse con sus aparatos electrónicos. Pero *AAR* busca ir más allá, utilizando auriculares para enviar notificaciones e informar al sujeto, además de limpiar sonidos estridentes y demasiado altos. Por si esto fuera poco, en 2017 también se especula con el lanzamiento mundial de un sistema de traductor instantáneo, aunque aún no se han realizado pruebas con esta clase de dispositivos.

La robótica²²

En los últimos años la tecnología ha impactado en nuestras pautas de consumo y en nuestra vida cotidiana. Últimamente hemos oído hablar de los avances en el transporte desarrollados gracias a la robótica, los coches van a desarrollarse hacia la plena autonomía. Uno de los pasos más importantes ha sido llevado a cabo por General Motors, Delphi Automotive, y la empresa de visión de máquinas israelí Mobileye. Estas empresas están familiarizadas con la conducción autónoma, y son los principales suministradores de sensores y software a grandes empresas automovilísticas. Los

²² Sofma, B. «Robotics will transform the world, one sector at a time». *Wired*. Nov. 2016. En línea (accedido 29/12/16): <http://wired.co.uk/article/wired-world-2017>

avances que pretenden llevar a cabo permitirá a los coches navegar de forma autónoma bajo difíciles condiciones de carretera, pero el producto final no se comercializará hasta 2019.

Otro sector en el que ha incidido la tecnología ha sido en la industria juguetera, en el que los gustos y necesidades de los niños han cambiado, puesto que ahora manejan mucho más las pantallas y tecnología. La oferta de juguetes ha cambiado en pocos años, ofertando actualmente una amplia gama de productos electrónicos y robóticos.

Como curiosidad, Zowi, el robot de Clan desarrollado por BQ, ha sido elegido el Mejor Juguete Conectado de 2016 por el jurado experto de la Asociación Española de Fabricantes de Juguetes. No solo es un juguete, sino que además lo definen como un ecosistema educativo y didáctico. Este juguete enseña a los niños cómo funciona la tecnología mientras se divierten. Zowi se adapta al ritmo del niño, puede jugar con él, y además montarlo y desmontarlo o crear sus propios proyectos. También son destacables los proyectos desarrollados sobre Scratch y Arduino.

La tecnología contra el crimen²³

La tecnología no solo ha ayudado a que se gesten diversas formas de criminalidad como podría ser la ciberdelincuencia en la red, sino que también ha ayudado a los profesionales que se encargan en combatirla con nuevas herramientas más eficientes y sofisticadas. Esto parece dificultar cada vez más la comisión del delito. No solo ha contribuido a la mejora de las técnicas de ADN, sino también al análisis de datos, combatir y prevenir el delito, identificar al delincuente, etc.

La tecnología ha ayudado a construir una sociedad más segura. Uno de los campos en los que incide sería en la pornografía infantil, a través de la ayuda a las autoridades para conseguir detectar cuáles son las páginas webs en las que se encuentra. Es muy importante la formación de profesionales en este campo para combatir y atender a las nuevas formas de delito como serían los cibercrímenes. Es necesario disminuir las oportunidades que se presentan para cometer el delito. Por ello, el Estado, las empresas y los individuos deben invertir recursos para potenciar la seguridad desde la tecnología.

²³ Gash, T. «Technology is fueling a great crime decline». Wired. Nov. 2016. En línea (accedido 29/12/16) <http://wired.co.uk/article/wired-world-2017>

La privacidad²⁴

La seguridad en la red pondrá en la cuerda floja a los servicios de inteligencia en el 2017. La llamada *Dark web* tendrá nuevos usuarios debido a que los gobiernos están elaborando leyes para intervenir las comunicaciones de los internautas. Es el caso de la norma que acaba de aprobar el Parlamento británico el pasado mes de noviembre. Bajo el nombre de *Investigatory Powers Bill*²⁵, permite guardar, a los proveedores de servicios de internet, lo que comúnmente se llama «grabaciones de conexión a internet». No solo almacena el historial de cada persona, sino también los nombres de usuario o las contraseñas; es decir, toda la información a la que accede cada internauta.

Más que por los servicios de inteligencia, ha sido diseñada por la policía y en teoría, es legal esta práctica aunque aún está en duda su utilidad. Dinamarca diseñó una ley similar en 2004, pero solo contribuyó en una investigación durante sus siete años de funcionamiento. Antes, el Gobierno británico solo abarcaba este ámbito personal cuando se trataba de una amenaza concreta, ahora está decidido a impulsar la norma con carácter general a pesar de que esto supone el acceso a millones de datos que pueden ser *hackeados* o filtrados. La población probablemente mostrará su recelo ante esta violación de su intimidad y pedirá que se garantice su privacidad.

Previsiblemente, provocará que aumente el acceso al servidor *Tor* para navegar de forma anónima por internet. Sin embargo, aún muestra algunos inconvenientes a la hora de entrar en plataformas como Gmail, ya que pide datos del proveedor. Aunque *Tor* ya está disponible para los móviles, *Orbot*, diseñado específicamente para Android y Iphone, aún está desarrollando su versión.

Bots

Según Carl Miller²⁶, investigador del Centro de Análisis de las Redes Sociales perteneciente al *think tank* británico Demos, los *influencers* del próximo año no serán internautas al uso, sino los *bots*.

²⁴ Silkie, C. «Privacy will move to the dark web». *The Wired*. Nov. 2016. En línea (accedido 29/12/16) <http://www.wired.co.uk/article/wired-world-2017>

²⁵ Se trata de una norma que regula la interceptación de las comunicaciones y la retención de las informaciones, como instrumento para la Seguridad Nacional y la Inteligencia, según el Parlamento británico.

²⁶ Miller, C. «Bots will set the political agenda». En *The wired world in 2017*. WIRED.

¿Quiénes son estos nuevos «individuos»? Básicamente, programas informáticos que imitan el comportamiento humano. Bien lo sabe Donald Trump, quien ya tuvo un accidentado encuentro con uno de ellos. Uno de estos usuarios no humanos, @ilduce 2016, tuiteaba frases de Benito Mussolini (fuente que no especificaba) citando después al magnate norteamericano y utilizando el famoso hastag #MakeAmericaGreatAgain. El resultado, Trump acabó retuiteando inocentemente uno de los tuits de este *bot*.

Estos nuevos usuarios de las redes sociales tienen dos ventajas respecto a los humanos: nunca se cansan y son infalibles buscadores de información. Durante la campaña del *brexit*, la tercera parte de los tuits relativos al referéndum no fueron escritos por humanos, sino por estos nuevos usuarios de la red.

El peligro más inmediato de esta nueva tecnología es que puede utilizarse para llevar a debate temas que de otra manera se hubieran quedado en el olvido. Cada día los bots están aprendiendo cómo parecer más humanos. Cada día su influencia en el control de las masas es más impredecible.

El mundo en 2017. Análisis regional

Estados Unidos²⁷

La llegada al poder de Donald Trump significará un cambio radical con respecto a la Administración anterior. Económicamente se producirá una pugna sin precedentes entre el gobierno más poderoso del planeta y las principales multinacionales, aunque irremediabilmente tendrán que llegar a un acuerdo pues ambos contrincantes dependen el uno del otro para su supervivencia. En lo que sí se va a ver afectado el mundo es en cuestiones tan vitales como el cambio climático, la política migratoria, el papel de la mujer, etc., y, sobre todo, en la política internacional, pues habrá un acercamiento con Rusia para hegemonizar las relaciones internacionales en detrimento de la Unión Europea y China. Obviamente, EE.UU., abandonará su papel intervencionista en aquellos lugares que no le reporten ningún beneficio económico o geoestratégico, aspecto que afectará otra vez más a la Unión Europea, dividida y disgregada en un conjunto de países que parece que empiezan a optar por el nacionalismo y la ruptura con el mercado único.

²⁷ Para más información: VV.AA. (2016). «Seguridad en la era de Donald Trump». IUISI. En línea (accedido 29/12/16). www.iuisi.es

China y Asia-Pacífico

El año 2017 estará marcado por la celebración del 19.º Congreso Quinquenal del Partido Comunista Chino, en el que se decidirán los puestos más importantes dentro de la jerarquía política del país entre los miembros del partido. Este Congreso supone una gran oportunidad para que los integrantes del círculo cercano del actual presidente chino, Xi Jinping, ocupen cargos de responsabilidad dentro del partido²⁸. En caso de que se produjeran estos nombramientos, Xi Jinping estaría en posición de llevar a cabo una serie de reformas económicas importantes, buscando una mayor liberalización y apertura de los mercados chinos y facilitando una mayor competencia entre empresas privadas y públicas²⁹.

Sin embargo, son muchos los problemas a los que deberá enfrentarse la economía china a lo largo de 2017³⁰: por ejemplo, la disminución del porcentaje de población activa, el posible estallido de la burbuja inmobiliaria y un ritmo de crecimiento del PIB menor de lo esperado. Además, Xi Jinping debe lidiar con el hecho de que China está dejando de ser considerado como «la fábrica del mundo», ya que son cada vez más las empresas que prefieren llevar sus centros de producción a otros países donde los sueldos son mucho más bajos.

En lo que se refiere a la política exterior del país, todo parece apuntar a que el gobierno de Xi Jinping buscará posicionar a China como el Estado más fuerte de la región tras el fracaso del TPP e intentará dar un mayor peso a los otros tratados de libre comercio, como el RCEP (*Regional Comprehensive Economic Partnership*), que aún se encuentra en su fase de negociación³¹. Por otra parte, las ambiguas declaraciones que ha ido realizando Donald Trump acerca de la relación de Estados Unidos con los gobiernos de Asia-Pacífico durante su mandato presidencial pueden llevar a China a convencer a los Estados más débiles de que el apoyo que recibirán por parte de Estados Unidos en 2017 será limitado o nulo.

En el resto de la región, el año 2017 estará marcado por la celebración del 50.º aniversario de la fundación de ASEAN y por el giro en la política exterior de Filipinas desde la toma de posesión de su presidente Rodrigo Duterte, que se está distanciando

²⁸ Long, S. «China's chairman of everything». The World in 2017, *The Economist*, 2016.

²⁹ Parker J. «Xi's power struggle». The World in 2017, *The Economist*, 2016.

³⁰ Rabinovitch, S. «A very political economy». The World in 2017, *The Economist*, 2016.

³¹ Beddoes, Z. M. «Planet Trump». The World in 2017, *The Economist*, 2016.

de Estados Unidos al mismo tiempo que busca establecer una relación cordial con China. Por otro lado, es posible que se celebren elecciones en Malasia después de que su primer ministro se haya visto envuelto en un escándalo de corrupción que pueda terminar causando su dimisión, y también se prevé una cierta incertidumbre en las acciones de Tailandia después de la proclamación de su nuevo rey en diciembre de 2016³².

América Latina

El contexto político de América Latina en 2017 estará marcado por la posible victoria de candidatos conservadores en las elecciones que se llevarán a cabo en diversos países de la región (entre ellos Ecuador y Chile) a lo largo del año. Además, es probable que en Venezuela se celebre un referéndum revocatorio cuyo resultado podría apartar del poder al actual presidente, Nicolás Maduro³³. Por otro lado, en Colombia, la mayor prioridad del gobierno de Juan Manuel Santos será la implementación del acuerdo de paz alcanzado con las FARC a finales de 2016³⁴.

La situación económica de la región podría empezar a recuperarse en 2017 si tanto Argentina como Brasil logran salir de la recesión por la que atraviesan. En el caso de Brasil, esto parece poco probable, ya que muchos de los Estados del país, como Río Grande del Sur, Río de Janeiro y Minas Gerais, se han declarado en bancarrota y están teniendo problemas para abonar los salarios de sus funcionarios y para mantener servicios públicos como la educación o la sanidad. Además, las diversas investigaciones por corrupción que tendrán lugar en Brasil en el año 2017 pueden llevar a un aumento de la inestabilidad social. Un ejemplo de esto el caso Petrobras, que podría suponer un gran varapalo para Michel Temer si se demuestra que varios de los altos cargos de su gobierno están implicados en la red de corrupción organizada en torno a esta empresa³⁵. A nivel de seguridad habrá que seguir la evolución de las intenciones del principal grupo criminal, el Primer Comando Capital, de tomar en control en la ciudad de Río de Janeiro, territorio del Comando Vermelho.

³² Ziegler, D. «The ASEAN Way». The World in 2017, *The Economist*, 2016.

³³ Reid, M. «Red retreat». The World in 2017, *The Economist*, 2016.

³⁴ STRATFOR (2016). «Annual Forecast 2017». En línea (accedido 29/12/16) <https://www.stratfor.com/forecast/2017-annual-forecast-latin-america/latin-america>

³⁵ STRATFOR (2016). «Annual Forecast 2017». En línea (accedido 29/12/16) <https://www.stratfor.com/forecast/2017-annual-forecast-latin-america/latin-america>

En cualquier caso, todo parece apuntar a que 2017 será un año en el que se fomente la cooperación a nivel regional, sobre todo en materia de infraestructura, como refleja el acuerdo firmado entre Chile y Argentina para construir un túnel transandino que conecte los dos países y cuyas obras comenzarán en 2017³⁶. Además, al contrario de las tendencias que se están observando en Europa y Norte América, los Estados latinoamericanos seguirán apostando por tratados de libre comercio, tales como el acuerdo entre México y China o el acuerdo entre Mercosur y la Unión Europea³⁷.

Por último, otro de los puntos clave para América Latina en 2017 será el comienzo del mandato presidencial de Donald Trump en Estados Unidos, ya que una de sus principales promesas durante su campaña electoral ha sido la renegociación del NAFTA (*North American Free Trade Agreement*), especialmente en lo relativo al libre comercio con México. Si este proceso se realiza cuidadosamente, es probable que resulte beneficioso tanto para México como para Estados Unidos, ya que podría producirse una mayor cooperación entre ambos países en materia de control de fronteras y en la gestión de la inmigración irregular que hace uso de México como país de tránsito hacia Estados Unidos³⁸.

África

A lo largo del año 2017 se celebrarán elecciones en varios países del continente africano (entre ellos, Kenia, Liberia, Ruanda y Angola), que pueden suponer una oportunidad para que se produzcan transiciones hacia gobiernos más democráticos. No obstante, puede que esta situación no tenga lugar en otros Estados, como Zimbabue, donde el presidente Robert Mugabe, de 92 años de edad, sigue negándose a abandonar el poder³⁹. Gambia y la República Democrática del Congo han sido dos ejemplos, a finales de 2016, de cómo tiranos se aferran al poder.

A nivel regional, 2017 estará marcado por la posible vuelta de Marruecos a la Unión Africana tras su abandono en 1984. Para poder hacer efectivo su regreso a la organización, el Gobierno marroquí tendrá que adherirse a los principios fundamentales

³⁶ Blair, L. «A newly connected continent». *The World in 2017*, *The Economist*, 2016.

³⁷ STRATFOR (2016). «Annual Forecast 2017». En línea (accedido 29/12/16): <https://www.stratfor.com/forecast/2017-annual-forecast-latin-america/latin-america>

³⁸ Breier, K. «What could a U.S.-Mexico partnership look like?». CSIS, 2016.

³⁹ STRATFOR (2016). «Annual Forecast 2017». En línea (accedido 29/12/16): <https://www.stratfor.com/forecast/2017-annual-forecast-sub-saharan-africa/sub-saharan-africa>

de la Unión, entre los que se incluye el derecho a la autodeterminación de los pueblos. Esto provocaría un reconocimiento implícito del Sáhara Occidental, miembro de la Unión Africana desde 1982, como Estado independiente.

Por otro lado, el Fondo Monetario Internacional considera que en el año 2017 se producirá una cierta recuperación en la economía del continente, que se encuentra en una situación de recesión desde hace aproximadamente dos años⁴⁰. No obstante, no debemos olvidar que son todavía muchos los Estados africanos que siguen estando gravemente afectados por la llamada «maldición de los recursos», por lo que el crecimiento económico solo podrá producirse en países que están empezando a diversificar sus fuentes de ingreso, tales como Nigeria, donde se está apostando cada vez más por las inversiones agrícolas, o Kenia, donde se va a completar la construcción del parque eólico más grande de África a lo largo del próximo año⁴¹.

Por último, teniendo en cuenta las tendencias proteccionistas que se esperan en Europa y Norte América en 2017, los Estados africanos necesitarán una mayor cooperación a nivel regional para prosperar. Algunos ejemplos de ellos son la construcción de un oleoducto entre Uganda y Tanzania, que comenzará en 2017, o la inauguración de una línea de tren entre Etiopía y Yibuti, que también funcionará de forma regular a partir del próximo año y que ha sido financiada a través de inversiones de empresas chinas⁴². En relación con este punto, el año 2017 supone una gran oportunidad para que China se posicione como un gran aliado económico de África ya que todo apunta a que el continente africano no será una de las grandes prioridades de la política exterior de Donald Trump⁴³.

Oriente Medio

Siria e Irak seguirán siendo el tablero en el que se juega una «guerra de proximidad», alusión a conflictos entre múltiples actores que toman por escenario un Estado ajeno. Tal y como señala Stratfor, la competencia entre Turquía e Irán será feroz. Este último se ha situado estratégicamente en ambos frentes de combate, tanto a través de fuerzas

⁴⁰ Africa Business Magazine (2016). «Outlook 2017. More of the same». En línea (accedido 29/12/16): <http://africanbusinessmagazine.com/region/continental/outlook-2017-more-of-the-same/>

⁴¹ Rosenthal, J. «Lifting the curse». The World in 2017, *The Economist*, 2016

⁴² STRATFOR (2016). «Annual Forecast 2017». En línea (accedido 29/12/16): <https://www.stratfor.com/forecast/2017-annual-forecast-sub-saharan-africa/sub-saharan-africa>

⁴³ <https://assodesire.com/2016/12/27/africa-in-2017-opportunities-and-challenges/>

propias como de su milicia libanesa, Hezbollah. Por otra parte Turquía está aprovechando el conflicto sirio para situarse en una posición geoestratégica ventajosa tanto en Siria como en Irak. Por un lado tratará de extender su influencia en ambos países, de limitar las aspiraciones kurdas, de beneficiarse de su alianza con los kurdos de Irak, proveedores de energía tras su control de Kirkuk. Irán, por su parte, tratará de hacer que un Gobierno iraquí chií vuelva a recuperar Kirkuk, y limitar la influencia suní en Mosul y la región de Nínive.

El tablero de alianzas es complicado, puesto que Estados Unidos seguirá apoyando a los kurdos en Siria, frente a los deseos de su aliado en la OTAN, Turquía. Por otra parte, el acuerdo nuclear con Irán será puesto en entredicho aunque difícilmente se anulará. Estados Unidos, en principio, no está interesado en nuevos conflictos en Oriente Medio, tras las costosas y dolorosas intervenciones en Afganistán y en Irak. Irán, por otra parte, necesita inversión para el desarrollo del país, algo que garantiza el tratado como se ha comenzado a mostrar en 2016 tras la firma de importantes acuerdos con países como Francia o Italia.

El Daesh seguirá existiendo, será menos «Estado Islámico», menos grupo insurgente, y más terrorista. Buscará nuevos espacios en los que poder concentrar fuerzas (zonas fronterizas en Libia, Túnez, Somalia, Yemen, etc.). Las complejas operaciones de reconquista de Raqa y Mosul serán fundamentales, pero no supondrán, en caso de triunfar, el final de Daesh. Al Qaeda, que pasó a un segundo lugar en los últimos años, tratará de volver al primer plano, tras su fortalecimiento en zonas como Yemen. El hijo de Bin Laden, Hamza, irá ganando protagonismo en la organización. Al Qaeda conserva estructuras en Libia, Argelia, Malí, Túnez y Egipto, a pesar del trasvase en los últimos años de parte de sus miembros al Daesh, una situación que formaba parte de la historia de éxito vendida por este grupo, y que ya empezará a generar dudas entre sus miembros. El apoyo de Hezbollah fue clave para mantener a Asad en el poder. Por un lado, el grupo ha sufrido muchas bajas y su implicación ha sido exigente en recursos. Pero por otro lado ha ganado en experiencia militar, funciones de infantería, inteligencia, mando y control. Israel, si se siente amparada por el nuevo Gobierno de Donald Trump, frente a su posición aislada actual, podría valorar si es el momento de debilitar al grupo con operaciones en Siria y en Líbano.

Libia, donde continuará la lucha por el poder, tendrá como clave las acciones que determine el general Khalifa Hifter, al frente del Ejército Nacional Libio y sin deseos de plegarse a autoridad del gobierno de unidad. En Túnez, el regreso de combatientes en Siria, Irak y Libia puede aumentar exponencialmente el riesgo de atentados.

Europa

Europa afronta, de nuevo, un año crítico. La crisis económica, el elevado desempleo, la de los refugiados, el terrorismo de inspiración yihadista que ha golpeado con fuerza al continente desde enero de 2015, el incremento de nacionalismos y el resurgir de la extrema derecha, el descontento social, la polarización y el discurso de odio imperante son, de por sí, elementos clave de los últimos años que seguirán modelando el presente y el futuro.

Las elecciones en Alemania (septiembre y octubre) y Francia (presidenciales en abril y mayo), locomotoras de la Unión Europea, serán un importante test, en él está previsto un fuerte incremento de la presencia política de la extrema derecha, que entre otras cuestiones puede poner en duda no tanto la pervivencia de la Unión como su configuración. Las tendencias más proteccionistas y orientadas a devolver poder a los Estados, o a limitar la inmigración introduciendo controles en fronteras, modificando para ello el acuerdo Schengen. En el caso más extremo, la victoria de Le Pen, se podría incluso llegar a plantear un referéndum de permanencia en la UE. En Alemania, la campaña electoral estará centrada en inmigración y en seguridad, tras el atentado de Berlín de este año, los múltiples ataques a centros de refugiados e, igualmente, los actos criminales cometidos por refugiados que sirven para polarizar a la sociedad. Italia podría también verse abocada a una situación en la que fuera preciso anticipar elecciones.

Europa seguirá presentando, por los motivos señalados, una situación de debilidad, que puede ser explotada por Rusia. Por un lado, varios países del Este seguirán temiendo una acción expansiva rusa, que no genere respuesta desde Europa y Estados Unidos. Por otra parte, Rusia seguirá siendo patrocinador de movimientos euroescépticos, nacionalistas y de extrema derecha en Europa. Frente a las tendencias de potenciar cada Estado, este factor, junto al terrorismo, pueden ser los anclajes hacia una nueva colaboración entre los países europeos en este ámbito de seguridad y defensa, especialmente si Donald Trump cumple sus promesas de hacer pagar más a sus aliados

por su seguridad en el marco de la OTAN. En cualquier caso, parte del futuro de la Unión Europea radica, sin duda alguna en el desarrollo de esas capacidades conjuntas militares y de seguridad (un indicador clave cuando se trata de medir el «poder» de cualquier nación u organización).

Mientras tanto, el proceso del *brexít* avanzará muy lentamente, centrado más en cómo proceder al mismo que en su procedencia o no, algo que ha centrado el debate posterior a la votación. La tendencia apunta hacia una salida *light*, atando los intereses mutuos que entre la Unión Europea y el Reino Unido existen y seguirán existiendo.

Entre el orden y el caos

¿Por qué hemos llegado a este punto? Un diagnóstico multicausal

Para responder a esta pregunta es posible recurrir de nuevo a la cita de Mike Tyson que inicia este documento, una percepción generalizada, de multitud de actores, sobre planes inadecuados que están produciendo efectos indeseables o contrarios a los intereses. En esta línea se suceden aproximaciones que tratan de explicar la situación actual, entre las que destacamos las siguientes:

- La globalización de la antiglobalización⁴⁴. La percepción sobre los efectos negativos de la globalización supera a los positivos, que indudablemente existen. No cabe duda que la globalización ha contribuido al desarrollo, que ha aproximado a la humanidad hacia una «aldea global», y que ha abierto la forma de pensar y de actuar. Pero la globalización ha debilitado al Estado-nación, ha supuesto la cesión de competencias que se consideraban propias de la soberanía nacional, y ha difuminado el poder entre los órganos de los Estados, los poderes económicos (y especialmente financieros) y multitud de actores no estatales. La crisis económica, la pérdida de confianza en las instituciones, la corrupción de organizaciones públicas y privadas, la incapacidad de las organizaciones transnacionales para ordenar el mundo y gestionar el caos han potenciado un movimiento antiglobalización, que, como señalábamos al comienzo de este artículo, actualmente no está dirigido desde la calles (como los movimientos antiglobalización clásicos o por la justicia global o universal o los muy posteriores

⁴⁴ Garton Ash, T. «Ante la ola de populismo nacionalista». *El País*, 13/11/2016. En línea (accedido 29/12/16): http://internacional.elpais.com/internacional/2016/11/11/actualidad/1478878912_729037.html

movimientos indignados), sino desde las propias instancias de poder (Estados, gobiernos, partidos políticos).

- Incapacidad para gestionar la complejidad actual⁴⁵. Daniel Innerarity destaca que la democracia es un régimen de difícil previsibilidad, y los sistemas políticos actuales están siendo incapaces de gestionar la creciente incapacidad del mundo, al igual que lo son para contrarrestar las corrientes que ofrecen simplificaciones sobre dicha complejidad (populismos). Algo que ya apuntaba Alvin Toffler, que falleció en julio de 2016, en el imprescindible «Shock del futuro», publicado en 1970. Un contexto que, por pura definición, se presentaba dañino para aquellas personas y organizaciones rígidas, intolerantes al cambio. Un escenario descrito en el pasado «que, en la actualidad, más allá de un *shock*, nos mantiene en estado de noqueo»⁴⁶.
- Los defectos de la democracia liberal. Francis Fukuyama⁴⁷ sigue considerando que la democracia liberal es el mejor sistema para garantizar el orden político y la prosperidad, y no se percibe alternativa alguna. El autor analiza los indicios de decadencia, derivados de una inadecuada implementación y observables en el modelo norteamericano: la «vetocracia» o capacidad de grupos pequeños de vetar decisiones; la «repatrimonialización», derivada de la preponderancia de intereses particulares impuestos por grupos de presión (lobbies, universidades, familias, corporaciones) y ajenos al interés público; los sistemas de rendición de cuentas, que en un sistema muy garantista y burocrático hacen lento y laborioso el proceso de toma de decisiones; y la existencia de élites dirigentes que perpetúan las estructuras de poder. La corrupción, la injusticia y la desigualdad son algunas de las manifestaciones de esta decadencia que exigen urgentes ajustes.
- Ausencia de relativismo cultural, entendiendo por este concepto la necesidad de huir de verdades absolutas, y tratar de analizar el mundo con los parámetros propios de cada cultura. Ello lleva a que determinados fenómenos de seguridad o de relaciones internacionales no se analicen y por tanto evalúen adecuadamente, resultando, como

⁴⁵ Innerarity, D. (16/11/2016). «Por una democracia compleja». *El País*, 16/11/2016. En línea (accedido 29/12/16): http://elpais.com/elpais/2016/11/10/opinion/1478806557_486421.html

⁴⁶ Cohen, J. «Vivir en el caos». *BEZ*, 21 Diciembre 2015. En línea (accedido 29/12/16): <http://www.bez.es/332564295/Vivir-en-el-caos.html>

⁴⁷ Cohen, J. y Blanco, J. M. (2016). «Reseña: Political Order and Political Decay». *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, n.º 7/2016.

En línea (accedido 29/12/16): <http://revista.ieeee.es/index.php/ieeee/article/viewFile/298/370>

consecuencia, ineficientes las medidas que se adoptan. En línea similar, y adaptando terminología que ha llegado a utilizar la inteligencia australiana, se puede hablar de un etnocentrismo inconsciente, la utilización de los propios criterios culturales para interpretar y valorar la cultura y comportamientos de otros grupos, razas o sociedades.

- A todo lo anterior se une una situación de hartazgo, una desilusión colectiva que se muestra en la enorme desconfianza hacia instituciones y gobiernos⁴⁸, un virus de indignación colectiva que modula la toma de decisiones de los actores de los sistemas y fomenta continuados desafíos desde la base social hacia las élites.
- Finalmente, no podemos pasar por alto el optimismo. Sí, la cordura de unos pocos que no cesan en su empeño de ampliar nuestras ya de por sí estrechas miras. De Steven Pinker a Johan Norberg, de Michael Serres a Yuval Harari pasando por Branko Milanovic. Un elenco de pensadores que se oponen a constatar lo que contra viento y marea los medios, los gobernantes (máxime aquellos que alegan tener en sus manos la solución) y muchos ciudadanos nos quieren hacer pensar, que nuestro mundo va a la deriva y nuestra ineptitud solo se ve superada por la capacidad de la especie humana de hacer el mal. Todos ellos se aferran a multitud de datos independientes, exponiéndolos con amplio rigor y facilitando a sus lectores la posibilidad de comparar escenarios presentes y pasados. La conclusión es clara, aunque la situación actual dista de ser idílica, incluso buena, aunque injusticias, indecencias y crímenes existen por doquier, como sociedad avanzamos, le pese a quien le pese.

Entorno VUCA

«Un analfabeto será aquel que no sepa dónde ir a buscar la información que requiere en un momento dado para resolver una problemática concreta. La persona formada no lo será a base de conocimientos inamovibles que posea en su mente, sino en función de sus capacidades para conocer lo que precise en cada momento».

La tercera ola
(Alvin Toffler, 1979).

⁴⁸ OECD (2016). Society at a Glance 2016. En línea (accedido 29/12/16): http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/social-issues-migration-health/society-at-a-glance-2016_9789264261488-en#page131

Los eventos se suceden con tal rapidez que hemos de ser capaces de hablar de pasado y futuro de manera simultánea. Todo cuanto conforma nuestra vida actual (voluntades, modas, cosas, valores) se define cada vez más por una característica común: la transitoriedad⁴⁹.

La disrupción condiciona de manera creciente nuestro día a día, generando escenarios de progresiva complejidad en todas sus dimensiones: causas, materialización, consecuencias, efectos, respuestas e implicaciones, cada una de las cuales está conformada por toda una suerte de factores.

Previendo esta evolución, en los noventa el Ejército estadounidense esbozó lo que sería un nuevo programa de entrenamiento militar. Sus parámetros fueron definidos con un objetivo claro, desarrollar la capacidad de sus efectivos de actuar bajo contextos de alta complejidad. Una nueva necesidad que surgía tras identificar las principales características que determinarían los escenarios futuros, acuñados como entornos VUCA (acrónimo de *volatility, uncertainty, complexity y ambiguity*). Fruto de esta iniciativa, en 2004 se publicaron los primeros resultados de un nuevo programa conocido como *Thinking training method and think like a Commander*⁵⁰ (TLAC). Las conclusiones del mismo se definían en las primeras líneas del documento: «El éxito en las operaciones futuras dependerá de la capacidad de los líderes y soldados de pensar creativamente, decidir con prontitud, aprovechar la tecnología disponible, adaptarse con facilidad y actuar en equipo»⁵¹.

Pero la existencia del caos, y la necesidad de gestionarlo, no es idiosincrático del ámbito militar. Desafíos empresariales, crisis humanitarias, creciente complejidad de la criminalidad, múltiples son los ejemplos a lo largo y ancho del mundo en los que la necesidad de desarrollar respuestas cada vez más flexibles se hace patente.

En esta línea es evidente que buena parte del futuro de los Estados y de las organizaciones, pero también del desarrollo individual de los ciudadanos, dependerá de su capacidad para generar una nueva forma de pensar y, por ende, una nueva forma de

⁴⁹ El sociólogo y filósofo polaco Zygmunt Bauman ha desarrollado ampliamente esta teoría en su obra; «Modernidad Líquida», donde describe las características y efectos que el escenario actual está generando en las personas <http://www.casadellibro.com/libro-modernidad-liquida/9789505575138/927094>

⁵⁰ Scott B. Shadrack, S. B. and Lussier, J. W. (2004). Thinking training method and think like a Commander. U.S. Army Research Institute. En línea (accedido 29/12/16): <http://www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?AD=ADA425737>

⁵¹ Cohen, J. «Vivir en el caos». BEZ, 21 diciembre 2015. En línea (accedido 29/12/16): <http://www.bez.es/332564295/Vivir-en-el-caos.html>

actuar regida por la creatividad y susceptible de generar un máximo aprovechamiento de las oportunidades. Un modelo de pensamiento que rehúya de anacrónicos planteamientos que hasta el momento se han basado básicamente en la detección de riesgos y amenazas.

El desafío cognitivo es amplio, al tener que interiorizar que el caos ha pasado a ser el nuevo orden. La dificultad de abordar un contexto así es latente, las soluciones no son permanentes y las tendencias, por sí solas, no son claros indicadores de futuro.

Vivir en el futuro

Este escenario nos insta a valorar una serie de pautas que, bajo nuestra percepción, han de configurar el futuro más inmediato, a fin de impulsar generaciones más capaces. Así como un elenco de habilidades que se hacen inevitables eludir en la persecución de este objetivo.

El contexto hasta ahora destacado está ejerciendo una gran influencia sobre un elemento tan esencial como en múltiples ocasiones relegado a terceros planos: el conocimiento. La creación, transmisión y asimilación de conocimiento avanza y se modifica del mismo modo que la sociedad, la ciencia, las tecnologías o las comunicaciones lo hacen.

- La respuesta más inmediata ha de ser la adopción de una educación de nuevo cuño que permita aflorar y entrenar aptitudes para las que, hasta ahora, no hemos sido formados. Que transmita que la redefinición personal ha de ser constante y que los conocimientos y habilidades son cada vez más caducos. Y es que el conocimiento ya no es el contenido, sino el contexto.
- Al desafío de los modelos de aprendizaje tradicionales está contribuyendo el fulgurante desarrollo de las nuevas tecnologías. Lejos del terror que a muchos este avance les pueda producir, estamos ante un momento idóneo para volver a recuperar nuestra capacidad de actuar como humanos. Potenciar la imaginación, la creatividad y la innovación y huir de nuestras ansias de formar niños que se conviertan en «memorias con patas» que, es precisamente esa batalla, la que ya hace mucho tiempo nos ha ganado las máquinas.
- Papel fundamental jugarán entonces los entornos familiares y las comunidades que premien la experimentación, los intentos, el riesgo y el error. Desechar la excesiva confianza depositada en lo que sabemos y en lo concreto, otorgando igual importancia

a las situaciones no conocidas y a los contextos generales en los que puedan darse. Discernir entre lo urgente y lo importante.

- Recuperar la sana costumbre de discutir, de la hoja en blanco y del trabajo en equipo, siendo conscientes que ningún genio puede enfrentarse, por sí solo, al mundo. A este propósito el informe *Knowledge Tools of the Future*⁵², publicado ya en el año 2008, señalaba un requisito más: la necesidad de utilizar personas, grupos de personas de la mayor diversidad posible, redes de grupos de personas altamente creativas.
- Instituciones, públicas y privadas, que sepan dar cabida a estas nuevas mentalidades y formas de hacer. Es en este punto donde la gestión del talento cobra especial relevancia, al entrar en colisión con las concepciones más conservadoras, jerárquicas o incluso capitalistas, en las que las economías de escala tratan de imponerse a toda razón. Y es que una preocupación por el talento precisa de una cultura de identificación, valoración y retención del mismo.
- Un desafío que es tan individual como del conjunto de la sociedad, sin olvidar no obstante que ya hay organizaciones que no escatiman esfuerzos en entender y defender que el valor del capital intelectual es tanto la suma del conocimiento actual, como del potencial que se puede alcanzar.
- Estrategias que potencien la *antifragilidad* como forma, no solo de reducir la vulnerabilidad ante el azar y el caos, sino de salir fortalecidos. Aproximación utilizada por Nicholas Taleb quien, tras debatir en torno a la complejidad que supone prever eventos disruptivos, opta por mantener un comportamiento suficiente que permita salir victoriosos, al menos, ante las incidencias más plausibles. Un enfoque que, nuevamente, trae a colación la necesidad de estar preparados también ante potenciales oportunidades.
- Gobiernos que actúen acordes a la complejidad de los contextos y a la prioridad de los problemas. Capaces de entender que no pensar en términos de futuro equivale a carecer de estrategias. Gobiernos que inviertan en innovación, en generación de ideas y no de ideologías.

⁵² Pang, A. (2008). «Knowledge Tools of the Future». *Institute for the Future*. En línea (accedido 29/12/16): http://www.iftf.org/uploads/media/SR-1179_FutKnow.pdf

De la lectura de este compendio es posible concluir la necesidad de disponer de habilidades concretas, a modo de ingredientes insustituibles, ante desafíos que han venido para quedarse.

Imaginar, escuchar, experimentar, cometer errores, crear y destruir de manera creativa, usar la intuición, aplicar la inteligencia emocional, cultural y social, realizar conexiones inesperadas, son habilidades clave para vivir en el futuro. El conocimiento pasará a ser un conjunto de habilidades, no de saberes inamovibles. La diferencia vendrá determinada por aquel que sea capaz de crear valor diferencial mediante una habilidad concreta en un momento dado. Aquel hábil de aportar nuevas visiones ante diversos fragmentos de información.

En respuesta al amplísimo uso que desde sus inicios se ha hecho del término VUCA, han surgido variadas respuestas. Nos quedamos en este caso con *VUCA Prime* (*vision, understanding, clarity and agility*). Propuesta en sus inicios por Bob Johansen, se configura como perspectiva susceptible de ser utilizada para entender, y afrontar, los entornos VUCA.

COMPLEJIDAD

Cada evento viene condicionado por una multiplicidad de causas y factores, cada uno de los cuales se encuentra interrelacionado con terceros eventos.

La **claridad** vendrá potenciada: por la confección de mapas conceptuales; por el uso de los análisis ya existentes, potenciando su monitorización para identificar nuevas evidencias; por el entendimiento de los fenómenos tanto desde su interior como desde una perspectiva global; tratando de dar respuesta a todas las posibles preguntas alejándonos de las explicaciones simplistas, monocausales o de mera casualidad.

VOLATILIDAD

Los cambios son rápidos, casi impredecibles, dificultando la identificación de tendencias o patrones y reduciendo la estabilidad de los procesos.

La **visión** se obtiene cuando pensar en futuro se convierte en un hábito. Se han de imaginar escenarios de forma que su análisis, en este caso de manera retrospectiva, permita detectar indicadores que puedan ser cambiados o influenciados para crear el mejor porvenir. Las metodologías aplicadas han de ser claras y rigurosas.

Pensamiento adaptativo

Pensamiento lateral

Enfoques generales / holísticos

Gestión del conocimiento

Observación

Curiosidad

Técnicas de potenciación de la creatividad

Aprender a aprender

Saber desaprender

Entrenamiento continuo

Antifragilidad (N. Taleb)

Creatividad

Agilidad

Adaptación cognitiva

AMBIGÜEDAD

La respuesta a los interrogantes claves (quién, dónde, por qué, cuándo...) es difícil de establecer. Los errores de interpretación y la pluralidad de significados son causa y efecto de confusión.

La **agilidad** se verá nutrida de procesos completos de aprendizaje, error, comunicación, respuesta y adaptación. La resolución de problemas y la pérdida de miedo ante la toma de decisiones serán imprescindibles. A este fin, la capacidad de centrarse en el evento, anticipar sus efectos y ser proactivos, serán la ventaja.

INCERTIDUMBRE

Muchos de los cambios que se producen son disruptivos, evidenciando que el pasado no tiene porqué ser un indicador del futuro y dificultando nuestra preparación ante escenarios venideros.

El **conocimiento** se amplía cuando respondemos ante cada situación de manera diferente, conforme a los requisitos del momento. Las respuestas van más allá de los conocimientos adquiridos, precisando en su conjugación la interacción de redes de personas, confiables y

	capaces, ayudadas del uso de nuevas tecnologías.
Pensamiento crítico	Transparencia
Experimentación	Confianza
Lecciones aprendidas	Inteligencia de multitudes
Saber dudar	Colaboración / trabajo en equipo
Desestimar lo superfluo	Creación de escenarios / simulaciones
Aprendizaje autoconducido	Generación de ideas
Búsqueda de soluciones	Resolución / toma de decisiones
Proactividad	Renovación del conocimiento adquirido

- Conocimiento sobre una situación +

Habilidades y herramientas, individuales y organizacionales, para vivir y trabajar en el caos.

Elaborado por: Jéssica Cohen 2015-2017 a partir del modelo de presentación de HRB Harvard.

Distopías cumplidas

En 2016 se cumplieron 500 años de la publicación de *Utopía*, de Tomás Moro⁵³. Moro era un católico, humanista, defensor de la democracia, que mostraba plena fe en la capacidad del ser humano para dirigirnos hacia un mundo ideal.

La creación del término se considera que corresponde a John Stuart Mill, que en 1868, en un discurso, utilizó la expresión distopía (mal lugar), como antónimo de utopía aunque se apunta que desde 1818 ya se utilizaba el término *cacotopía* en el mismo sentido. Existe la percepción de un mundo actual en el que se han cumplido diversas distopías: el terrorismo yihadista, el vigilantismo en nuestras sociedades, conflictos enquistados, falta de transparencia, corrupción, crisis de gobernabilidad, pérdida de confianza en las instituciones, crecimiento de las ciudades, aumento de las fracciones de territorio que carecen de control del Estado, restricción de libertades públicas y derechos fundamentales en aras de una mayor seguridad, desigualdad (económica, social y tecnológica), migraciones, escasez de recursos, extremismos enarbolando una

⁵³ Domínguez, E. «Utopía en tiempos de distopías». *El Mundo*, 09/11/16. En línea (accedido 29/12/16): <http://www.elmundo.es/cultura/2016/11/09/582376e9468aeb6c7c8b459e.html>

u otra bandera, crecientes desarrollos tecnológicos al servicio, también, de acciones ilegales y empoderamiento individual⁵⁴.

Gaston Berger, gurú de la prospectiva, señaló que «prever una catástrofe es condicional: es prever lo que ocurriría si no hacemos nada por cambiar el curso de las cosas, y no lo que ocurriría de todas maneras. Ver un átomo lo cambia, mirar un hombre lo transforma, ver el futuro lo cambia todo». Por tanto, es el pensamiento y estudio del futuro la única vía posible para intentar mitigar las distopías que multitud de tendencias actuales apuntan sobre el futuro, pero siendo conscientes de la imposibilidad de poder prever todos los hechos disruptivos (*wild cards*) o cisnes negros que pueden producirse, así como tratar de evitar que el análisis a posteriori nos haga sobrevalorar nuestras capacidades para detectar estos hechos disruptivos o infravalorar el valor del azar (Taleb).

Realmente, los escenarios más complejos aún no han llegado, las variables que definen los actuales se vienen repitiendo a lo largo de la historia, modificándose únicamente el contexto en el que tiene lugar o la forma de combinarlas. Pero, aplicar la mentalidad del pavo (en la que la alineación con el trato recibido a diario le impide ser consciente que será el plato principal de la cena de Acción de Gracias) ante contextos de creciente complejidad no parece el enfoque más adecuado. Un evento que no ha existido nunca, no es imposible hoy.

Un exigencia fruto de este tipo de escenarios es la necesidad de dirigir nuestro pensamiento hacia el futuro. Diseñar todas las distopías que sean precisas, analizar que actores, intereses, variables y acciones las podrían componer y, en base a ese pormenorizado estudio, iniciar el diseño de acciones que podrían evitar llegar a alguno de esos escenarios o reducir su impacto. Desechar la excesiva confianza depositada en lo que sabemos y en lo concreto, otorgando igual importancia a las situaciones no conocidas y a los contextos generales en los que puedan darse. Recuperar la sana costumbre de discutir, de la hoja en blanco y del trabajo en equipo, ningún genio puede enfrentarse, por sí solo, al mundo. Discernir entre lo urgente y lo importante. Ni sencillo, ni imposible.

⁵⁴ Cohen, J. y Blanco, J. M. (09/10/2015). «Una distopía de 2030». BEZ, 09/10/2015. En línea (accedido 29/12/16): <http://www.bez.es/383043248/Una-distopia-de-200.html>

Las amenazas no tradicionales requieren de mayor solidaridad entre los diferentes actores que las han de hacer frente, la interiorización de las lecciones aprendidas, la implicación de más y nuevos campos de actuación, un extraordinario esfuerzo de flexibilidad y adaptación en su respuesta.

Posverdad

Posverdad ha sido la palabra del año para los Diccionarios Oxford, y candidata a palabra del año por la Fundéu. Define a una nueva era, un tiempo de falsedades, en el que «ya no importa la verdad demostrable ni la noticia cierta, sino la activación de emociones y de reacciones inmediatas, para lo cual se aprovecha la abundancia de canales que carecen de verificadores»⁵⁵.

Sin entrar en casos concretos, que seguramente estarán en la cabeza de cada lector, es oportuno destacar las palabras de Katherine Viner, directora de *The Guardian*, en otra de las lecturas imprescindibles del año⁵⁶. Para Viner «la nueva medida de valor para demasiados medios es la viralidad, en vez de la verdad o la calidad».

Nunca como en el momento actual han existido tantos medios para el engaño, la desinformación y la manipulación. Frente a quienes propugnan que estamos ante una sociedad del conocimiento, algunos ponemos en duda si es realmente cierto o estamos en unas sociedades que se mueven entre cualquier punto intermedio entre el conocimiento, la mentira y la imbecilidad.

La gestión de fuentes de información, su obtención, análisis y evaluación se convierten en un valor clave en el siglo XXI y una de las habilidades necesarias para los profesionales. El análisis de inteligencia aporta fundamentos, criterios y metodología para poder enfrentar esta situación. No en vano se incorpora a ciclos de formación específicos⁵⁷.

⁵⁵ Grijelmo, A. «Posverdad que sí». *El País*, 24/12/16. En línea (accedido 29/12/16): http://elpais.com/elpais/2016/12/23/opinion/1482487201_515458.html

⁵⁶ Viner, K. «How technology disrupted the truth». *The Guardian*, 12/06/16. En línea (accedido 29/12/16): <https://www.theguardian.com/media/2016/jul/12/how-technology-disrupted-the-truth>

⁵⁷ Instituto de Ciencias Forenses y de la Seguridad (2016). «Programa del Experto de Análisis de Inteligencia». En línea (accedido 29/12/16): <https://eei.icfs.es/wp-content/uploads/2015/04/Folleto-EEI.pdf>

La importancia de las palabras

Las palabras que pronunciamos, leemos o escuchamos a diario van configurando la realidad de nuestra vida. Con nuestras palabras podemos convencer, podemos seducir, podemos motivar...y también podemos destruir. Las palabras pueden ser un apoyo a la mejor idea, pero también una palabra mal colocada puede estropear el más bello pensamiento.

Las palabras contribuyen a esa manipulación aludida en una era de posverdad. Las palabras sirven para infravalorar situaciones en seguridad, con términos como «daños colaterales»⁵⁸, o para sobrevalorar, atacar o tratar de desacreditar posiciones opuestas. Un ejemplo de este último caso sería la palabra «radical», tan mencionada este último año. Según la Real Academia de la Lengua, radical es el partidario de reformas extremas. Nada por tanto que vincule esa palabra a delito alguno, y una posición absolutamente legítima desde la plena libertad de pensamiento en las sociedades democráticas. Radical fue la acción de Rosa Parks, cuando el 1 de diciembre de 1955 se negó a ceder su asiento a un blanco y trasladarse al fondo de un autobús. A día de hoy a una gran mayoría nos parece una acción valiente, el inicio de un cambio. Radical, igualmente, fue la resistencia pasiva y desobediencia civil de Gandhi.

Un análisis de las palabras del año, propuestas por diferentes organizaciones es una manera indirecta de analizar nuestras sociedades. Entre las palabras que este año proponía Fundéu BBVA⁵⁹ estaban *posverdad*, *populismo*, que resultó finalmente la elegida, *abstenciocracia* (que alude a la creciente importancia de la abstención ante el desencanto colectivo con el sistema político), el *ningufoneo* (prestar más atención al móvil que a las personas), *youtubero* (la nueva profesión de éxito), *cuñadismo* (la actitud de opinar de todo sin saber de nada y tratar de quedar por encima de los demás, la democratización del tertuliano favorecida también por las redes sociales) o *vendehúmos* (quienes hacen propuestas ilusorias). En años anteriores las palabras ganadoras fueron *refugiado*, *selfi* y *escrache*.

⁵⁸ Blanco, J. M. (13/10/2015). Daños colaterales: el fin no justifica los medios. *BEZ*, 13/10/15. En línea (accedido 29/12/16):

<http://www.bez.es/512217878/Danos-colaterales-el-fin-no-justifica-los-medios.html>

⁵⁹ Palabras del año para FUNDÉU. En línea (accedido 29/12/16):

<http://www.fundeu.es/noticia/posverdad-youtubero-y-populismo-optan-a-palabra-del-ano-de-fundeu-bbva/>

El parqué bursátil de los valores

Sin duda los valores cotizan, al alza o a la baja. Cotizan al alza el individualismo, la indiferencia, la superficialidad o la inmediatez. Especialmente relevante resulta la globalización de la indiferencia, a la que ya aludió el papa Francisco en su visita a Lampedusa, cuando en una resaltable homilía⁶⁰ señaló: «¿Quién de nosotros ha llorado por este hecho y por hechos como éste?; ¿Quién ha llorado por la muerte de estos hermanos y hermanas?; ¿Quién ha llorado por esas personas que iban en la barca?; ¿Por las madres jóvenes que llevaban a sus hijos?; ¿Por estos hombres que deseaban algo para mantener a sus propias familias? Somos una sociedad que ha olvidado la experiencia de llorar, de “sufrir con”: ¡la globalización de la indiferencia nos ha quitado la capacidad de llorar!»

La percepción es que determinados valores, que están en el presente cotizando muy bajo, pueden suponer una gran inversión, necesaria, en los mercados a futuros. Entre ellos destacan la tolerancia y la solidaridad, en un momento en que se propugna el aislacionismo, el individualismo y el proteccionismo.

La Real Academia de la Lengua define tolerancia, en su segunda acepción, como «respeto a las ideas, creencias o prácticas de los demás cuando son diferentes o contrarias a las propias».

Por supuesto que la tolerancia debe tener también unos límites, que podríamos fijar en el respeto de los derechos y libertades de los demás. No todo puede ni debe ser tolerado. Son muchos los ámbitos en los que encontramos una gran ausencia de tolerancia, especialmente en el religioso y en el político. Y de ello no escapa nadie: personas, naciones, organizaciones, medios de comunicación, e incluso instituciones o movimientos que señalan la tolerancia como uno de sus valores fundamentales. La tolerancia implica⁶¹:

- Respeto. «No me gusta la palabra tolerancia, pero no encuentro otra mejor. El amor empuja a tener, hacia la fe de los demás, el mismo respeto que se tiene por la propia».

⁶⁰ Texto completo homilía del papa Francisco en Lampedusa, 8 de julio de 2013: https://w2.vatican.va/content/francesco/es/homilies/2013/documents/papa-francesco_20130708_omelia-lampedusa.html

⁶¹ Blanco, J. M. (2011). Sobre la tolerancia. *Blog SEGURINT*. En línea (accedido 29/12/16): <https://segurint.wordpress.com/2011/08/18/sobre-la-tolerancia/>

Mahatma Gandhi Aceptación de la diversidad. «Cuando conozco a alguien no me importa si es blanco, negro, judío o musulmán. Me basta con saber que es un ser humano». Walt Whitman.

- Pensamiento crítico. Definido como un doble proceso cognitivo, para analizar la realidad, pero también los propios procesos de pensamiento y sesgos cognitivos.
- Flexibilidad. Dudar de la propia razón. «Tolerancia es esa sensación molesta de que al final el otro pudiera tener razón». Anónimo.
- Apertura de mente, que permita comunicación y empatizar, tratando de ponerse en el lugar de los demás. Ello no implica simpatizar, que sería coincidir con las apreciaciones del otro. «Antes de juzgar a una persona, camina tres lunas con sus mocasines». Proverbio indio.
- Asumir defectos propios y ajenos. «Puesto que yo soy imperfecto y necesito la tolerancia y la bondad de los demás, también he de tolerar los defectos del mundo hasta que pueda encontrar el secreto que me permita ponerles remedio». Mahatma Gandhi.
- Búsqueda de puntos de encuentro. «Si no podemos poner fin a nuestras diferencias, contribuyamos a que el mundo sea un lugar apto para ellas». John Fitzgerald Kennedy.

A estos efectos, y con mayor necesidad que nunca ante el avance de la intolerancia, del discurso y delitos de odio, y el incremento de polarización política y social, resulta relevante repasar el contenido de la Declaración de Principios sobre la Tolerancia de UNESCO (16 de noviembre de 1995)⁶² en que se muestra «alarmada por la intensificación actual de los actos de intolerancia, violencia, terrorismo, xenofobia, nacionalismo agresivo, racismo, antisemitismo, exclusión, marginación y discriminación perpetrados contra minorías nacionales, étnicas, religiosas y lingüísticas, refugiados, trabajadores migrantes, inmigrantes y grupos vulnerables de la sociedad, así como por los actos de violencia e intimidación contra personas que ejercen su derecho de libre opinión y expresión – todos los cuales constituyen amenazas para la consolidación de la paz y de la democracia en el plano nacional e internacional y obstáculos para el desarrollo».

⁶² Texto completo: <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001518/151830so.pdf>

Libros de 2016 para reflexionar en 2017

¿Y de qué sirve un libro sin dibujos ni diálogos?

Alicia en el País de las Maravillas

Son muchas las lecturas que podrían recomendarse que, publicadas el año anterior, nos ofrecen la posibilidad de tratar de comprender mejor el mundo, de reflexionar, o de mejorar nuestras competencias. Pasión por leer y adicción a ese poso de cultura que de ello se desprende. Esta es nuestra sugerencia, sin guardar ningún orden de prioridad:

LIBRO	AUTOR
Estrategia	Lawrence Freedman
What is populism?	Jan-Werner Müller
El Cártel	Don Winslow
El Apocalipsis del ISIS	William McCants
Global Inequality	Branco Milanovic
Patria	Fernando Aramburu
Investigación criminal	Andrea Giménez Salinas y José Luis González
Crímenes del futuro	Marc Goodman
El Intruso. Mi vida en clave de intriga	Frederick Forsyth
War by Other Means: Geoeconomics and Statecraft	R. D. Blackwill and J. M. Harris
La imparable marcha de los robots	Andrés Ortega
Yihadismo	Miguel Ángel Ballesteros
La España de Alá	Ignacio Cembrero
Ser español en el siglo XXI	Martín Ortega
Visiones de Seguridad 2016	IUISI (on line)
The Myth of the Strong Leader	Archie Brown
Team of Teams	Gen. Stanley McChrystal
Red Team	Micah Zenko
Superforecasting: The Art and Science of Prediction	Philip E. Tetlock
Donde los escorpiones	Lorenzo Silva

Conclusión

El futuro se construye a cada instante. De poco sirve lamentarse cuando ante la multitud de señales existentes alertando de situaciones distópicas nada se hizo. Un presente de insatisfacción solo puede ser respondido desde la construcción, desde la renovación. Ello no obsta a que deban eliminarse muchas ineficiencias del pasado, limpiar una casa

nueva antes de proceder a amueblarla, aunque en ella pongamos muebles antiguos de valor.

El presente apunta muchas tendencias de futuro, planteando multitud de escenarios. En nuestra mano está, con pensamiento estratégico, adoptar decisiones presentes, firmes y valientes, que nos permitan construir ese futuro deseado para nosotros y para quienes nos sobrevivan.

En todo caso: ¡que el futuro no nos sea indiferente!

Solo le pido a Dios
Que el dolor no me sea indiferente
Que la resaca
Muerta no me encuentre
Vacío y solo sin haber hecho lo suficiente
Solo le pido a Dios
Que lo injusto no me sea indiferente
Que no me abofeteen la otra mejilla
Después que una garra me arañe esta suerte
Solo le pido a Dios
Que la guerra no me sea indiferente
Es un monstruo grande y pisa fuerte
Toda la pobre inocencia de la gente
solo de Armónica
Solo le pido a Dios
Que el engaño no me sea indiferente
Si un traidor puede más que unos cuantos
Que esos cantos no lo olviden fácilmente
Solo le pido a Dios
Que el futuro no me sea indiferente
Desahuciado está el que tiene que marchar
A vivir una cultura diferente⁶³
León Gieco

José María Blanco, Jéssica
Cohen, Carolina Alberto, Estefanía Sebastián, Selene Pisabarro, Irene
Fernández, Miguel Ángel Fernández, Carlos Johnston*
Analistas de Seguridad Internacional.

⁶³ https://www.youtube.com/watch?v=Twn_Gn_cf-o

04/2017

23 de febrero 2017

*Alfonso Zurita Borbón**

El abandono del neoliberalismo en
América Latina a principios del siglo
XXI y el flujo de corrientes
neoestructuralistas y neoextractivistas

El abandono del neoliberalismo en América Latina a principios del siglo XXI y el flujo de corrientes neoestructuralistas y neoextractivistas

Resumen:

El modelo económico neoliberal, lleva desde después de la Segunda Guerra Mundial como modelo económico preferido de la mayoría los países occidentales. América Latina también se está integrando al sistema internacional sobre la base del modelo económico neoliberal. Aun así, el resurgimiento de la izquierda en América Latina ha puesto en jaque al neoliberalismo y algunas de sus fallas relacionadas con un desarrollo desigual. De hecho, el descontento con el modelo económico en América Latina, ha visto la generación de un flujo de corrientes económicas alternativas, como el neoestructuralismo y el neoextractivismo, que ha experimentado la substitución del modelo económico neoliberal. Considerando la prevalencia del neoliberalismo en occidente, destaca que se hayan detectado fallas e imperfecciones en su aplicación en América Latina, al igual que se hayan formulado nuevas opciones para alentar el desarrollo y el crecimiento económico.

Abstract:

Since the end of World War II, the Neoliberal economic model has been the preferred economic model of most western countries. Latin America is also carrying out its

***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.

integration process into the international system based on the Neoliberal economic model. Notwithstanding, the resurgence of the left in Latin America has put Neoliberalism and some of its flaws related to an unequal development in question. In fact, the general discontent with the Neoliberal economic model in Latin America has seen the generation of a flow of alternative economic currents, like Neo-Structuralism and Neo-Extractivism, which has experienced the substitution of the Neoliberal Economic Model. Considering the prevalence of Neoliberalism in the West, it is interesting to learn that flaws and imperfections have been detected in its Latin American application and that new options have been formulated to encourage development and economic growth.

Palabras clave:

Modelo económico, integración, neoliberalismo, desarrollo, subdesarrollo, neoestructuralismo, neoextractivismo.

Keywords:

Economic Model, Integration, Neoliberalism, development, Underdevelopment, Neo-Structuralism, Neo-Extractivism.

Introducción

Tanto la teoría como la mentalidad de las relaciones internacionales en general, están experimentando una transición del antiguo realismo tanto clásico como estructural político puro y duro al pluralismo. En la práctica de las relaciones internacionales, esos cambios se pueden ver reflejados en la reestructuración sistémica (o del sistema internacional) que está teniendo lugar a causa de la transformación progresiva del rígido orden mundial bipolar dinamizado y gobernado por el realismo, a un nuevo sistema internacional multipolar pluralista e interdependiente. El nuevo sistema internacional multipolar, está formado por organizaciones internacionales y regionales representando los intereses políticos, económicos, sociales y culturales de diferentes comunidades de Estados¹. La Organización de las Naciones Unidas (ONU), el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Unión Europea (UE), la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), y la Asociación de Naciones del Sud-Este Asiático (ANSEA), constituyen ejemplos prominentes de ese esquema de dispersión representativa en el sistema internacional. En consecuencia y al mismo tiempo, las fuerzas y corrientes del globalismo y el creciente flujo de intereses pluralistas-interdependientes, han intensificado tanto y aumentado la positiva interacción entre el sector público y el sector privado internacional, regional, y nacional, como generado por todo el mundo y sobre todo en regiones tan importantes para el equilibrio mundial en términos geográficos, de seguridad, políticos, económicos y sociales, como América Latina y el Caribe (ALC), el surgimiento gradual de procesos de integración al sistema internacional.

En el nuevo sistema internacional multipolar y desde una dimensión superior, organizaciones internacionales y regionales como las NN.UU., la UE y la OTAN supervisan, inspeccionan y aplican el orden, la seguridad, la paz y la igualdad mundial, al igual que otros temas políticos, económicos, sociales y culturales. Desde una dimensión inferior, instituciones financieras internacionales como el Banco Mundial, el FMI, la OMC, el Banco Central Europeo y organismos y empresas de auditoría, calificación y análisis, también han aumentado y ampliado sus mandatos de supervisión y control para un sistema económico-financiero sano, transparente y equitativo. Han

¹ VIOTTI, P.R. y KAUPPI, M.V. (eds.): «*International Relations Theory- Realism, Pluralism, Globalism*», pp. 35 a 449.

adquirido una función dentro del sistema, de regulación, control y estabilización, asegurando el buen comportamiento y la buena actividad económica y financiera. Otras instituciones financieras del sector privado, como compañías multinacionales, bancos de inversión y corporaciones, también están adoptando un rol participativo mucho más fuerte y activo.

De acuerdo con esa visión del presente y en relación al futuro, América Latina (AL) es una de las regiones estabilizantes más importantes de la comunidad internacional. Es un polo muy relevante, influyente y equilibrador del sistema internacional. Su posición geográfica y su ubicación estratégica, hacen que sea crucial para el equilibrio mundial, en términos de seguridad, políticos, económicos, de asuntos sociales, culturales, científicos, tecnológicos, religiosos, demográficos y medio ambientales. La integración de AL en el sistema internacional, es un asunto transcendental que lleva fraguándose lentamente durante mucho tiempo. Más importante y relevante aún, es el modelo económico neoliberal a través del cual se está materializando la integración regional, al igual que los diferentes procesos de integración económica subregional impulsándola.

No obstante, desde principios del siglo XXI, la integración de AL y su hermenéutica neoliberal, se ha visto truncada y ralentizada por una serie de acontecimientos. El primero, es el resurgimiento de la izquierda en la región y la dicotomía creada por los países de la denominada «izquierda positiva», como México, Brasil y Chile, y los países de la «izquierda negativa», populistas y progresistas, como Argentina, Bolivia, Ecuador y Venezuela. El segundo, es el abandono del modelo económico neoliberal y el tercero, es la generación de un flujo de corrientes económicas alternativas como el neoestructuralismo y el neoextractivismo. De igual manera, la sustitución en Bolivia, del modelo económico neoliberal por el modelo económico social, comunitario, productivo ha tenido mucho éxito.

A la luz de esos hechos, el trabajo de investigación presente, expondrá en primer lugar aspectos relacionados con la hermenéutica teórica y práctica del término «integración», en relación con los giros que ha dado en los últimos 75 años. Subsecuentemente, considerando la importancia del modelo económico neoliberal después de la Segunda Guerra Mundial y su éxito produciendo el milagro económico alemán, se enfocará sobre aspectos vinculados a sus orígenes teóricos y prácticos. Se compararán las dos escuelas principales de pensamiento económico neoliberal,

representadas por la Escuela de Austria y la Escuela de Chicago. Igualmente, también se detallará cuándo y cómo se comenzó a aplicar el neoliberalismo en AL. Finalmente, se describirán algunas de las fallas en AL del modelo económico neoliberal y la insatisfacción producida, al igual que nuevos flujos de corrientes económicas que han estado fluyendo a través de la región, como el neoestructuralismo y el neoextractivismo. La última parte, reflejará el éxito de Bolivia en su sustitución del modelo económico neoliberal por el modelo económico social, comunitario, productivo.

La hermenéutica teórica y práctica del término «integración»

Históricamente, mientras que el nacionalismo proporcionaba la hermenéutica, o infraestructura, ideológica y comportamental para la transferencia de lealtades y la formación de Naciones-Estado, hoy por el contrario, los esfuerzos internacionales contemporáneos de construcción de comunidades que van «más allá de la Nación-Estado», están promoviendo una nuevo enfoque para el crecimiento, el desarrollo y la integración, que ayuda a combatir las tensiones entre las viejas fuerzas centrífugas del realismo y las nuevas fuerzas centrípetas del Pluralismo. La integración es ahora plural e inclusiva y la integración económica, circunscribe también objetivos de integración política, social, cultural, educacional, científica-tecnológica, demográfica y medio ambiental².

«Cuando se defiende a la integración como un factor contribuyente a la reorganización del sistema internacional, es esencial el definir lo que se entiende por integración. Los efectos políticos, económicos y sociales de la integración también se tienen que asesorar, al igual que su contribución para lograr estabilidad mundial. También se tiene que mencionar el dinamismo y la diversidad de los procesos de integración para analizar las maneras a través de las cuales se resuelven los conflictos mediante los mismos procesos de integración»³.

² Cuadernos de la Escuela Diplomática. Número 24. «La Comunidad Hispana en Estados Unidos». ZURITA, A. «Procesos de Integración: Paralelismos entre Europa y América Latina», p. 159.

³ The European Union-Latin America and the Caribbean Foundation. «Open Integration: The European Union and the Mercosur and the International System», p. 11.

<https://eulacfoundation.org/en/content/open-integration-european-union-and-mercotel-and-international-system>

Mientras que la palabra, o término *integración*, significa o describe, tanto un proceso como un fin/estado final, el proceso, o procesos de integración en sí, no representan más que los meros medios o instrumentos a través de los cuales se consigue el fin/estado final de una comunidad política o económica. Desde el punto de vista histórico, los esfuerzos más significantes de construcción de comunidades políticas del pasado han estado dirigidos hacia la creación de Naciones-Estado, aunque sentimientos nacionalistas han preferido clasificarlos más bien como procesos de unificación, en vez de procesos de integración⁴.

Normalmente, una comunidad política o económica integrada suele poseer ciertas características estructurales. Por eso, la integración entre Estados siempre acaba produciendo una configuración colectiva de toma de decisiones más cercana al tipo ideal supranacional que al tipo internacional. Por ejemplo, algunas decisiones colectivas podrían ser tomadas de acuerdo con la opinión de la mayoría de los países miembros, abandonando así el principio de unanimidad. De igual importancia es la necesidad de establecer una política de integración, si la comunidad naciente es responsable de la repartición de bienes y servicios entre las unidades constituyentes⁵.

En lo más básico, la integración presupone la existencia de una comunidad de seguridad, o sea, un sistema de relaciones que ha renunciado a la fuerza y a la coerción como medios para resolver diferencias y disputas. Aparte de ese requerimiento, la propia interdependencia económica es la que se encarga de motivar a los diferentes participantes a tomar parte en los diferentes tipos de acción colectiva para promover los mutuos intereses. Subsecuentemente, el regionalismo (en el sentido de términos de similitud y proximidad geográfica) también ayuda a promover e impulsar esas tendencias mucho más. En tanto que las instituciones centrales se encargan de las nuevas responsabilidades y mandatos de la integración, esa «expansión de rol organizativo», como se le denomina, siempre acaba correlacionándose positivamente con el proceso de integración. Así fue el caso del proceso de unificación económica después de la Segunda Guerra Mundial, conseguido a través de uniones aduaneras y mercados comunes⁶.

⁴ Cuadernos de la Escuela Diplomática. Número 24. «La Comunidad Hispana en Estados Unidos». ZURITA, A. «Procesos de Integración: Paralelismos entre Europa y América Latina», pp. 157-158.

⁵ *Ibíd.*

⁶ *Ibíd.*, p. 158.

Uno de los aspectos más importantes y trascendentales del milagro económico alemán y su generación del sistema económico europeo fueron los principios económicos ordoliberales, o neoliberales, subyacentes que sirvieron como base económica principal para el proceso de desarrollo económico y la posterior unificación europea. Proporcionó a Europa un nuevo modelo económico neoliberal innovador, que hoy en día, sigue siendo la base del sistema económico europeo, así como la base de otros sistemas económicos regionales y nacionales, sobre todo en AL. Es uno de los modelos económicos democráticos más populares, habiéndose establecido como modelo económico principal de economías de libre mercado y de procesos de integración económica regional.

La teoría económica neoliberal, el movimiento y sus inclinaciones, evolucionaron junto con las tendencias posteriores a la Segunda Guerra Mundial de desplazamiento de la economía keynesiana, y eventualmente, reemplazaron al pensamiento keynesiano en la influencia teórica sobre la liberalización económica, especialmente en el mundo en desarrollo. Mientras que el término neoliberalismo fue acuñado por primera vez en 1938 en el Coloquio Walter Lippman, Ludvig Erhard fue el primero en ponerlo en práctica y el milagro económico alemán fue su primera ilustración exitosa. A lo largo de las siguientes décadas, la evolución del neoliberalismo experimentó la fundación de sociedades de apoyo, como la Sociedad Mont Pelerin, así como el desarrollo de diferentes escuelas de pensamiento económico neoliberal, como las escuelas de pensamiento de Austria y de Chicago, con sus propias versiones del modelo, teóricas y de aplicación. Diferentes regiones del mundo como Europa y AL, así como otros países, también han abogado con firmeza teóricamente el neoliberalismo y lo han puesto en práctica, adaptándolo a sus propias estrategias de desarrollo y de crecimiento regional y nacional. A través del tiempo, la mera definición de neoliberalismo ha mutado de su forma original⁷.

Orígenes del modelo económico neoliberal

El neoliberalismo es una corriente económica y política capitalista inspirada en y responsable del resurgimiento desde la década de 1940 hasta principios de la década de 1980 de las ideas del siglo XIX asociadas al *laissez-faire* del liberalismo clásico, o *primer liberalismo*, en desplazamiento de la economía keynesiana. Originalmente, el

⁷ STEGER, M.B. y RAVI, K.R, «*Neoliberalism: A Very Short Introduction*».

neoliberalismo era una filosofía económica, que surgió en la década de 1930 entre los académicos liberales económicos europeos que buscaban un camino a medias, punto intermedio o incluso una tercera vía, para la disputa desenfrenada de la década entre el liberalismo clásico y la planificación económica. Impulsos para tal desarrollo procedieron de tanto el deseo de evitar la repetición de los fracasos económicos de la década de 1930 que conllevaron a la Gran Depresión y que fueron culpados principalmente en la política económica del liberalismo clásico, así como de la creciente tendencia a derivar lejos de la economía keynesiana. (Algunos países continuaron aplicando economía Keynesiana, aunque en general, la tendencia general se alejaba de ella)⁸.

En 1938, el Coloquio Walter Lippmann dio la primera definición teórica del neoliberalismo, con sus principales características pivotando alrededor de la prioridad de un Estado fuerte e imparcial, del mecanismo de precios, de la libertad de empresa y de la competencia. Durante las siguientes décadas, la teoría tuvo su primer debut en la vida real en el escenario económico, siendo introducido en la Alemania de después de la Segunda Guerra Mundial y produciendo el milagro económico alemán. En teoría, el neoliberalismo estaba en contra de la doctrina del liberalismo del *laissez-faire* y promovió en vez, una fuerte economía de mercado tutelada y guiada por el Estado con reglas estrictas. En Alemania, en principio, el término era sinónimo de tanto el ordoliberalismo como de su generación de la economía de mercado social. Aun así y con el paso del tiempo, el término original neoliberalismo desapareció, puesto que el término «economía de mercado social» encajaba mejor en la mentalidad del *Wirtschaftswunder* (milagro económico) de los años 50 y 60. Desde entonces, el modelo neoliberal fue conocido como «economía de mercado social»⁹.

El Coloquio Walter Lippmann y la Sociedad Mont Pelerin fueron las primeras fundaciones que apoyaron y promovieron el neoliberalismo. No obstante y en adelante, la definición y utilización del término neoliberalismo evolucionó y sus suposiciones teóricas y componentes de aplicación, variaron y experimentaron mutaciones de sus formas originales. Diferentes escuelas de pensamiento neoliberal también evolucionaron, como las escuelas de pensamiento de Austria y de Chicago, con sus propios estereotipos

⁸ *Ibíd.*

HARVEY, D. «A Brief History of Neoliberalism».

⁹ *Ibíd.*

variantes teóricos y aplicativos. El neoliberalismo cambió de su postura liberal moderada a una posición más radical, defendiendo fuertemente el *laissez-faire* y la economía capitalista¹⁰. El modelo económico neoliberal ha sido el modelo más mundialmente adoptado de todos los modelos económicos, especialmente por regiones desarrolladas industriales como Europa y AL y países como Australia, Canadá y Japón, al igual que muchos otros países en vías de desarrollo. El neoliberalismo forma la base principal subyacente de principios económicos asociados a la economía de libre mercado.

La década de 1930 y la Gran Depresión produjeron un ambiente extremadamente contrarreaccionario y antiliberal. El liberalismo económico fue culpado severamente por la extendida pobreza y el alto desempleo acarreados por la Gran Depresión. Para la renovación del liberalismo y después de algunas ideas que originaron del libro de Walter Lippmann, *The Good Society*, un grupo de líderes liberales europeos, organizaron en agosto 1938, un simposio en París, en el *Institut de Coopération Intellectuelle*. El Coloquio Walter Lippmann juntó a pensadores liberales eminentes como Alexander Rustow, Friedrich von Hayek, Louis Rougier, Wilhelm Röpke, Ludwig von Mises y el propio Walter Lippmann. Mientras que la opinión general estaba a favor de un proyecto liberal nuevo, también hubo desacuerdo sobre el abandono del liberalismo *laissez-faire* clásico¹¹. El académico alemán, Alexander Rustow recomendó un término medio para el liberalismo *laissez-faire* clásico y el liberalismo nuevo. De esa forma, el término neoliberalismo fue acuñado y una tercera vía abierta, al igual que su primera definición teórica. El nuevo concepto económico de neoliberalismo fue definido como incluyente de «la prioridad del mecanismo de precios, libre empresa, el sistema de competición, y un Estado fuerte e imparcial»¹².

La teoría neoliberal que evolucionó del simposio se mantuvo paralela a las teorías de Rustow de concepciones apartándose del *laissez-faire* hacia una economía de mercado bajo la guía de un Estado fuerte e imparcial. La aplicación del neoliberalismo de Rustow en la Alemania posterior a la Segunda Guerra Mundial, verdaderamente

¹⁰ SERGE, A., «Aux Origines du Neo-Liberalisme: Le Colloque Walter Lippmann».

¹¹ Revue Électronique D'Études sur le Monde Anglophone. REGALZI, F., «Democracy and its Discontents: Walter Lippmann and the Crisis of Politics (1919-1938)». <http://erev.revues.org/2538>

¹² MIROWSKI, P. y PLEHWE, D., «The Road from Mont Pèlerin: The Making of the Neoliberal Thought Collective», pp. 13-14.

demonstraron su enorme potencial y rotundo éxito. Aun así, el simposio también produjo diferencias severas relacionadas con algunos de los aspectos más importantes de la teoría neoliberal, conectados al rol del Estado, el intervencionismo y la política social. Se formó una división de pensamiento colectivo y diferencias fundamentales entre los *verdaderos (de tercera vía)* neoliberales como Rustow y Lippmann y los neoliberales de *vieja escuela* como Mises y Hayek. Al tiempo que la primera coalición insistía en el intervencionismo estatal para corregir estructuras de mercado no deseadas, la segunda contingencia fue inflexible sobre el único rol legítimo para el Estado siendo la abolición de barreras de entrada al mercado¹³.

En el presente, la teoría y la práctica del neoliberalismo ha transmutado de su concepción y forma original. Ha derivado de las ideas de sus creadores neoliberales originales y se posiciona más próximo al fundamentalismo de mercado apoyado por los principios del *laissez-faire* de los paleoliberales del Coloquio. Aunque carece de definición de demarcaciones, el mismo término es utilizado en varios sentidos para describir ideología, teoría económica o política de reforma económica¹⁴. La producción por parte del milagro económico alemán de un todo combinado, neoliberalismo *win-win*, fue muy diferente al fundamentalismo de mercado libre con el que es asociado hoy en día.

Después de esos primeros episodios keynesianos contra corriente, en 1947, Friedrich von Hayek formó la Sociedad Mont Pelerin (la Sociedad), con unos 40 intelectuales de mercado libre, compuesta por filósofos, economistas, historiadores y periodistas. Su objetivo principal era alimentar corrientes intelectuales para desplazar al keynesianismo y otras fuerzas colectivistas. En su primer encuentro en 1947 en Suiza, entre su larga y distinguida lista de miembros prominentes se encontraron Karl Popper, Ludwig von Mises, Wilhelm Röpke, Ludwig Erhard y un joven Milton Friedman¹⁵. «Hayek y otros creían que el liberalismo clásico había fracasado a causa de fallas conceptuales paralizantes y que la única manera de diagnosticar y rectificarlas era el de encerrarse un grupo de discusión intensa de intelectuales de la misma mentalidad»¹⁶. La Sociedad se

¹³ *Ibid.*

¹⁴ STEGER, M.B. and RAVI, K.R., «*Neoliberalism: A Very Short Introduction*», p. 11.

¹⁵ The Mont Pelerin Society. «*A Short History of the Mont Pelerin Society*».

<https://www.montpelerin.org/wp-content/uploads/2015/12/Short-History-of-MPS-2014.pdf>

¹⁶ Traducido del inglés. MIROWSKI, P. and PLEHWE, D., «*The Road from Mont Pèlerin: The Making of the Neoliberal Thought Collective*», p. 16.

reunía anualmente y pronto se convirtió en un centro internacional ferviente para europeos liberales clásicos y neoliberales. Europa, no obstante, se convirtió en el epicentro de la comunidad, con miembros europeos siempre dominando el liderazgo¹⁷. El neoliberalismo se implementó por primera vez en Alemania por uno de los miembros de la Sociedad, en estrecho contacto con otros neoliberales, Ludwig Erhard. Erhard y los economistas que lo rodeaban pusieron las teorías que desarrollaron durante los años 1930 y 1940 en muy buena práctica, lo que en conjunto contribuyó a la impresionante reconstrucción de Alemania. A pesar de ello, la Escuela ordoliberal de Freiburg era mucho más pragmática. En tanto que por un lado, los neoliberales alemanes aceptaban la noción liberal clásica que la competencia genera prosperidad económica, por otro lado, argumentaban que una política estatal de *laissez-faire* sofocaba la competencia, ya que los fuertes devoraban a los débiles, con monopolios y cárteles representando un riesgo potencial a la libre competencia. Por lo tanto, los ordoliberales enfatizaron sobre la necesidad del Estado, para garantizar que el mercado libre produjese el mismo tipo de resultados positivos que su potencial teórico. Igualmente, también apoyaron la creación de un sistema legal muy bien desarrollado y de un aparato regulatorio eficaz. Mientras que los ordoliberales promovieron el concepto de la economía de mercado social, que apoyaba un rol fuerte para el Estado frente al mercado, hoy en día, ya es en muchas maneras diferente de las ideas actualmente asociadas al término neoliberalismo. Al tiempo que todavía opuesto a políticas de empleo Keynesianas o un estado de bienestar extendido, la teoría neoliberal alemana estaba caracterizada por la voluntad de situar valores humanísticos y sociales en paralelo con la eficacia económica. En el presente, la Sociedad Mont Pelerin todavía se reúne anualmente, ha tenido y tiene, a miembros Premios Nobel, como algunos de sus miembros fundadores, junto con James Buchanan, Maurice Allais y Gary Becker¹⁸.

Escuelas de pensamiento neoliberal

Con el tiempo, el grupo original de fundadores neoliberales de la Sociedad Mont Pelerin, se separó en dos escuelas de pensamiento neoliberales diferentes, que dividieron el

¹⁷ The Mont Pelerin Society. «A Short History of the Mont Pelerin Society».

<https://www.montpelerin.org/wp-content/uploads/2015/12/Short-History-of-MPS-2014.pdf>

¹⁸ *Ibid.*

neoliberalismo en sus dos prototipos principales. En tanto que Friedrich von Hayek y Ludwig von Mises y otros se unieron a la escuela de pensamiento austriaca, Milton Friedman y otros americanos se unieron a la escuela de pensamiento de Chicago. Ambas escuelas económicas han sido extremadamente influenciadas durante el siglo XX en relación con la economía orientada al mercado. Hayek y Mises se convirtieron en dos de las figuras con mayor influencia de la escuela de pensamiento austriaca y Friedman, el contribuidor más destacado de la escuela de pensamiento de Chicago. Las dos escuelas han sido archirrivalas en conexión con el intervencionismo estatal, planificación social, el mercado libre, el orden del mercado y la sociedad libre¹⁹.

Por un lado, la escuela de Austria de pensamiento económico fue fundada en 1871, en Viena, con la publicación del libro de Carl Menger, *Principles of Economics*, que incluyó una de las áreas de especialización económica principales y enfoque primordial de la escuela de Austria, la revolución marginalista en el análisis económico, o marginalismo. Menger creía que el «análisis económico es universalmente aplicable y que la unidad apropiada de análisis es el hombre y sus elecciones. Esas elecciones son determinadas por preferencias individuales subjetivas y el margen sobre el que las decisiones son tomadas. La lógica de la elección es el bloque esencial de construcción para el desarrollo de una teoría económica universalmente válida»²⁰. Los aspirantes a la escuela de pensamiento austriaca pueden ser de cualquier nacionalidad, aunque normalmente son referidos como «economistas austriacos» y su trabajo como «economía austriaca». El pensamiento económico principal de la escuela austríaca, se basa en los fenómenos económicos relacionados con la interpretación y el análisis de las acciones con propósito de los individuos. Sus principales contribuciones a la teoría económica incluyen la teoría subjetiva del valor, el marginalismo en la teoría de precios y la formulación del problema del cálculo económico. Muchas teorías de economistas austriacos de «primera ola», han sido absorbidas por la mayoría de las escuelas económicas de corrientes principales, incluyendo las teorías de Carl Menger sobre la utilidad marginal y las teorías de Friedrich Wieser sobre el coste de oportunidades. La escuela austriaca es muy diferente a muchas otras escuelas de pensamiento económico, ya que el análisis austriaco de la economía

¹⁹ Foundation for Economic Education. «Milton Friedman and the Chicago School of Economics», p. 3. <https://fee.org/articles/milton-friedman-and-the-chicago-school-of-economics/>

²⁰ Traducido del inglés. The Concise Encyclopedia of Economics. «Austrian School of Economics». <http://www.econlib.org/library/Enc/AustrianSchoolofEconomics.html>

observada, comienza a partir de un conocimiento previo de las motivaciones y procesos de la acción humana. Ese enfoque principal subyacente de la escuela austríaca se denomina como «individualismo metodológico» y fue codificado en el libro de 1949 de Ludwig von Mises, *Human Action*, y calificado como «praxeología». Los académicos asociados con el enfoque de la escuela austríaca a la ciencia económica, han estado basados en la Universidad de Viena, el LSE y la Universidad de Nueva York. Hoy en día, se encuentran por todo el mundo en una amplia gama de universidades y el enfoque austríaco también es promovido por el Instituto Mises y la Fundación para la Educación Económica²¹.

Por otro lado, el Departamento de Economía de la Universidad de Chicago, fue fundado en 1892, con el nombramiento de J. Lawrence Laughlin como profesor titular. Laughlin, un gran defensor del *laissez-faire* y el libre comercio, estableció desde entonces y para siempre, la mentalidad e inclinación principal de la escuela de pensamiento. Después de 1946, la escuela de pensamiento de Chicago floreció cuando Milton Friedman se unió a ella y promovió la macroeconomía antikeynesiana a través del monetarismo. En 1958, su gran amigo George J. Stigler también se unió a la facultad y revolucionó la microeconomía con una gran regulación antigobierno de la empresa.²² Con un núcleo concentrado muy fuerte alrededor de la Universidad de Chicago, la escuela de pensamiento económico de Chicago, apoya principalmente la economía neoclásica nueva, basada fuertemente en el concepto de las expectativas racionales. La escuela pone gran énfasis sobre la no-intervención del gobierno, y en general, rechaza la regulación del mercado, exceptuando la regulación del banco central de la oferta del dinero. El marco ideológico principal de *laissez-faire* de la escuela y su gran énfasis sobre la reducida intervención gubernamental, la han afiliado estrechamente con la economía neoliberal²³.

Friedman y la mayoría de la escuela de Chicago, establecieron la lealtad de la escuela a la libertad humana. Creen firmemente que los «mercados libres son la garantía institucional de la elección, la oportunidad, y los límites del control gubernamental sobre

²¹ *Ibid.*

²² Business Dictionary. «What is the Chicago School of Economics?». <http://www.businessdictionary.com/definition/Chicago-school-of-economics.html>

²³ *Ibid.*

la vida de las personas»²⁴. El afamado libro de 1980 de Friedman, *Free to choose*, expresó la teoría suya y la teoría general de la escuela, declarando que «la libertad económica es un requisito esencial para la libertad política. Permitiendo a la gente cooperar con unos y otros sin coerción o dirección central, reduce el área sobre el cual el poder político es ejercido. En adición, dispersando el poder, el mercado libre proporciona un desplazamiento para cualquier tipo de concentración de poder político que pueda surgir. La combinación de poder económico y político en las mismas manos es una receta perfecta para la tiranía»²⁵.

Durante la década de 1970, la Escuela de Chicago ganó mucho prestigio por ser la primera escuela neoliberal en implementar sus principios económicos en un país de AL, Chile, y generar una ola neoliberal muy potente, que después salpicaría a toda la región. Cuando en 1973, Augusto Pinochet perpetró el golpe de Estado, seleccionó a un equipo de economistas muy especial y exclusivo, todos los cuales durante 1950 habían estudiado en la Universidad de Chicago y habían sido instruidos por Friedman. Pinochet y su equipo de los denominados *Chicago Boys* encabezaron una mega reforma neoliberal nacional. Los objetivos del nuevo modelo neoliberal, de liberalización económica, privatización de compañías del Estado y la estabilización de la inflación, fueron conseguidos con mucho éxito y después fueron continuados por gobiernos sucesivos también²⁶.

Las escuelas de Austria y de Chicago difieren una de la otra abismalmente en relación a una serie de temas. Mientras que las dos escuelas rechazan la economía keynesiana y apoyan las economías de mercado libre, al igual que están de acuerdo en muchos asuntos de política, sus enfoques principales sobre la ciencia económica son muy diferentes. Aunque las dos escuelas de pensamiento pueden ser consideradas partidarias del mercado libre en típicos asuntos como el gasto de estímulo de gobierno, las tarifas o el salario mínimo, en muchas otras áreas, sobre todo en lo relacionado con la teoría económica pura, las dos escuelas son muy diferentes²⁷.

²⁴ Traducido del inglés. Foundation for Economic Education. «*Milton Friedman and the Chicago School of Economics*», p. 2.

<https://fee.org/articles/milton-friedman-and-the-chicago-school-of-economics/>

²⁵ Traducido del inglés. *Ibid*, p. 3.

²⁶ STEGER, M.B. and RAVI, K.R., «*Neoliberalism: A Very Short Introduction*», pp. 99-101.

²⁷ Mises Institute. «*The Chicago School versus the Austrian School*», pp. 1-9.

<https://mises.org/library/chicago-school-versus-austrian-school>

En relación con la metodología, la escuela de pensamiento económico de Austria y la escuela de pensamiento de Chicago difieren de manera significativa. Por un lado, el *magnus opus* de Ludwig von Mises, *Human Action* sobre todo, cree que el núcleo central de la teoría económica puede ser lógicamente deducible del axioma de la *acción humana*, puesto que hay otros seres conscientes utilizando la razón para conseguir puntos subjetivos. Por otro lado, la escuela de pensamiento de Chicago y el libro de Milton Friedman, *The Methodology of Positive Economics*, no apoyan las derivaciones de principios o las leyes económicas que son necesariamente verdaderas y advocan en vez, el desarrollo de modelos con falsas suposiciones. «La cuestión relevante a preguntar sobre las “suposiciones” de una teoría no es si son descriptivamente “realistas”, puesto que nunca lo son, pero si son lo suficientemente buenas aproximaciones para el propósito que se tenga. Y esa pregunta puede ser contestada viendo si la teoría funciona, que significa que si producen predicciones suficientemente precisas»²⁸.

En conexión con la explicación de las dos escuelas de pensamiento, de los *booms* y sus prescripciones para las burbujas, al tiempo que la escuela de Austria apoya las acciones humanas y errores de Mises, la escuela de Chicago se adhiere a su *hipótesis eficiente de mercado*, lo que implicaría que fenómenos tales como las burbujas no podrían ni existir. «Dadas sus suposiciones sobre actores racionales y mercados que pronto se borran, y dado que carecen de una teoría sofisticada de la estructura financiera de la economía, los economistas de Chicago se ven forzados a explicar las recesiones como si fuesen el “equilibrio” necesario después de shocks repentinos»²⁹.

El área de política en el cual las dos escuelas difieren más es en relación con el dinero en sí. Mientras que la escuela de Austria no cree en un banco central y lo aboliría, la escuela de Chicago y Friedman, un especialista monetarista, culparon al Banco Federal de Reserva por la carencia de dinero nuevo imprimido al principio de los años 1930, para compensar las corridas bancarias que alimentaron el declive³⁰.

Otro último tema sobre el cual las dos escuelas tienen puntos de vista muy diferentes, está relacionado con el campo del «Derecho y la Economía». La escuela de Austria cree

²⁸ *Ibíd.*, p. 2.

²⁹ *Ibíd.*, p. 4.

³⁰ *Ibíd.*

que basados en el derecho natural o en la herencia del derecho común, las personas objetivamente tienen derechos de propiedad y solo una vez esos derechos se hayan especificado, pueden los análisis económicos verdaderamente comenzar. En gran contraste, el enfoque de Chicago estresa que la asignación de derechos de propiedad en sí solo debería ser determinada sobre la base de la eficiencia económica³¹.

En el presente e irónicamente, no existe un consenso unido en cuanto a una definición exacta, precisa o concisa del neoliberalismo. No existe ninguna definición del neoliberalismo que permanezca constante en el tiempo y uniforme en el espacio. No obstante, uno adoptará las suposiciones básicas del neoliberalismo como aquellas que apoyan un rol muy limitado para el Estado en la economía, la desregulación del sector privado, privatizaciones masivas, la eliminación de mecanismos de control de precios, la desregulación y liberalización de los mercados de capitales y la reducción de barreras comerciales³². Mientras que esos factores caracterizan los ingredientes principales para su aplicación europea, la aplicación de AL del modelo neoliberal en su proceso de integración al sistema internacional, ha estado primordialmente basada en los dictámenes del Consenso de Washington para el resto de la región.

El modelo económico neoliberal en América Latina

En base a la importancia crucial de la integración de AL al sistema internacional como una unidad constituyente individual y homogénea, se han desarrollado proyectos e instancias políticas de integración de los países latinoamericanos, que han propulsado procesos de integración económica regional, subregional e intrarregional. Esos proyectos han formado un cuerpo teórico particular acerca del proceso de integración, representado principalmente en diversos procesos de integración logística y física, al igual que política, social y cultural. En el marco de la integración subregional, destacan la ALADI, el Mercosur, la Comunidad Andina de Naciones, o Pacto Andino, y el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). Todo ello, ha llevado a la teoría de la integración latinoamericana a sostener distintos modelos de interrelación entre los procesos de integración subregional y regional latinoamericanos. Después de la primera experiencia exitosa del neoliberalismo en AL y desde 1970 en adelante, el modelo

³¹ *Ibid*, p. 5.

³² STEGER, M.B. and RAVI, K.R., «*Neoliberalism: A Very Short Introduction*», pp. 21-50.

económico neoliberal se ha aplicado en toda la región, y desde entonces ha devenido, el modelo económico regional principal sobre el cual la región está basando su proceso de integración económica al sistema internacional. La mayoría de los procesos económicos intrarregionales exitosos también están en su mayoría basados en el neoliberalismo.

En AL, la corriente de pensamiento económico neoliberal, se generó a través de los dictámenes establecidos por el FMI y el BM para países endeudados que requerían renegociaciones de sus deudas y nuevos préstamos. La materialización de dicho marco económico se basó en el cambio estructural de los patrones productivos, que pasó de ser un modelo de Industrialización Substitutiva de Importaciones a uno de apertura económica³³. La adopción del modelo económico neoliberal por los países de AL, fue como un prerequisite *sine-qua-non* u obligatorio impuesto por el FMI y el BM, para aquellos países que querían renegociar sus deudas o conseguir préstamos.

En 1989, se produjo un encuentro en EE.UU., Washington D.C., promocionado por el FMI y por el BM, en el que participaron funcionarios del Departamento de Estado de EE.UU., ministros de Finanzas de países industrializados y presidentes de importantes bancos internacionales y reconocidos economistas. El resultado y producto principal de dicho encuentro, fue el denominado Consenso de Washington y sus «10 Puntos», del economista John Williamson³⁴.

El Consenso de Washington y sus «10 Puntos», reunieron un conjunto de «recomendaciones» neoliberales para los países latinoamericanos endeudados, en el momento de solicitar renegociaciones de deudas y nuevos préstamos al FMI y al BM³⁵. Por tanto, el tipo de modelo económico neoliberal aplicado en AL, fue enmarcado en el Consenso de Washington y sus 10 «recomendaciones», que fueron las siguientes:

1. Disciplina en la política fiscal: enfocándose en evitar grandes déficits fiscales en relación con el producto interior bruto.
2. Redirección del gasto público en subsidios: («especialmente de subsidios indiscriminados») hacia una mayor inversión en los puntos claves para el desarrollo,

³³ Biblioteca Virtual de Derecho, Economía y Ciencias Sociales. «Consenso de Washington». <http://www.eumed.net/libros-gratis/2007a/252/9.htm>

³⁴ *Ibid.*

³⁵ *Ibid.*

servicios favorables para los pobres como la educación primaria, la atención primaria de salud e infraestructura.

3. Reforma tributaria: ampliando la base tributaria y adopción de tipos impositivos marginales moderados.
4. Tasas de interés que sean determinadas por el mercado y positivas: (pero moderadas) en términos reales.
5. Tipos de cambio competitivos.
6. Liberación del comercio: liberación de las importaciones, con un particular énfasis en la eliminación de las restricciones cuantitativas (licencias, etc.); cualquier protección comercial deberá tener aranceles bajos y relativamente uniformes.
7. Liberalización de las barreras a la inversión extranjera directa.
8. Privatización de las empresas estatales.
9. Desregulación: abolición de regulaciones que impidan acceso al mercado o restrinjan la competencia, excepto las que estén justificadas por razones de seguridad, protección del medio ambiente y al consumidor y una supervisión prudencial de entidades financieras.
10. Seguridad jurídica para los derechos de propiedad³⁶.

El resurgimiento de la izquierda en América Latina

No obstante, y sobre todo desde finales del siglo xx y principios del siglo xxi, AL ha experimentado un resurgimiento de la izquierda política extrema y progresista. Al mismo tiempo, se ha creado un cisma por la dicotomía entre la denominada «izquierda positiva» y la «izquierda negativa». Países como México, Brasil y Chile están considerados parte de la agrupación de la «izquierda positiva» y países como Argentina, Bolivia, Ecuador y Venezuela, están considerados como el grupo de la «izquierda negativa», por sus tipos de gobierno e ideología política general, basados en el populismo y el progresismo extremo y radical. Yendo más allá, la izquierda en general, también ha protagonizado la sustitución del modelo económico neoliberal por otros tipos de modelos económicos y corrientes heterodoxas.

³⁶ *Ibíd.*

En general, la izquierda y sobretodo la «izquierda negativa», ha detectado graves fallas en la obtención de resultados neoliberales positivos, relacionados con el desarrollo económico y los beneficios económicos y sociales esperados. Es decir, para la «izquierda negativa», el neoliberalismo y sus dictámenes han tenido muy malos resultados en conexión con un desarrollo económico equitativo y socialmente incluyente. Para ellos, el neoliberalismo ha obtenido muy buenos resultados para la gente rica que se ha hecho más rica y muy malos resultados para la gente pobre que se ha hecho más pobre. Las privatizaciones de las empresas públicas han tenido resultados desastrosos para los pobres y el crecimiento económico no ha aliviado cuestiones de pobreza y equidad social. El crecimiento económico y el desarrollo nacional, no han tenido en cuenta el «subdesarrollo» predominante en la mayoría de los países, el cual sigue sin ser atendido satisfactoriamente³⁷.

En AL, ha resurgido una nueva camada de «izquierdistas pragmáticos» dedicados a la combinación de los objetivos sociales de «buen corazón», con una nueva apreciación por el cálculo económico. El aumento creciente de gobiernos izquierdistas y la presencia continua de movimientos sociales potentes, apuntan a un proceso histórico de reagrupación política e intelectual. Desde que en 1990, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) publicase su *Transformación Productiva con Equidad. La Tarea Prioritaria de América Latina y el Caribe en los Años Noventa*, la nueva izquierda de AL, busca el reemplazo del «fundamentalismo del mercado» y la humanización del «capitalismo salvaje», impuestos desde hace décadas en la región por el dogmatismo neoliberal del *laissez-faire*. La búsqueda continua para encontrar una fórmula que combine la democracia política, el crecimiento económico y la equidad social de tal manera, que AL pueda aprovechar y disfrutar de las oportunidades brindadas por la globalización del siglo XXI³⁸.

Mientras que el neoliberalismo insiste en que el mercado y las señales de precios continúan siendo las «herramientas» fundamentales para reformar las economías de AL y conseguir competitividad internacional, la nueva izquierda contraargumenta, que al tiempo que las fuerzas del mercado siguen siendo prioritarias, las políticas y la

³⁷ LEIVA, F.I. «*Latin American Neostructuralism. The Contradictions of Post-Neoliberal Development*», pp. XVII-1

³⁸ *Ibid.*

intervención gubernamental son imperativos para la construcción de una «competitividad sistémica» que incluya a toda la sociedad, necesaria para competir exitosamente en mercados mundiales. La intervención institucional y política, son esenciales para la generación de la sinergia de los niveles de coordinación y de la armonía social, indispensables para una integración fluida y rápida al proceso de globalización. La izquierda espera transformar AL, a través de la sustitución del neoliberalismo y su dogmatismo de mercado, con una aproximación holística que restituya en el desarrollo económico, las dimensiones institucionales, políticas, sociales y culturales. Espera rejuntrar el crecimiento económico con la equidad social³⁹.

En ese contexto transmutante, ha habido un giro «posneoliberal» y se ha generado tanto un «nuevo desarrollo», como el flujo de corrientes económicas alternativas, como el neoestructuralismo y el neoextractivismo. El «nuevo desarrollo», integra en el crecimiento económico aspectos importantes del subdesarrollo. Mientras que Argentina ha tenido resultados muy negativos con su nuevo marco económico, Venezuela ha experimentado efectos mucho más desastrosos. En contraste, en Brasil y en Chile sobre todo, el neoestructuralismo ha tenido mucho éxito en conseguir la transformación de sus economías y de empresas exportadoras individuales, generalizándose el disfrute nacional de los beneficios económicos, sociales y tecnológicos de la globalización. Mientras que en Ecuador, el neoextractivismo, ha atendido satisfactoriamente demandas sociales y medioambientales, en Bolivia, el modelo económico social, comunitario, productivo, ha incluido e integrado a grupos étnicos-indígenas anteriormente ignorados en el proceso de desarrollo y crecimiento económico nacional. Al mismo tiempo, se pueden reconocer elementos clave de cada una de las nuevas corrientes económicas en cada uno de los países, aunque no estén adheridas a ellas directamente.

El neoestructuralismo

En relación con el neoestructuralismo, tanto el informe de la CEPAL, *Transformación Productiva con Equidad. La Tarea Prioritaria de América Latina y el Caribe en los Años Noventa*, como el libro *Neoestructuralismo y Corrientes Heterodoxas en América Latina y el Caribe a Inicios del Siglo XXI*, incluyen para AL un diagnóstico diferente al del modelo

³⁹ *Ibíd.*

económico neoliberal. En lo más básico, el pensamiento y concepto general del neoestructuralismo se basa en criterios vinculados a «un conjunto de estructuras productivas y de gestión que facilitan el dinamismo económico y una mayor igualdad, junto con estrategias y políticas que posibilitan mayor autonomía nacional; una continuación básica del estructuralismo, con algunos ajustes derivados de nuevas realidades tanto internas como internacionales; la transformación productiva con equidad, es decir, se trata de conseguir crecimiento con equidad, a través de cambios en la estructura productiva, resguardando los equilibrios financieros y articulando un apoyo social en democracia a estas transformaciones»⁴⁰.

El neoestructuralismo, ha causado un cambio en el abordaje de los problemas del desarrollo y del subdesarrollo, basado en la transformación productiva con equidad. Ha articulado un enfoque macroeconómico tradicional, con una visión microeconómica de la inversión y de la generación de empleo productivo. En general, pretende crear fuentes de dinamismo nuevas que permitan alcanzar los objetivos del concepto del «nuevo desarrollo», basado en la consolidación de los procesos democratizadores, la adquisición de una mayor autonomía, el crecimiento económico con equidad, una mejora en la distribución del ingreso, la creación de condiciones que detengan el deterioro medioambiental y una mejora en la calidad de vida de toda la población⁴¹.

«El Estado neoestructuralista se plantea abandonar muchas funciones, principalmente en la esfera productiva, y asumir en forma más rigurosa el manejo macroeconómico, la inversión social y distributiva, el apoyo a la inserción internacional y a la incorporación del progreso técnico al proceso productivo, y la defensa del medio ambiente. Surge propiamente una macroeconomía estructuralista que pretende fortalecer al Estado sobre la base de elevar su capacidad recaudatoria y hacer más eficiente su capacidad de gasto. La política fiscal del estado neoestructuralista hace que aumente el ahorro nacional y, por ende, el crecimiento y el empleo productivo, así es importante poder consolidar el equilibrio fiscal sobre bases sólidas y más permanentes. Una buena parte del esfuerzo

⁴⁰ ODIO-AYALA, M.M. «Enfoques Principales del Neoestructuralismo como Corriente del Pensamiento Económico Latinoamericano», pp. 3-4.

ojs.uo.edu.cu/index.php/aeco/article/download/674/648

Ver también, BÁRCENA, A., y PRADO, A. (Eds). «Neoestructuralismo y corrientes Heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI».

⁴¹ ODIO-AYALA, M.M. «Enfoques Principales del Neoestructuralismo como Corriente del Pensamiento Económico Latinoamericano», p. 8.

potencial de las políticas sociales debe dirigirse a la inversión en capital humano (educación, capacitación, salud y nutrición) y también a la seguridad social; pero ello dependerá de la buena recaudación de suficientes recursos para destinar a estos fines. De ahí que se postule lograr un equilibrio fiscal sobre la base de un nivel de recaudación razonable, y no solo de una reducción de gasto»⁴².

El enfoque principal del neoestructuralismo, gira alrededor de los aspectos siguientes:

1. «Estrategia de Transformación y Modernización Productiva de la Industria: se considera la necesidad de la creación de un marco institucional que estimule la creatividad y el dinamismo de los agentes productivos y la capacidad de concentración y coordinación entre ellos. Supone políticas para superar la inequidad, garantizar la estabilidad macroeconómica indispensable en la gestión productiva, así como innovaciones tecnológicas que se pronuncien por altos rendimientos productivos tanto en la industria como en la agricultura. Esto supone también, garantizar subsidios a las exportaciones de empresas que introduzcan productos al mercado externo; disminuir aranceles para facilitar la exportación y la competitividad; aprovechar la red de comercio internacional, las señales del mercado y la competencia internacional.
2. Estrategia de Tecnología e Innovación: se debe realizar una labor sistemática y organizada de las empresas en investigaciones y desarrollo y establecer políticas públicas que socialicen los resultados alcanzados en los procesos. Crear una infraestructura científica y tecnológica desarrollada y articulada con los sectores productivos en el marco de decisiones de especialización a largo plazo. Se necesita también, de una relación estrecha entre el sector público y privado y entre organizaciones, trabajadores y empresarios y entre las empresas de un mismo sector.
3. Estrategia de Formación de Capitales: se hace necesario regular los movimientos de capital, el tipo de cambio, la política comercial y la tasa de interés con el objetivo de generar un marco macroeconómico propicio para la transformación del capital y la adquisición de ventajas comparativas para aprovecharlas y generar mayores oportunidades de inversión e innovación. Además, se debe establecer un equilibrio macroeconómico funcional para el desarrollo productivo; reducir la transferencia neta al exterior; aumentar la disponibilidad de tecnología y ahorro; colocar el sistema

⁴² *Ibid.*, p. 6.

financiero al servicio del desarrollo productivo reduciendo la especulación y el riesgo y promover la generación de nuevas ventajas comparativas dinámicas en la producción de bienes exportables.

4. Estrategia de Renovación del Papel del Estado: es necesario considerar al Estado como concertador, con el objetivo de establecer políticas encaminadas a lograr la apertura democrática de ajustes a la estrategia de desarrollo, el mantenimiento de equilibrios macroeconómicos y la equidad. El Estado debe garantizar una infraestructura mínima de transporte, comunicación, salud, vivienda y educación, así como una infraestructura científica y tecnológica y también debe eliminar las fallas del mercado y apoyar la competitividad estructural de la economía»⁴³.

El neoextractivismo

Otro modelo económico y de desarrollo económico adoptado a principios del siglo XXI en AL, es el neoextractivismo. Al igual que en su predecesor, el extractivismo convencional puro y duro, el neoextractivismo también orienta la economía hacia actividades de explotación de la naturaleza y la extracción para la obtención de recursos no procesados como el petróleo y el gas, con el objetivo principal de destinarlos a la exportación. Aun así y en gran contraste con el extractivismo, el neoextractivismo difiere de él, en el sentido del rol protagonista que adquiere el Estado en el proceso productivo. La participación del Estado tiene varias áreas y facetas protagonistas. La participación del Estado puede ser de forma directa, a través de empresas estatales, o de forma indirecta, mediante tributaciones y otros mecanismos de regulación. De igual manera, ese tipo de intervencionismo, también permite una mayor obtención de porcentaje de ingresos para las arcas del Estado. No obstante y más trascendental es el hecho, que parte de esos beneficios y recursos están reservados y destinados para la puesta en marcha de programas y proyectos sociales y otro tipo de iniciativas, que proporcionan a esos gobiernos cierto grado de legitimidad⁴⁴.

Al tiempo que el neoextractivismo ha producido un control público creciente de las actividades productivas más rentables de países del Sur y permitido de esa manera la

⁴³ *Ibíd.*, pp. 7-8.

⁴⁴ Observatorio de Multinacionales en América Latina. «Neoextractivismo». <http://omal.info/spip.php?article4847>

financiación de múltiples iniciativas y programas de bienestar social, indudablemente, ha supuesto una mejora substancial de la calidad de vida de ambas capas poblacionales. Ese tipo de política económica, se tiene que comprender como parte de un proceso de empoderamiento general de esas sociedades que han erigido y sostenido a esos gobiernos democráticos capaces de colocar las fuerzas del mercado al servicio de procesos de desarrollo equitativos y beneficiosos para todos los estratos sociales. El marco de esos procesos políticos, encuadra la verdadera comprensión del análisis del neoextractivismo como factor contribuyente a la ruptura con modelos del pasado⁴⁵.

Bolivia y el modelo económico social, comunitario, productivo

En ese umbral económico transmutante y en medio del cisma provocado por la dicotomía de la izquierda, en Bolivia, el Gobierno del presidente Morales ha realizado uno de los cambios de sistema y de modelo económico más importantes y trascendentales de la historia reciente de Bolivia.

El modelo económico neoliberal ha sido substituido por un modelo económico plural. El nuevo modelo económico está fundado en la economía plural, constituida sobre la base de organización económica, comunitaria, estatal, privada y social cooperativa, que radica en un modelo económico social, comunitario, productivo. En ese modelo de economía mixta, el Estado ejerce la dirección integral del desarrollo económico y sus procesos de planificación, regido por modelos de producción diferentes como el precapitalista, el capitalista y el social. Bajo el mismo modelo económico, el Estado combina el equilibrio económico con el cambio estructural y social. El Estado también tiene una presencia amplia y profunda en la economía, a través de las empresas públicas y privadas, garantizando una economía sólida para el aprovisionamiento de alimentos de consumo masivo. El intervencionismo del Estado en sectores estratégicos está ligado al Plan Nacional de Desarrollo, generando mayor espacio para el buen desarrollo de la actividad privada campesina, comunitaria y empresarial, reduciendo las presiones fiscales y monetarias y por tanto, incrementando la oferta interna y las exportaciones⁴⁶. (Véase figura 1).

⁴⁵ *Ibíd.*

⁴⁶ Universidad Nacional Siglo XX. Centro de Altos Estudios Nacionales Federico Ahlfeld. «*Bolivia Frente al Modelo Neoliberal*». <http://cadimavictor.blogspot.com.es/>

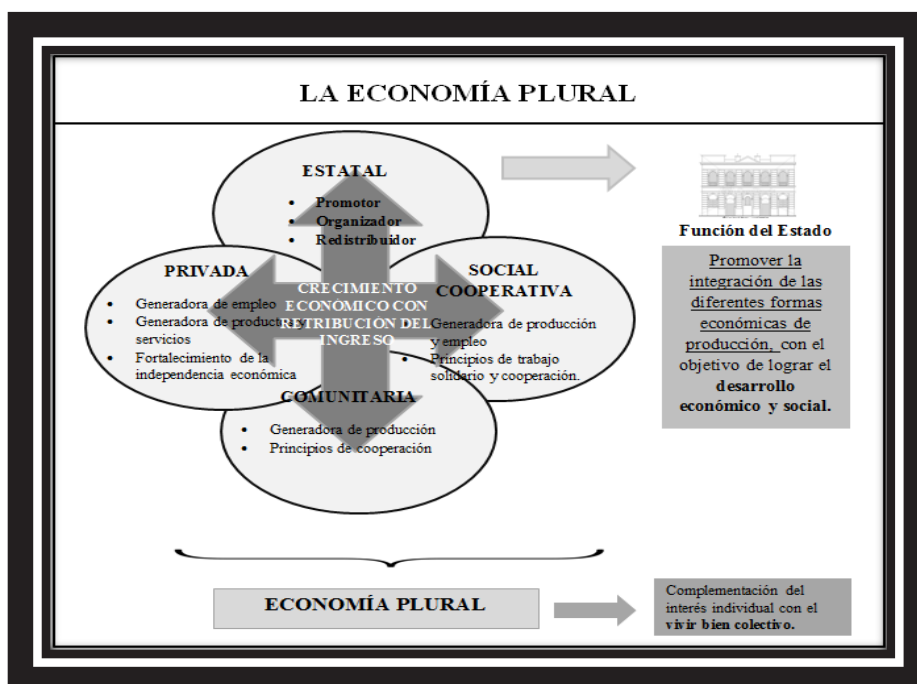


Figura 1 Fuente: Estado Plurinacional de Bolivia. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

«El Nuevo Modelo Económico en Bolivia».

[http://medios.economiayfinanzas.gob.bo/MH/documentos/DC_interes/Pres. Nuevo_mod_econ_MinEmb_Brit_final_vr_%2830.03.10%29.pdf](http://medios.economiayfinanzas.gob.bo/MH/documentos/DC_interes/Pres._Nuevo_mod_econ_MinEmb_Brit_final_vr_%2830.03.10%29.pdf)

El nuevo modelo económico social, comunitario, productivo, genera el excedente al igual que lo redistribuye en los sectores excluidos anteriormente. El Estado ha asumido el rol de redistribuidor y encargado principal de que la generación de la riqueza junto con los ingresos y beneficios, lleguen a los agentes económicos marginados y excluidos de la sociedad precedentemente. Asimismo, el Estado también tiene la capacidad de transferir los recursos de sectores excedentarios a sectores generadores de empleo⁴⁷.

En el nuevo escenario económico, el Estado actúa como promotor de la economía — representa el *actor* más importante. Durante sus años de existencia, el nuevo modelo económico social, comunitario, productivo, ha más que demostrado que tiene los elementos necesarios para la generación de riqueza en todas y cada una de las ramificaciones económicas de la sociedad boliviana— la estatal, la privada, la

⁴⁷ SENAPE. «Rendición de Cuentas Parcial. 5 de octubre 2011», p. 2. <http://www.senape.gob.bo/docs/rendicion-cuentas-pre.pdf>

cooperativa y la comunitaria. Ha rodado su motor de gran potencia para impulsar la Economía, la cual prosigue por su buen camino⁴⁸. (Véase figura 2).

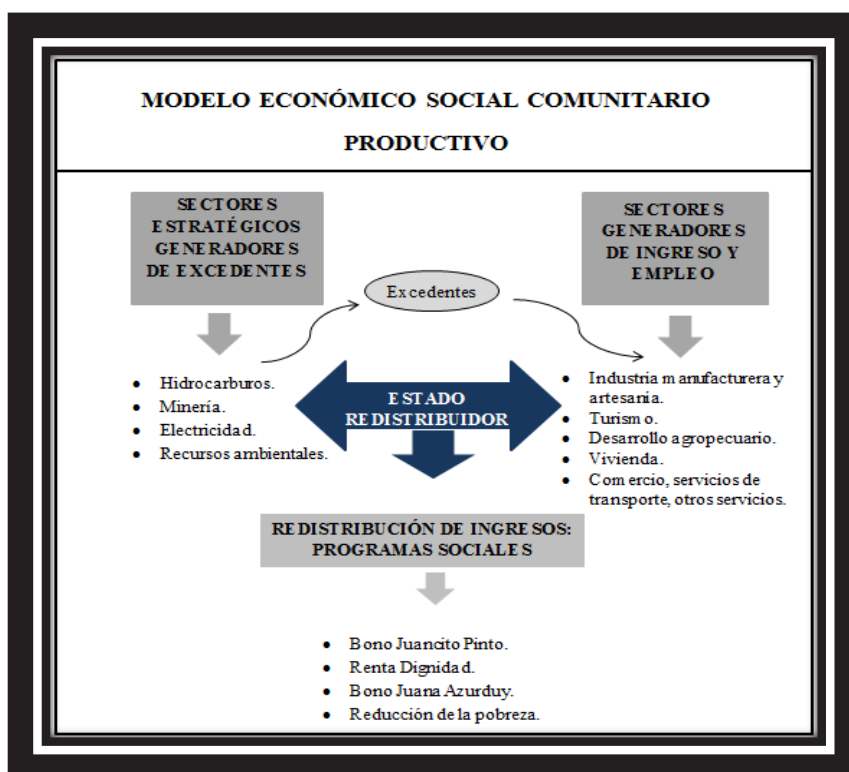


Figura 2 Fuente: Estado Plurinacional de Bolivia. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

«El Nuevo Modelo Económico en Bolivia».

http://medios.economiayfinanzas.gob.bo/MH/documentos/DC_interes/Pres._Nuevo_mod_econ_MinEmb_Brit_final_vr_%2830.03.10%29.pdf

Gracias al nuevo modelo económico social, comunitario, productivo y el rol del Estado en la economía, la prioridad de que el aparato estatal tenga su patrimonio institucional administrado como es debido está asegurada. Para poder disfrutar plenamente de su derecho propietario perfeccionado sobre inmuebles y vehículos, el aparato estatal ha iniciado su continuo y progresivo saneamiento. De igual forma, también se ha priorizado

⁴⁸ *Ibíd.*, p. 3.

que las entidades públicas no tengan remanentes improductivos que les generen costos administrativos superfluos⁴⁹. (Véase figura 3).

DIFERENCIAS PRINCIPALES ENTRE EL MODELO ECONÓMICO NEOLIBERAL Y EL MODELO ECONÓMICO SOCIAL, COMUNITARIO, PRODUCTIVO	
MODELO ECONÓMICO NEOLIBERAL	MODELO ECONÓMICO SOCIAL, COMUNITARIO, PRODUCTIVO
1) Libre mercado. El mercado es el mecanismo asignador de recursos y corrector de desequilibrios. Hipótesis del mercado eficiente. 2) Estado gendarme. Estado observador. El mercado es el mecanismo autorregulador del proceso económico. 3) Estado privatizador, que transfiere excedentes al exterior y no precautela los RRNN. 4) Patrón de Desarrollo Primario Exportador. 5) Concentración de ingresos, sectores excluidos de la sociedad. 6) Economía centralizada en la iniciativa privada. 7) Crecimiento en función de la demanda externa exclusivamente. 8) Dependencia del ahorro externo para la inversión, mayor endeudamiento y déficit fiscal. 9) Estancamiento, pobreza, desigualdad de riqueza y oportunidades. 10) Estabilidad macroeconómica como un fin en sí mismo.	1) El Estado interviene para corregir las fallas del mercado (inexistencia de redistribución de riquezas y monopolio transnacional de empresas estratégicas). 2) Participación activa del Estado en la economía. El Estado debe intervenir en la economía a través de sus siete facetas: Planificador, empresario, inversionista, regulador, benefactor, promotor, banquero. 3) Nacionalización y control de los RRNN estratégicos. 4) Patrón industrializador y desarrollo productivo. 5) Estado redistribuidor del ingreso. 6) Estado promotor de la economía plural. 7) Crecimiento en función de la demanda externa y <u>demandas internas</u>. 8) Generación de recursos internos para la inversión, menor endeudamiento y superávit fiscal. 9) Mayor desarrollo, redistribución y generación de empleo. 10) Preservar la estabilidad macroeconómica como <u>patrimonio social</u> e impulsar el desarrollo económico.

Figura 3 Fuente: Estado Plurinacional de Bolivia. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

«El Nuevo Modelo Económico en Bolivia».

[http://medios.economiayfinanzas.gob.bo/MH/documentos/DC_interes/Pres. Nuevo mod econ MinEmb Brit final vr %2830.03.10%29.pdf](http://medios.economiayfinanzas.gob.bo/MH/documentos/DC_interes/Pres._Nuevo_mod_econ_MinEmb_Brit_final_vr_%2830.03.10%29.pdf)

⁴⁹ *Ibíd.*

En general, durante la última década y media, y sobre todo, después de la substitución del modelo económico neoliberal por el nuevo modelo económico social, comunitario, productivo, su implantación y generación, la economía de Bolivia ha tenido un desempeño relativamente bueno. Tanto un entorno externo favorable como unas políticas macroeconómicas prudentes han logrado generar superávits fiscal y de cuenta corriente, un sistema financiero relativamente fuerte y sólido y un incremento de las reservas internacionales. Todo ello, permitió en el 2008-2009 a Bolivia afrontar la crisis global con fundamentos macroeconómicos muy buenos, que junto con el aislamiento relativo del país de los mercados financieros internacionales, han conseguido que superase la crisis en buen estado. De hecho, después de dieciséis años de gobierno, el presidente Morales ha conseguido que Bolivia esté disfrutando actualmente de un ciclo económico sin precedentes con indicadores macroeconómicos récord. En el 2009, Bolivia tuvo el mejor desempeño en AL con un crecimiento del PIB de 3,4%⁵⁰.

Los indicadores económicos son muy positivos con crecimientos importantes que se consolidaron en el 2012 y prometen continuar a un ritmo del 5% de crecimiento más o menos en los años próximos⁵¹. Bolivia ha devenido microeconómicamente y macroeconómicamente más robusta y sólida al igual que más flexible y maleable.

Conclusión

Por ahora y hasta hoy, tanto el establecimiento preferenciado como el protagonismo del neoliberalismo como modelo económico son indiscutibles. Desde su idealización teórica, su primera inepción práctica en Alemania y a través de sus diferentes permutaciones y modificaciones, se ha convertido en el modelo económico predilecto de la mayoría de los países occidentales. Probablemente sea el modelo económico más democrático existente. No obstante, la búsqueda de un modelo económico lo suficientemente democrático y «perfecto» para ser enmarcado exitosamente en el contexto mutante actual tiene muchas dificultades, fallas e imposibilidades. Mientras que en Europa la falta de regulación y control fiscal del modelo económico neoliberal ha tenido efectos

⁵⁰ Banco Mundial. «Banco Mundial- Socios de Bolivia- Alianza Estratégica con el País 2012-2015», p. 8. http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2012/03/09/000386194_20120309024133/Rendered/PDF/651080SPANISH00ianza0print0digital0.pdf

⁵¹ «Morales destaca Récoros Macroeconómicos de Bolivia», p. 1. http://spanish.china.org.cn/economic/txt/2013-01/23/content_27766476.htm

desastrosos, en AL, la insatisfacción con el mismo modelo por el desarrollo inequitativo y desproporcionado, también ha experimentado la generación de flujos de corrientes económicas alternativas, como las expuestas anteriormente.

La crisis económico-financiera internacional del 2008-2015, tuvo sus orígenes en la inexistente regulación y falta de control fiscal del modelo económico neoliberal, junto con el consecuente contagio del sistema de malas prácticas económicas, el libre albedrío económico-financiero y los crímenes financieros y delitos fiscales. Peor aún, es que el anárquico ambiente económico-financiero fue idóneo para la gestación y evolución del *homo economicus* de John Stuart Mill. La descontrolada actuación del *homo economicus* y sus rasgos más negativos, codiciosos e insaciables por el sistema económico-financiero y en los sectores bancarios e inmobiliarios, desencadenaron por el mundo entero y sobre todo en Europa, una de las oleadas más fuertes de shocks externos e internos a las débiles y frágiles estructuras financieras-bancarias de la historia reciente. Esas fallas estructurales en el modelo económico neoliberal y *viruses* en el sistema económico-financiero internacional, provocaron el cuasi descalabro total y completo del sistema, la bancarrota de países como Islandia, el rescate financiero necesario de países como Irlanda, Grecia y Portugal, al igual que la caída de jefes de Estado y de Gobierno, presidentes de Instituciones Financieras y líderes mundiales económico-financieros. De la misma manera, un sinnúmero de multinacionales, entidades financieras, compañías y empresas históricamente establecidas y muchas más, también naufragaron económicamente y desaparecieron. En tanto que las peores experiencias económicas proporcionan las mejores lecciones, la reciente regulación del modelo económico neoliberal en Europa, a través del nuevo marco europeo de regulación financiera y bancaria y mecanismo de control fiscal, está viendo la lenta pero progresiva recuperación sana y transparente de Europa⁵².

En AL, la aplicación del modelo económico neoliberal mediante reformas orientadas al mercado, fue necesaria para la producción del crecimiento económico sostenido precisado para sacar a millones de personas de la pobreza. Sobre esa base, el FMI y el BM vincularon su asistencia financiera a programas de ajuste estructural, en un solo formato prescriptivo para toda la región. No obstante, también resulta racional el hecho

⁵² ZURITA, A. «*The European Neoliberal Economic Model: A Retrospective of its Inception and an Analysis of its Virtues and Flaws*». (Publicación prevista en 2017).

que el establecimiento de reformas estructurales «para conseguir que funcionen los mercados», debería haber tenido en cuenta que no todos los mercados «funcionan» exactamente de la misma manera y bajo las mismas reglas. De igual forma, la aplicación de fórmulas de desarrollo y crecimiento económico, también deberían ser conscientes de los diferentes contextos sociales sobre los que se están aplicando⁵³.

Los remedios neoliberales aplicados en AL, han sido estrategias microeconómicas basadas en gran parte en suposiciones políticas, sociales y culturales específicas. Los principios neoliberales de «emprendimiento privado» y «maximización de beneficios», no son normas universales que se pueden simplemente «dejar caer» sobre países en desarrollo. Tampoco se puede esperar que las prescripciones de política del Consenso de Washington, puedan obtener buenos resultados en una o dos décadas simplemente. No obstante y haciendo balance, instituciones como el FMI y el BM, se están actualmente reformulando las estrategias para países en desarrollo, al igual que el diseño del modelo económico neoliberal, en relación con sus efectos sobre el desarrollo y el subdesarrollo⁵⁴. Actualmente, el fenómeno del «resurgimiento de la izquierda» en AL, está curiosamente experimentando un nuevo revertimiento. Mientras que en Argentina el nuevo cambio de gobierno ha acabado con el largo periodo «Kirchnerista», el último referendo en Bolivia ha asegurado la salida del presidente Evo Morales al final de su mandato actual (no queda claro si se continuará con el modelo económico actual o habrá un retorno al neoliberalismo). En Ecuador, el presidente Rafael Correa ha anunciado que no se volverá a presentar a las próximas elecciones en el 2017 y en Venezuela, la situación actual de decadencia económica-social actual manifiesta o bien la salida forzada del presidente Nicolás Maduro o su destitución absoluta en el 2020. Por tanto, se puede concluir, que una vez más, las corrientes alternativas que han substituido al neoliberalismo estén llegando a un cierto punto final de su periodo de experimentación. No cabe duda que el neoliberalismo ha tenido y tiene por naturaleza sus defectos y fallas, aunque su predominio occidental asegura que promete y que se puede corregir según sus imperfecciones y donde se esté aplicando. El caso de Europa lo demuestra.

En las últimas décadas, indisputablemente y sobre todo el neoestructuralismo, ha proporcionado a AL con una vía de escape o salida de emergencia en tiempos cuando

⁵³ STEGER, M.B. and RAVI, K.R, «*Neoliberalism: A Very Short Introduction*», pp. 117-118.

⁵⁴ *Ibid.*

el neoliberalismo ganaba mala reputación en relación con aspectos del desarrollo desigual e inequidades en el subdesarrollo. Considerando países como Brasil, Chile y Uruguay y sus gobiernos de centro-izquierda, el neoestructuralismo y su estrategia de *globalización con cara humana*, ha tenido la oportunidad de «defender» el *statu quo* con una buena estrategia de neodesarrollo. Su énfasis *progresista* en la política, las instituciones y la cultura, le ha permitido legitimar y regular el régimen sobreacumulado orientado a las exportaciones del neoliberalismo. Bolivia y Venezuela, también han podido presentar nuevas estrategias alternativas teóricamente bien informadas y políticamente vibrantes, que por lo contrario, se pueden describir como *neodesarrollo transformador del statu-quo*⁵⁵.

No obstante, concluyendo y en conexión directa con el neoestructuralismo como una de las corrientes económicas contraneoliberalistas de AL más potentes, Fernando Ignacio Leyva, en su afamado libro, *Latin American Neostructuralism: The Contradictions of Post neoliberal Development*, pronostica que «puesto que subasume su preocupación con la equidad social, la acción concertada, y la participación hasta la exaltación del mercado internacional como la fuerza principal detrás de la modernidad y puesto que coloca la competitividad internacional como la piedra de toque de toda racionalidad social y política, el neoestructuralismo desarma a la sociedad Latino Americana de su recurso de acción colectiva, debilitando su capacidad de defenderse de los efectos destructivos y desintegradores de la competitividad capitalista»⁵⁶.

En AL, la búsqueda de un modelo «cuasi-perfecto» de crecimiento económico, de desarrollo equitativo, que perciba aspectos del subdesarrollo normalmente invisibles para otros, continúa...

Alfonso Zurita Borbón*
Asesor investigación y análisis - OHL Concesiones
Master RRII y Economía - Johns Hopkins University.

⁵⁵ LEYVA, F.I. «*Latin American Neostructuralism: The Contradictions of Post-Neoliberal Development*», pp. 224-225.

⁵⁶ Traducido del inglés. LEYVA, F.I. «*Latin American Neostructuralism: The Contradictions of Post-Neoliberal Development*», p. 238.

El futuro de las Fuerzas Armadas y la Infantería de Marina

Resumen:

En los últimos años, los tipos de conflictos y los modelos de empleo de las Fuerzas Armadas se han visto sustancialmente modificados en relación con la visión tradicional de ambos. Este documento pretende analizar la utilidad que las Fuerzas de Infantería de Marina pueden aportar en los nuevos escenarios y el futuro inmediato, al tiempo que se revisa su necesidad y demanda en el entorno aliado, identificando su valor en el nuevo entorno conjunto al que evolucionan las Fuerzas Armadas españolas.

Abstract:

In recent times, the traditional approach to the nature of conflicts and the employment of the Armed Forces to face them have been substantially modified. This paper intends to analyze the usefulness of Marine Corps Forces in the new scenarios and in the foreseeable immediate future, while reviewing their need and purpose in the allied environment, as well as identifying their value in the new joint employment concept towards which the Spanish Armed Forces are currently evolving.

***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:

Infantería de Marina, Fuerzas Expedicionarias, Fuerzas Armadas, Seguridad y Defensa, Armada.

Keywords:

Marines, Expeditionary Forces, Armed Forces, Defense and Security, Navy.

Introducción

La pregunta recurrente con la que puede comenzar este documento podría ser ¿para qué necesitamos las Fuerzas Armadas? Atendiendo a la Directiva de Defensa Nacional diríamos que, fundamentalmente, para defender a España. Inicialmente, mediante la disuasión.

El JEMAD recordaba, en un artículo publicado en la *Revista Española de Defensa*, cómo «las Fuerzas Armadas son una herramienta en manos del Estado que será empleada por este para su seguridad y en su defensa»¹. En este marco subrayaba la necesidad de transformarlas para hacerlas más eficaces y capaces sobre la base de dos limitaciones: la necesidad de un cambio conceptual en la utilización de la Fuerza y la asunción realista del marco presupuestario existente.

De las palabras del JEMAD se pueden extraer diversas conclusiones, de las que se quiere destacar especialmente las siguientes:

La primera, la responsabilidad compartida de lograr que esa herramienta permanezca apta y esté preparada en su totalidad para poder emplearse en las misiones asignadas. No sirve concentrar pues excesivos recursos en determinados ámbitos, en tanto a que, la no disposición de un conjunto equilibrado, acabaría haciendo ineficiente a todo frente a la hipótesis más peligrosa o el medio plazo.

La segunda, la necesidad de transformar los conceptos de empleo de la Fuerza que culmine la evolución de los tradicionales conceptos específicos hacia el conjunto. Se superaría así definitivamente la parcelación y los condicionamientos por y para los ejércitos, contemplando las herramientas disponibles en función de sus capacidades y no de su procedencia o ubicación orgánica. Algo que sin duda facilitaría la integración y aprovecharía el equilibrio resultante. Esta última cuestión no solo abarcaría al ámbito de la fuerza, sino a todos los demás: personal, material, estructuras etc., y permitiría conformar una herramienta mucho más transversal y eficiente.

A partir de ahí, del todo se puede aproximar a la parte dirigiendo este razonamiento a una pregunta mucho más concreta y práctica: ¿Necesitamos fuerzas de Infantería de Marina dentro de las Fuerzas Armadas? Si la respuesta fuese afirmativa ¿qué valor aportan estas fuerzas especiales al conjunto y que empleo debemos darles?

¹ García Sánchez F. «Un futuro sostenible para las Fuerzas Armadas» en *Revista Española de Defensa*, febrero de 2014, pp. 16-19.

Para responder, habrá que revisar el dónde y cómo se puede esperar que tengan que operar las Fuerzas Armadas españolas en los próximos años. También será una referencia inevitable estudiar cual es la línea seguida por los aliados de España, en tanto a que sus diseños de fuerzas se basan en factores muy similares a los de España. De esta forma se podrá concluir si este tipo de fuerzas especiales serán útiles y capaces: eficientes y necesarias.

El escenario de trabajo

En primer lugar procede revisar el escenario: «el entorno» donde las Fuerzas Armadas van a realizar sus misiones en beneficio de España: cómo será y dónde estará.

Aproximándonos al «cómo será» hay que resaltar como la creciente complejidad del escenario mundial actual ha provocado que el límite tradicional entre la paz y la guerra haya quedado desdibujado. Los nuevos conflictos se caracterizan por una situación que evoluciona de forma imprevista y en cortos periodos de tiempo, con múltiples y muy diferentes actores —muchos no estatales— y adversarios, en ocasiones difuminados, que emplean alternativamente formas de actuación y combate convencional y no convencional, cruzando ágilmente de uno a otro en función de sus intereses. Un modelo integrado por el calificativo empleado en los últimos tiempos de «amenazas híbridas»².

En segundo lugar hay que situarlo, apuntar al «dónde» van a localizarse los conflictos y por tanto las zonas de más probable empleo de las fuerzas militares. Así, David Kilcullen recuerda al estudiar el futuro de los conflictos la influencia determinante que tendrá el hecho de que más del 80 por ciento de la población mundial viva a menos de 60 millas de la costa, y algo más importante todavía, que el 75% de las principales ciudades se localicen sobre el litoral³.

En 2020 este ámbito contará con una acumulación de actividad económica en su entorno sin precedentes en la historia de la humanidad, desde la explotación pesquera hasta el turismo o desde la explotación de los recursos energéticos hasta su empleo como la vía fundamental del comercio mundial.

Una circunstancia que, en consecuencia y de forma inevitable, localizará en dichas áreas la mayor parte de los intereses y conflictos futuros. Como muy bien destaca el doctor

² Lasconjarias, G. y Larsen, J.A. (ed.) (2015) Nato's response to hybrid threats. Nato Defense College pp. 1-13.

³ Kilcullen, David, «The City as System: Future Conflict and Urban Resilience», *The Fletcher Forum of World Affairs*, vol. 36, no. 2, Summer 2012, pp 19-39, p. 23.

Milan Vego, miembro del *Joint Military Operations Department* del *U.S. Naval War College*, el litoral será pues un ámbito con una importancia claramente creciente en el escenario mundial de conflictos⁴.

Este análisis no se limita al ámbito estadounidense. En la misma línea, también en los últimos estudios estratégicos del Gobierno británico se subraya que, entre los futuros escenarios donde estos nuevos y complejos conflictos se van a desarrollar, destacará muy especialmente el urbano y litoral. Algo que su Ministerio de Defensa define como «the urban and littoral challenge»⁵.

Este entorno será por tanto el que implique el mayor desafío militar y para el que más hay que prepararse, consolidando y potenciando las posibilidades que ahora tenemos de trabajar en él. Sobre esto, el doctor del *King's College* de Londres James Bosbotinis subraya lógicamente como las fuerzas especializadas en trabajar en entornos marítimos serán pues las de mayor utilidad en este cada vez más relevante ámbito: «in such a context, maritime, or maritime-enabled, forces hold particular utility»⁶.

Algo en lo que el prestigioso analista y asesor de seguridad David Kilcullen incide igualmente, al afirmar como en los futuros escenarios de conflicto: «capabilities such as Marine amphibious units and naval supply ships, as well as facilities for expeditionary logistics in urbanized coastal environments, are fairly obvious requirements»⁷.

Centrando la atención en el medio marítimo, no debe olvidarse que, además, su empleo ofrece un espacio de maniobra para la comunicación y manejo de vectores que alcanza a más del 70% de la superficie terrestre, sobre el que explotar la proyección, la movilidad, el sostenimiento y la flexibilidad en el empleo de las fuerzas militares.

Aproximándonos de forma general a los intereses de España, como ejemplo, se puede indicar como actualmente se encuentran en áreas concretas que también se ajustan muy bien a estos factores. Su carácter peninsular, ubicado sobre varias de las principales rutas marítimas mundiales, con costas hacia varios mares, obliga a otorgar una naturaleza fuertemente marítima a su seguridad, al igual que la localización de muchos de sus intereses lejanos, individuales o colectivos.

⁴ Vego, M. (2014) «On littoral warfare» en *Naval War College Review*, Vol. 68, No. 2, 2015, pp. 30-68 pp. 32-33.

⁵ UK Ministry of Defence (2015). *Strategic Trends Programme. Future Operating Environment 2035*. First Edition, pp. 20-21.

⁶ *Ibid.*

⁷ Kilcullen, David, «The City as System: Future Conflict and Urban Resilience...» *Op. Cit.*, p. 35.

El recientemente aprobado *Concepto de Empleo de las Fuerzas Armadas 2017*, al tratar las áreas de interés para la seguridad y defensa de España, destaca implícita y explícitamente esta cuestión, apuntando claramente a ámbitos con una fuerte condición marítima-litoral. Así menciona el norte de África, la ribera suroeste mediterránea, el Cuerno de África o la fachada noroccidental africana y el golfo de Guinea con países como Guinea Ecuatorial, Nigeria o Gabón, dónde —aunque no lo subraye específicamente el documento indicado— la localización de las principales ciudades, la mayor parte de la población, sus infraestructuras críticas y su principal actividad económica sobre y cerca del litoral, otorgan inexcusablemente esta condición al enfoque estratégico de cualquier país occidental⁸.

En este entorno, con escenarios cuya localización los distancia de territorio nacional, cobra además un valor especial lo que se conoce como capacidades expedicionarias, asociadas a lo que se entiende como «guerra expedicionaria». Aquellas operaciones militares alejadas del territorio y las bases de apoyo nacionales.

El departamento de Defensa de EE.UU., ha definido tradicionalmente la Guerra Expedicionaria como: «military operations mounted from the sea, usually on short notice, consisting of forward deployed, or rapidly deployable, self-sustaining naval forces tailored to achieve a clearly stated objective»⁹.

Una forma de actuar que exige de fuerzas ágiles y con un elevado nivel de alistamiento que facilita su despliegue y sostenimiento alejados del correspondiente territorio nacional y en breve plazo de tiempo. Unas características que se han asociado muy bien al conjunto formado por unas fuerzas navales que incluyen con un papel principal a las fuerzas de Infantería de Marina.

La evolución de las operaciones militares en el siglo XXI: las nuevas posibilidades y misiones, los nuevos vectores y los modernos y más capaces diseños logísticos compartidos han abierto el tradicional concepto expedicionario naval a un mayor número de fuerzas capaces de actuar con ese carácter expedicionario, aunque en entornos específicamente terrestres. Unas unidades cuyas organizaciones y estructuras naturales no estaban concebidos para actuar de forma independiente, con medios ligeros y

⁸ Estado Mayor de la Defensa (2017). *Concepto de Empleo de las Fuerzas Armadas 2017*, pp. 10-11.

⁹ Benes, T.A. (2013) «Navy, Marine Corps Rethink Expeditionary Warfare», en *National Defense Magazine*. Enero de 2013.

alejados del territorio nacional, pero que las necesidades las han incorporado a estas exigencias.

Por otro lado, este concepto, que intrínseca y tradicionalmente venía asociado a las Fuerzas Anfibas en escenarios marítimos, también ha sufrido una evolución, muy especialmente tras las experiencias de los conflictos de Irak y Afganistán.

Allí, las lecciones y demandas incorporadas de su participación en los momentos y lugares más relevantes obligaron, por un lado a la *US Navy* a repensar sus tradicionales formas de actuación y despliegue y por otro a los *US Marines* a realizar una transición en sus ámbitos de actuación hacia unos escenarios más terrestres y menos marítimos, donde vienen participando en rotaciones junto con unidades del Ejército de Tierra.

Así, los *US Marines* han realizado una transición hacia una doble dimensión: su integración dentro de una fuerza específicamente naval —que centrará su actuación en el entorno marítimo y marítimo-litoral— y la integración en una fuerza conjunta/combinada —que incorporará sus capacidades al entorno más específicamente terrestre— aprovechando su especialización avanzada para actuar en este ámbito¹⁰.

Todo ello se plasmará en su constitución dentro de una fuerza naval como un elemento de disuasión que contribuya a la seguridad y consecución del control del mar, al tiempo que proyecta el poder naval sobre tierra en el entorno marítimo y marítimo-litoral, y su articulación como una fuerza expedicionaria capaz de operar en cualquier condición y entorno hostil integrada en una fuerza conjunta/combinada, aprovechando sus capacidades convencionales de combate terrestre¹¹.

Esta cuestión ha alcanzado a la práctica totalidad de las demás fuerzas de Infantería de Marina occidentales, que han incorporado la misma transversalidad sobre los escenarios marítimo/marítimo-litoral y terrestres, aprovechando sus capacidades convencionales de combate en tierra y su especialización adicional para emplearlas en el ámbito marítimo. Una transversalidad que en algunos casos es completa, como el de los *Royal Marines* del Reino Unido, cuyo adiestramiento y preparación abarca la especialización para operar en los escenarios citados en condiciones de todo clima y todo terreno: ambiente ártico, jungla y desierto¹².

¹⁰ US Marine Corps (2016) *The Marine Corps Operating Concept. How an expeditionary force operates in the 21st Century*. P. 4.

¹¹ *Ibid.*, pp. 4 y 8.

¹² Mallows, A. «The Royal Marines» en NRDC-ITA Magazine, Issue 14, pp. 27-28.

Así por ejemplo, estos *Royal Marines* han estado integrados de forma periódica en las últimas participaciones británicas en los Balcanes, Irak o Afganistán, donde han desplegado desde 2001 a más de 7.200 hombres en 12 rotaciones, los *Korps Mariniers* holandeses han formado parte de los contingentes que su país ha incorporado a misiones en los Balcanes. Irak —desde 2002— o Afganistán —desde 2002— entre otras. Operaciones en las que han alternado y relevado con unidades de sus correspondientes Ejércitos de Tierra, reforzando así la interoperabilidad entre ellos.

La Marina militar italiana no ha sido tampoco una excepción, aportando contingentes del Regimiento San Marco —ahora convertido en Brigada San Marco— a las operaciones de Kosovo, Líbano o Irak entre otras. De igual modo el *Corpo de Fuzileiros* de la Armada portuguesa viene participando desde 1997 en las operaciones en los Balcanes, Afganistán, Timor, Guinea-Bissau o Mozambique.

En los últimos años, la única fuerza que no ha desplegado contingentes de entidad relevante en este tipo de operaciones, acorde a su entidad y posibilidades, ha sido, lamentablemente, la Infantería de Marina española. Una fuerza que desde el año 2012, y mientras crecía el número de misiones en que estaba implicada España, no ha vuelto a incorporarse a las operaciones con una fuerza significativa.

Para terminar esta reseña a la guerra expedicionaria, hay que subrayar como los nuevos conflictos y los vectores a emplear han trasladado las fuerzas de desembarco: las fuerzas de Infantería de Marina tierra adentro no como consecuencia de una simple traslación de la guerra anfibia al interior, sino de la fusión de los anteriores escenarios marítimo y terrestre y una mera cuestión práctica.

Si se dispone de unas fuerzas preparadas, aptas y eficientes para operar en cualquier escenario que demande la capacidad de combatir y operar en tierra ¿Por qué no repartir el esfuerzo?; ¿Por qué razón no emplearlas y mantener el equilibrio del conjunto?

Las Fuerzas Armadas, su empleo en la defensa nacional y sus desafíos

En la Estrategia Nacional de seguridad se identifican los riesgos y amenazas a que España podrá enfrentarse en el futuro. En su clasificación aparecen como tales: los conflictos armados, el terrorismo, el crimen organizado, la inestabilidad económica y financiera, la vulnerabilidad energética, la proliferación de armas de destrucción masiva, las ciberamenazas, los flujos migratorios irregulares y emergencias y catástrofes, el

espionaje, la vulnerabilidad del espacios marítimos y la vulnerabilidad de las infraestructuras críticas y servicios esenciales¹³.

En este mismo documento, en lo relativo al ámbito de actuación de la defensa nacional, se destaca el objetivo de hacer frente a los conflictos armados que se puedan producir como consecuencia tanto de la defensa de los intereses o valores exclusivamente nacionales, como de la defensa de intereses y valores compartidos. Este objetivo será en el que las Fuerzas Armadas desarrollen el papel principal.

No obstante, no hay que perder de vista su contribución a la consecución de los objetivos marcados para otros ámbitos. Este, por ejemplo, sería el caso de los correspondientes a la lucha contra el terrorismo o la seguridad marítima. Espectros donde el esfuerzo de las Fuerzas Armadas indudablemente podrá ser igualmente decisivo.

La *Revisión Estratégica de la Defensa* del año 2003 es un documento cuyas líneas y planteamientos principales se pueden considerar todavía válidos. Aunque antiguo, presenta un contenido sumamente útil para entender el desarrollo y los detalles de «el qué, cómo, para qué y dónde» de las Fuerzas Armadas.

Así por ejemplo, indica cómo estas, en sintonía con la evolución de los modelos de conflicto, diversificación de intereses y ámbitos geográficos, deben dirigirse a aportar una serie de «capacidades genéricas» orientadas a satisfacer todas las demandas que se hacen hoy a las Fuerzas Armadas, desde la defensa del territorio nacional a la defensa colectiva pasando por las misiones de paz¹⁴.

Entre las líneas estratégicas que este documento plantea que debe seguir la política de seguridad nacional, destaca la de «la disuasión». Un aspecto en el que es necesario disponer de unas capacidades militares nacionales, y de otras, procedentes de alianzas, de entidad y preparación suficientes, articuladas sobre una firme voluntad de emplearlas¹⁵. Junto a ella se cuenta también con las de la prevención, la proyección de la estabilidad y la respuesta, la acción definitiva en el caso en que todo lo anterior haya fallado.

En relación con la disuasión, cabe reflejar como hay determinadas capacidades que aportan un valor muy superior a otras en naciones —como España— marcadas por una fuerte condición marítima de su territorio e intereses. Así por ejemplo, un adversario

¹³ Gobierno de España (2013), *Estrategia Nacional de Seguridad*. Presidencia del Gobierno.

¹⁴ Ministerio de Defensa (2003) *Revisión Estratégica de la Defensa*. P. 54.

¹⁵ *Ibid.* P. 56.

localizado en un teatro separado por mar, difícilmente se sentirá amenazado por una fuerza acorazada de difícil proyección. Mientras tanto, la posibilidad de posicionar un relevante contingente de Infantería de Marina en la mar, condicionará su acción en todo el litoral del teatro. Además esta fuerza puede destacarse sin llegar a adquirir un compromiso político ni violar soberanías, con lo que el beneficio es máximo.

Aproximándose a las misiones generales de las Fuerzas Armadas, la *Revisión Estratégica* igualmente destaca como uno de los requerimientos estratégicos de las Fuerzas Armadas la proyección de fuerzas a lugares lejanos¹⁶. Algo que la OTAN también estima esencial y que requiere, entre otras, de unas sólidas capacidades de transporte estratégico y expedicionarias. Muy especialmente en el caso de España, donde se presenta una situación excéntrica de las zonas de mayor riesgo combinada con su natural condición marítima y la localización alejada de muchos de sus intereses de seguridad.

Por otra parte, el planteamiento tradicional dirigido a articular unas Fuerzas Armadas destinadas a participar con más probabilidad en conflictos de alta intensidad frente a un enemigo tradicional ha tenido que ser ajustado. El siglo XXI ha llevado a diversificar y evolucionar su empleo hacia otros modelos de conflicto más caracterizados por lo que se ha denominado como «guerra asimétrica» o «guerra híbrida», al tiempo que se incorporaban nuevas misiones en contribución a los intereses de España, como podrían ser las de ayuda humanitaria. Siempre sin dejar de lado sus cometidos más importantes relativos a garantizar la soberanía e integridad territorial o defensa de los intereses de España.

Desde la *Revisión Estratégica de la Defensa*, y sobre la empleabilidad de las citadas capacidades genéricas completadas por aportaciones de todos los servicios, se pretendió superar los clásicos «cajones específicos» con un avance al ámbito conjunto y la integración. Propósito reiterado y reforzado con documentos posteriores como es el caso de *La Fuerza Conjunta ante los retos del futuro. Preparándonos para las operaciones hasta el 2030*¹⁷.

Si se vuelve la mirada a las organizaciones de Reino Unido, los Países Bajos o Estados Unidos, se puede comprobar cómo contemplan sus Fuerzas Armadas de una forma similar. Un conjunto de capacidades a emplear allí donde puedan ser útiles, con una

¹⁶ *Ibid.* P. 59.

¹⁷ Estado Mayor de la Defensa (2009). P. 58.

novedosa y cada vez mayor «transversalidad» que huye del tradicional encaje específico, y que en estos tres países se encuentran ya muy consolidadas mostrando la suficiente sensibilidad¹⁸.

Un ejemplo que habría de hacernos reconsiderar si esa integración conjunta sobre el modelo de capacidades genéricas se ha alcanzado ya en España, o si por el contrario simplemente se han sumado capacidades específicas, cuidadosamente limitadas, sin un conveniente solape que permita hablar de un diseño integral y transversal. El reparto rígido de determinados puestos intermedios a personal de ejércitos concretos, con carácter permanente, o la parcelación y asignación de participación a operaciones con criterios ajenos a las capacidades demandadas serían aspectos a analizar para poder extraer conclusiones válidas.

Por último indicar que el *Concepto de Empleo de las Fuerzas Armadas 2017* subraya que el marco más probable de empleo de las Fuerzas militares españolas será el ámbito de las coaliciones y Organizaciones de Seguridad y Defensa a las que España pertenece¹⁹. En consecuencia, no se debe perder de vista el hecho de que cuanto más se asimilen las estructuras, organizaciones y procedimientos empleados por nuestros recursos militares y los de nuestros aliados, más sencilla y eficaz será nuestra integración y mayor nuestra interoperabilidad. Algo que lleva a contemplar la evolución de las Fuerzas Armadas de todos ellos como una referencia inexcusable en la transformación de las nuestras.

La entidad de las Fuerzas Armadas

Desde hace tiempo las Fuerzas Armadas han ido experimentando una progresiva reducción, muy especialmente en lo relativo a su entidad y organización, que de forma acertada se ha simplificado y homogeneizado entre los Ejércitos y la Armada.

Al mismo tiempo se ha desarrollado una estructura conjunta anteriormente inexistente, sin la que no se entendería un diseño moderno y eficiente, que pretende que con menos se pueda hacer más. Un hecho inevitable con el que habrá que contar en el futuro, de forma que habrá que tender y apostar por diseños menos rígidos, polivalentes, versátiles y que aporten más valor en un conjunto más pequeño, pero mejor integrado.

¹⁸ UK Ministry of Defense (2014). JDP 0-01 (5th Edition). P. 43.

¹⁹ Estado Mayor de la Defensa (2017). *Op. Cit.* P. 7.

En el mes de diciembre de 2015 las Fuerzas Armadas españolas contaban con un total de 121.607 efectivos, de los cuales 77.343 pertenecían al Ejército de Tierra —un 64%—, 20.838 a la Armada —un 17%—, 20.435 al Ejército del Aire —un 17%— y los restantes a los Cuerpos Comunes²⁰. En las cifras de la Armada, destacar que del total se cuenta con cerca de 4.250 efectivos destinados en la Fuerza de Infantería de Marina²¹. Sobre estas cifras conviene hacer una precisión comparándolas con las que ofrecen otros países de nuestro entorno.

En el caso del Reino Unido, los efectivos regulares a 1 de noviembre de 2016 alcanzaban los 150.150. De ellos los miembros del Ejército de Tierra ascendían a 84.400 efectivos —de los cuales 80.640 están clasificados como *trained*—, los de la Armada a 32.510 efectivos —de los cuales 29.130 clasificados como *trained*— y los del Ejército del Aire a 33.240 efectivos —de los cuales 30.860 clasificados como *trained*—²².

En el caso de las cifras de la Armada del Reino Unido hay que destacar además que, de los 29.130 efectivos clasificados como *trained*, 6.780 son *Royal Marines*²³. Una cuestión que puede asociarse bien a las estimaciones de la evolución del escenario y exigencias futuras a las fuerzas militares, planteadas en los estudios estratégicos británicos mencionados en el apartado anterior.

Desde el año 2012, y con el horizonte puesto en 2020, es el Ejército de Tierra quien más ha sufrido la relevante reducción realizada en las Fuerzas Armadas británicas, con la disolución de hasta 23 unidades militares²⁴. Una reducción que lo dimensionará en 82.000 efectivos de militares en activo. Mientras, por el contrario, tal y como ha determinado recientemente el Gobierno británico, se realizará un ligero incremento de la Armada y Ejército del Aire en 700 hombres sobre las reducciones llevadas anteriormente a cabo²⁵.

²⁰ <http://www.lamoncloa.gob.es/espana/eh15/defensa/Paginas/index.aspx> Consultado el 10 de febrero de 2017.

²¹ Además de este personal destinado en puestos orgánicos de la Fuerza de Infantería de Marina, España dispone de más infantes de Marina destinados en las estructuras de la Armada, Conjunta y en la Casa Real. Con ellos, la cifra total se eleva a cerca de 5.640 infantes de Marina en activo.

²² Ministry of Defence (2016) *UK Armed Forces. Monthly Service Personnel Statistics*. 1 Nov. 2016. P. 7. Como efectivos regulares se contabilizan aquellos militares profesionales que sirven a tiempo completo en las Fuerzas Armadas, excluidos reservistas —35.960—, Gurkhas —2.780— y otro personal —8.260—.

²³ Ministry of Defence (2016) *Royal Navy and Royal Marines Monthly Personnel Situation Report for 1 November 2016*, pp. 9 y 15.

²⁴ Brooke L. y Rutherford T. (2012) *Army 2020*. House of Commons, Standard Note SN06396.

²⁵ HM Government (2015) *National Security Strategy and Strategic Defence and Security. A Secure and Prosperous United Kingdom. Review 2015*. P. 27.

En el caso de Francia, los efectivos publicados en julio de 2016 ascendían principalmente a 108.449 militares para el Ejército de Tierra, 42.607 militares para el Ejército del Aire y 36.331 para la Armada²⁶. En su edición del *French White Paper* correspondiente a 2013 igualmente apuntan a una sensible reducción de su Ejército de Tierra hasta el año 2025, limitándolo a 66.000 efectivos desplegados organizados, entre otros elementos, en siete brigadas combinadas: dos pesadas destinadas a hacer frente a enemigos pesados en combate de alta intensidad, tres polivalentes o multipropósito y dos ligeras de alta disponibilidad²⁷.

Conviene subrayar aquí que, la razón por la que en Francia la Armada dispone menor entidad numérica que el Ejército del Aire es la diferencia sustancial que existe entre su diseño y el de las Armadas británica, española, de los Países Bajos o portuguesa: la primera no cuenta con un Cuerpo de Tropas orgánico con el cometido de realizar la proyección del poder naval sobre tierra mediante fuerzas de desembarco, como son las Infanterías de Marina de los otros países.

Sin entrar en detalles, conforme se indica en la publicación *The Military Balance*, el caso holandés no difiere mucho de los dos anteriores, y a finales del año 2013 su Ejército de Tierra contaba con cerca de 20.850 efectivos, su Armada con 8.500 —de los que 2.300 eran infantes de Marina— y su Ejército del Aire con 8.050²⁸.

Como se puede ver, tanto en el caso de Gran Bretaña, Francia —a pesar de la circunstancia de que su Armada no cuenta con Infantería de Marina— e incluso de los Países Bajos, el peso del Ejército de Tierra sobre el total de Fuerzas Armadas correspondiente es sensiblemente menor al del caso español. Sin embargo, en todos ellos, la proporción de los recursos destinados a articular las capacidades marítimas y aéreas es superior al caso de España.

Más allá de esta situación, es igualmente el Ejército de Tierra de esos países quien está asumiendo la parte más relevante de las reducciones, reforzándose el peso de la Armada y el Ejército del Aire en el conjunto. Unas reducciones que como se verá posteriormente, en ningún caso afectan a las fuerzas de Infantería de Marina de nuestros aliados que, al contrario, están consolidando y reforzando sus estructuras transformándolas para ofrecer mayor valor.

²⁶ Ministère de la Défense (2016) *Defense Key Figures. 2016 Edition*. P. 15.

²⁷ Ministère de la Défense (2013) *French White Paper. Defence and national security*, pp. 89-91 y p. 130.

²⁸ The International Institute of Strategic Studies (2013) *The military balance 2013*. Routledge., pp. 91-112.

La futura evolución de las Fuerzas Armadas de estas naciones parece dirigida a consolidar esta circunstancia. Una cuestión que muy bien puede interpretarse como consecuencia de la necesidad de adaptar las estructuras actuales a un escenario de actuación alejado de territorio nacional y con una mayor probabilidad de actuación en el ámbito de transición entre los escenarios marítimo y terrestre.

El desafío inmediato

Volviendo a la estructura actual de las Fuerzas Armadas españolas, se puede indicar que permite avanzar hacia una integración mayor. La orden que desarrolla la organización básica de las Fuerzas Armadas ofrece una gran flexibilidad y modularidad, al tiempo que establece como elemento organizativo básico la «unidad», que comprenderá el conjunto de personal, material y medios de apoyo organizados y preparados para la ejecución de las misiones y los cometidos que se le asignen²⁹.

Un diseño que permite con voluntad inteligente analizar los recursos en función de sus capacidades y posibilidades y no de la ubicación orgánica escogida para llevar a cabo su preparación en un Ejército/Armada determinado. Una unidad de UAV's (*Unmanned Aerial Vehicles*, medios aéreos no tripulados) puede localizarse en cualquiera de los tres servicios y ser igualmente útil en múltiples escenarios, al margen de su procedencia específica.

No emplearla en operaciones favorecerá su obsolescencia y dificultará su actualización, preparación y acceso a los recursos, al tiempo que se resentirá su interoperabilidad con otros elementos y sus posibilidades de integración con otras capacidades. Poco a poco dejará de ser útil y, cuando haga falta, su alistamiento se habrá reducido sensiblemente. Una Unidad de Infantería es apta para operar en un entorno terrestre, independientemente de que aporte una especialización adicional que la haga más apta que las demás para un escenario concreto, pues esa capacitación añadida en ningún caso le hace perder las capacidades básicas. Una Unidad de Montaña, Paracaidista o de Infantería de Marina mantiene esta posibilidad de operar aportando un valor añadido sin perder su esencia, de forma que sería un error dejar de usarlas cuando no sea necesario aprovechar su capacitación «plus», pues incidiría negativamente en su moral, preparación y sostenimiento, y llevaría a su obsolescencia.

²⁹ Orden DEF/166/2015, de 21 de enero, por la que se desarrolla la organización básica de las Fuerzas Armadas. BOE 35/2015.

En los últimos tiempos, la crisis económica y otros factores alejados de las necesidades de transformación y modernización de unas fuerzas, cada vez más demandantes de costosa tecnología, han dificultado el acceso a los recursos. De forma natural se ha priorizado aquellas capacidades y unidades más necesarias en las operaciones en curso, frente a otras que por el motivo que sea no están siendo empleadas.

Una cuestión que es especialmente sensible, en tanto que las fuerzas que no están implicadas en operaciones de una forma significativa, se encuentran con problemas para sostener su equipamiento y dotación, al tiempo que su preparación se ve sumamente dificultada por ambas circunstancias.

La reducción en la entidad y presupuestos destinados a sostener las Fuerzas Armadas no ha ido paralela a una disminución en las exigencias de defensa y seguridad nacional. Es más, la evolución del escenario mundial y los intereses y compromisos españoles ha llevado por ejemplo a una demanda de mayor participación en diferentes misiones internacionales. En 2017 se puede estimar que se estará desplegado en cuatro continentes: Europa, África, Asia y América, desarrollando en torno a una quincena de misiones en cerca de 20 diferentes escenarios.

Para terminar este apartado, hay que subrayar que la reducción de presupuestos y entidad obligará a realizar esfuerzos mayores, aprovechando todo lo disponible y reforzando aquellos elementos que por su polivalencia ofrezcan un mayor valor y posibilidades de empleo. Así, las unidades contribuirán a diferentes capacidades no en función de su Ejército o Armada de procedencia, sino de su organización, material, preparación y adiestramiento.

Las fuerzas de Infantería de Marina y el entorno aliado

A lo largo de los siglos, múltiples países han sentido la necesidad de disponer de la capacidad militar de operar con fuerzas de Infantería preparadas y equipadas para llevar a cabo el combate terrestre en escenarios marítimos —especializadas en actuar en y desde la mar—: una respuesta a una necesidad estratégica.

Hoy en día, y ante la evolución que se ha expuesto anteriormente, la OTAN es bien consciente de la necesidad que tiene de potenciar estas fuerzas especiales. El escenario próximo no deja alternativa, y por tanto las fuerzas de desembarco continúan siendo un recurso crítico; una respuesta a una necesidad estratégica.

Así, el vicealmirante Clive Johnstone, responsable del *Allied Maritime Command*, reconocía hace unos meses como una de las necesidades y capacidades críticas de los países de la OTAN era precisamente su capacidad de proyectar el poder naval sobre tierra: «...Amphibious Power Projection remain critical enablers of NATO Maritime Power»³⁰.

Las Unidades de Infantería de Marina son, como su propio nombre indica, una clase de Unidades de Infantería. Están adiestradas y equipadas para el empleo de las técnicas, tácticas y procedimientos de combate en tierra, contando además con la especialización añadida de poder proyectar sus capacidades de combate terrestre desde la mar.

Por sus misiones naturales, alejadas de sus bases, se articulan en organizaciones ligeras con un elevado nivel de alistamiento, baja huella logística, y capaces de emplear su potencia de combate en tierra. Unidades de diseños polivalentes y capaces de emplearse en múltiples tipos de misiones y escenarios.

El problema de disponer unidades preparadas para el combate terrestre, y capaces además de llevarlo en un entorno naval se ha resuelto de diferente forma en cada país. Las soluciones adoptadas pueden agruparse en los siguientes dos conjuntos:

- Un primer grupo donde se encuentra la inmensa mayoría de los países occidentales basado en la disposición de fuerzas de Infantería orgánicas de las respectivas Armadas.
- Un segundo grupo con las particularidades, donde entrarían únicamente los dos casos especiales de los EE.UU., y Francia. El primero con un servicio independiente, y Francia, que alejada de la especialización y ha optado por contentarse con que determinadas unidades de su *Armée de Terre* adquieran un cierto grado de preparación anfibia.

El primer modelo: las fuerzas de Infantería orgánicas de la Armada. Los cuerpos de Infantería de Marina

Como se ha indicado, el primer modelo se basa en la disposición de fuerzas orgánicas de las respectivas Armadas, articuladas en las tradicionales unidades de combate de

³⁰ Johnstone, C. «Surface Warship Summit - Bucharest, Romania, 26th-28th January 2016» en <http://www.mc.nato.int/media-centre/news/2016/surface-warship-summit-bucharest--romania--26th28th-january-2016.aspx> Consultado el 15 de febrero de 2017.

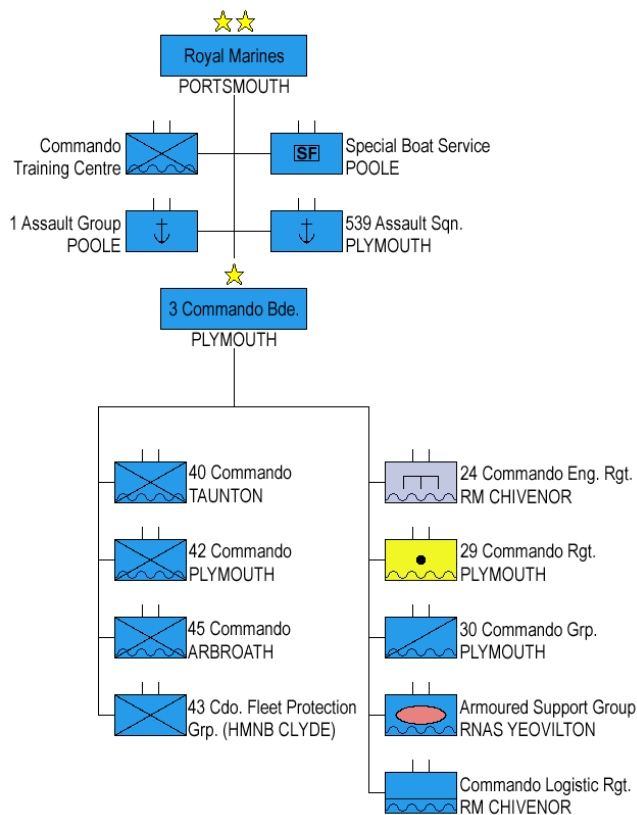
Infantería. Se forman, se equipan y se preparan en el seno de la Marina militar correspondiente, de manera que se alcanza el mayor grado de interoperabilidad y especialización posible con el resto de la fuerza naval.

Este modelo se traduce de forma claramente mayoritaria en la organización de un cuerpo de Infantería de Marina independiente dentro de la Armada y, de forma particular, en el caso de la Marina de Italia, donde no existe un cuerpo específicamente diseñado para este fin y las Unidades de Infantería mencionadas anteriormente son dotadas con personal de cuerpos puramente navales.

Como se ha indicado, salvando la singularidad italiana, el modelo mayoritario entre las potencias occidentales es el de ofrecer esta capacidad por medio del citado cuerpo de Infantería de Marina, y a él responde por ejemplo la organización de las Armadas del Reino Unido, con sus *Royal Marines*, los Países Bajos con sus *Korps Mariniers*, Portugal con su *Corpo de Fuzileiros* o España, con su Cuerpo de Infantería de Marina.

En estos cuatro casos, los respectivos cuerpos de Infantería de Marina aportan a sus Armadas tres elementos fundamentales y basados siempre en sus capacidades de combate terrestre: las fuerzas de desembarco, las fuerzas de protección y las fuerzas especiales: de operaciones especiales/guerra naval especial.

El caso del Reino Unido supone por entidad e intereses la mejor referencia para una potencia europea como es España. La organización de los *Royal Marines* articula estos elementos principales con una entidad que ronda actualmente los 7.000 efectivos reales, por debajo de su plantilla orgánica. De ellos se destacan los siguientes: la *3 Commando Brigade*, cuyo cometido principal es proporcionar el núcleo de tropas a aportar a una fuerza expedicionaria o de desembarco, y el *Special Boat Service* o SBS, su núcleo de fuerzas especiales.



Dentro de la *3 Commando Brigade* junto con el *40*, *42* y *45 Commando* —Unidades de Infantería de entidad batallón— se encuentra el *43 Commando Fleet Protection Group*, otra unidad de entidad batallón destinada a ejercer cometidos de seguridad y *Force Protection* a las fuerzas navales. Una unidad que no se hace cargo de la seguridad de las instalaciones navales en territorio británico, con la salvedad de aquellas donde se ubican los recursos nucleares de la *Royal Navy*.

Como particularidad, hay que destacar que los apoyos de combate de ingenieros y artillería son aportados por la *Royal Artillery* y los *Royal Engineers*, sobre la base de dos unidades especializadas para ello que constituyen lo que se denomina *Army component* de la *3 Commando Brigade*.

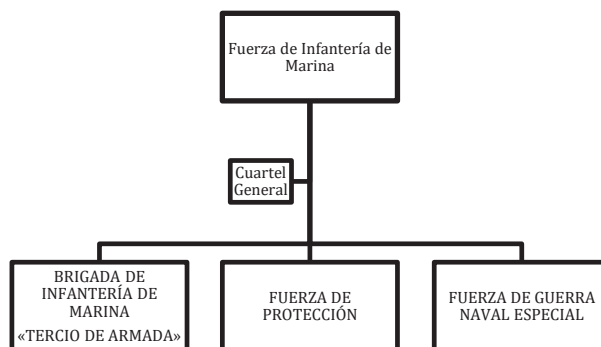
Los Países Bajos cuentan con unas Fuerzas Armadas mucho más reducidas. Sin embargo, la organización del *Korps Mariniers* es similar a los *Royal Marines* en cuanto a funciones. Cuenta con unos efectivos cercanos a los 2.300 militares que suponen aproximadamente un tercio del total de la Marina holandesa. Presenta como mayor nivel

de ambición la posibilidad de articular una agrupación táctica sobre la base de dos batallones de Infantería: el 1 y 2 *Mariniersbataillon*.

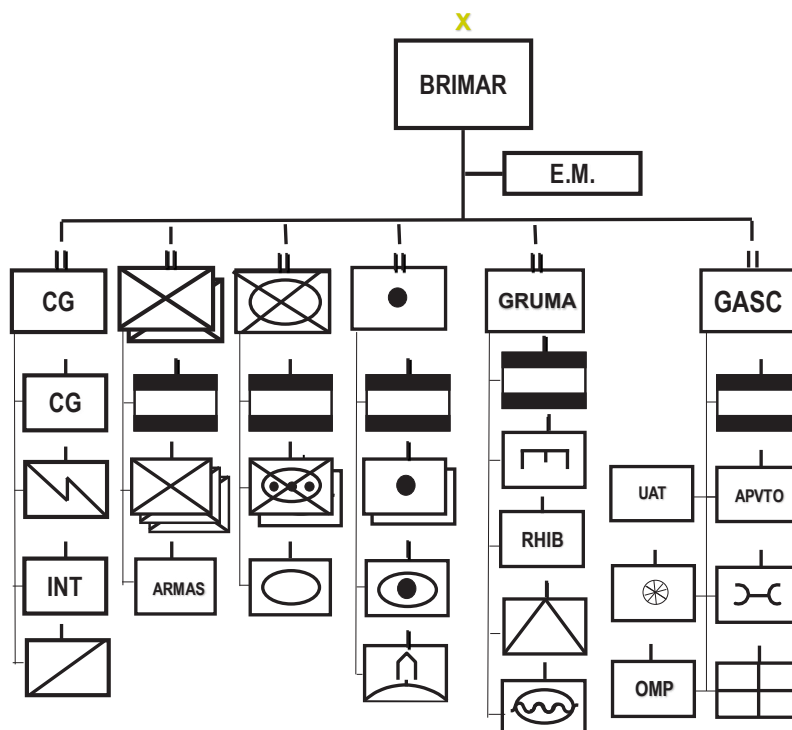
Sobre el *Korps Mariniers*, procede destacar la particularidad de que desde el año 1972, merced a un acuerdo bilateral, Unidades de Infantería de Marina de los Países Bajos se integran en la 3 *Commando Brigade* de los *Royal Marines*. Con ellos se adiestran y participan en operaciones.

En el caso de Portugal, con una entidad más reducida acorde al tamaño de sus Fuerzas Armadas —en su proyecto para el año 2020 pretende disponer de entre 30.000 y 32.000 efectivos entre los tres ejércitos— cuenta con un *Corpo de Fuzileiros* organizado en dos batallones de Infantería —*Batalhão de Fuzileiros N.º 1* y *Batalhão de Fuzileiros N.º 2*— reforzados con una unidad de medios de desembarco, una de apoyo de fuegos y una de transporte táctico, destinados a proporcionar la fuerza de desembarco y su *Destacamento de Ações Especiais*, que supone la fuerza de operaciones especiales de la Armada portuguesa.

Por último, con idéntico concepto, detallar la organización de la Fuerza de Infantería de Marina española, integrada en la Flota. Al igual que en los dos casos anteriores, proporciona las fuerzas de desembarco, las fuerzas de protección y las fuerzas de operaciones especiales/guerra naval especial, de acuerdo con la siguiente organización:



De las tres unidades que la conforman, la de mayor entidad y que constituye el núcleo de la fuerza expedicionaria y la fuerza de desembarco es la Brigada de Infantería de Marina, cuya organización a su vez es la siguiente:



Como se puede ver, el núcleo fundamental destinado a actuar como fuerza expedicionaria lo constituye un elemento de entidad brigada, organizada, preparada y equipada como gran unidad de Infantería polivalente.

Cuenta con tres batallones de Infantería de desembarco —unidades de maniobra de Infantería, uno de los cuales mecanizado—, un grupo de Artillería de desembarco con tres baterías de obuses y una de misiles antiaéreos, un batallón de cuartel general con las compañías de cuartel general y comunicaciones y las de inteligencia y reconocimiento. Un grupo de movilidad anfibia con apoyos de combate específicos —incluida una compañía contracarro— y un grupo de apoyo de servicio de combate.

Proporciona así una capacidad de combate en tierra reforzada con aquellos elementos adicionales necesarios para realizar sus cometidos derivados de especialización para actuar además en el ámbito marítimo. Una unidad que agrupa orgánicamente unidades de combate, apoyo de combate y de apoyo de servicios de combate disponiendo un conjunto con capacidad completa.

Es, en definitiva, una brigada polivalente dotada de sistema de mando, control, comunicaciones/computación e inteligencia, sistema de combate, apoyo de combate y

apoyo de servicios de combate, cuyo mayor valor reside en dotar sus posibilidades de actuación con un nivel de alistamiento superior, gracias a su integración con los buques anfibios del Grupo-2 de la Flota y su logística, que le permiten estar preparada para un despliegue en un plazo sensiblemente menor que sus homólogas convencionales.

Una combinación que ofrece un binomio expedicionario capaz de desplazarse a cualquier zona de operaciones localizada próxima al ámbito marítimo, en un plazo de tiempo muy reducido con todo su sostenimiento y potencia de combate. Con largas posibilidades de permanencia en zona apoyadas por los buques, sin que por ello haya de adquirirse obligatoriamente el compromiso político de un despliegue de fuerzas en zonas de soberanía. Una fuerza de acción rápida.

Esta circunstancia es la que proporciona a la Armada y a España ser una de las pocas naciones que puede proyectar a todo tipo de escenarios una capacidad de combate en tierra completa y desde la mar, aportando así un valor muy relevante a la disuasión. Un elemento sumamente versátil, apto para ser empleado en múltiples tipos de misión y con una naturaleza intrínsecamente expedicionaria.

Subrayar que, la principal diferencia entre la organización española y británica, reside en que la *3 Commando Brigade* concentra la inmensa mayoría de los efectivos de su Infantería de Marina británica con una plantilla sensiblemente superior a la de la BRIMAR, mientras que en el caso español, la necesidad de proporcionar seguridad a instalaciones navales en territorio nacional provoca que haya que repartirlos entre esta y la Fuerza de Protección.

La Fuerza de Protección no es una fuerza desplegable —salvo en lo relativo a los destacamentos destinados a proporcionar *Force Protection* a las fuerzas navales destacadas— y realiza sus principales cometidos en territorio nacional.

Igualmente conviene precisar que, si bien lo más probable es que la artillería de desembarco, los carros o las fragatas y sus modernos sistemas de combate no se empleen con su mayor potencial en los actuales escenarios donde España participa, su papel en la balanza de disuasión es incuestionable, y los patrulleros oceánicos o las Unidades de Infantería ligera desprovistas de apoyo de combate no serían eficaces frente a un enemigo convencional.

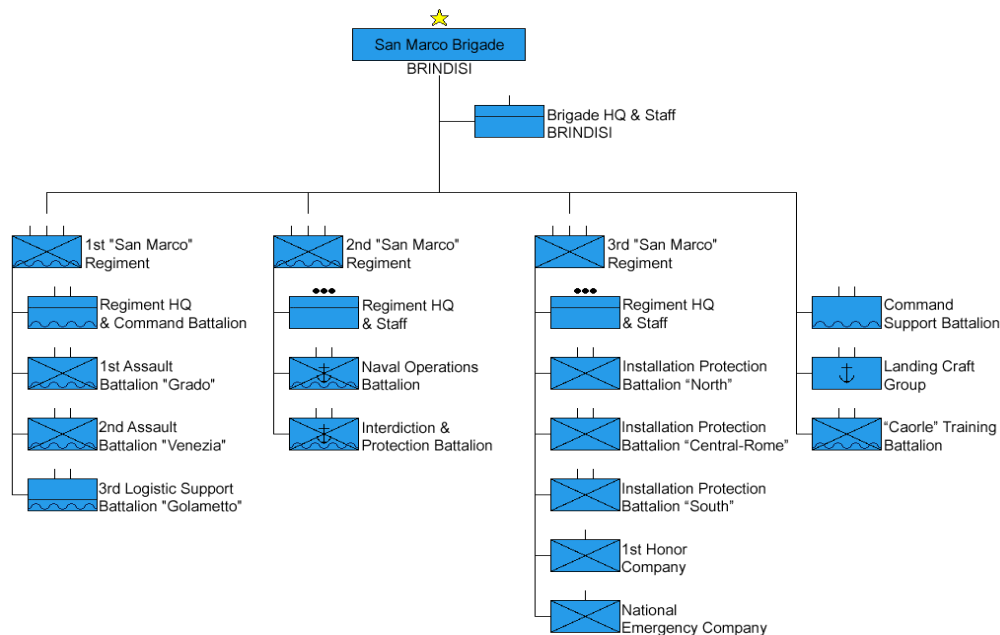
Como curiosidad, citar que la evolución realizada por el Ejército de Tierra hacia sus nuevas ocho Brigadas Orgánicas Polivalentes pretendiendo así mayor polivalencia y adaptabilidad, adapta sus anteriores fuerzas a una organización muy similar a la de la

Brigada de Infantería de Marina, lo que refleja lo acertado de la estructura disponible desde el siglo pasado en el Tercio de Armada³¹.

Por último, hay que tratar la particularidad de Italia, donde la *Marina Militare* no cuenta con un cuerpo de Infantería de Marina como tal y las Unidades de Infantería pertenecientes a la Armada están dotadas con parte de personal de cuerpos puramente navales. Militares formados principalmente para operar los buques, y que han de recibir una especialización adicional en técnicas, tácticas y procedimientos de infantería.

Aun así, la solución al problema ofrece un resultado esencialmente similar. La principal Unidad con que cuenta la Armada italiana para satisfacer su necesidad de fuerzas expedicionarias es la *Brigata Marina «San Marco»*, establecida en el año 2013 sobre la base del antiguo *1º Reggimento San Marco*, sensiblemente reforzado y potenciado hasta alcanzar una entidad de brigada con una fuerza en torno a 3.800 hombres.

Este modelo, sumamente singular, presenta problemas en sus posibilidades, en tanto que, además de que su personal no ha sido formado específicamente, el diseño de la brigada no dispone de una capacidad de combate terrestre completa, como los casos británico o español, ya que carece de suficientes elementos de apoyo de combate.



³¹ Enseñat y Berea, F. (2013) en *Racionalización de las estructuras de las Fuerzas Armadas. Hacia una organización conjunta*. Monografía 138. Escuela Superior de las Fuerzas Armadas. Ministerio de Defensa. Pp 43-77. Pp 69-63.

Como consecuencia de lo expuesto, el modelo italiano, dado su carencia de un cuerpo de Infantería de Marina como tal, la reducida entidad inicial y escaso nivel de desarrollo de la fuerza de Infantería de la *Marina Militare*, se encontró a partir de mitad de la década anterior con que su capacidad de combate mostraba ciertas limitaciones.

Su principal unidad carecía de carros o de suficientes elementos de apoyo de combate —zapadores, artillería etc.— con los que, por ejemplo, si contaban las fuerzas de Infantería de Marinas similares, caso de la española o británica, lo que le llevó a generar una iniciativa llamada a crear lo que se denomina *Forza di Proiezione dal Mare*, que pretende complementar la fuerza del antiguo *1º Reggimento San Marco* con la del *II Reggimento Lagunari «Serenissima»* del *Esercito Italiano*, que sí cuenta con los medios de los que carece la unidad naval³².

Lamentablemente, el resultado dista mucho de haber alcanzado las expectativas creados, en tanto a que, además de las fuertes fricciones provocadas por la excesiva y creciente ambición del *Esercito Italiano* para incrementar sus competencias, la unidad que aporta muestra reiterados problemas para alcanzar la integración anfibia deseada. Por todo ello, la iniciativa parece haber entrado en vía muerta.

El segundo modelo: los casos especiales

En este conjunto deben indicarse únicamente dos países. El primero son los EE.UU., donde la solución adoptada es la más potente de todas: La disposición de un servicio separado de los tradicionales de tierra, mar y aire.

Es con diferencia el modelo más capaz, robusto y potente, pero sin duda el más ambicioso, caro y exigente. Por ello solo está al alcance de una gran potencia como son los EE.UU., y su *US Marine Corps*. Un cuerpo de Infantería independiente, aunque con capacidades y preparación plenamente integradas con la *US Navy*.

Dada su singularidad y elevado nivel de ambición, no sirve para extraer conclusiones aplicables a países más pequeños, como sería el caso de España y el resto de sus aliados europeos.

El segundo caso particular es el modelo francés. Este se basa en pretender solucionar el problema proporcionando un cierto grado de adiestramiento anfibia a unas

³² Ministero della Difesa. *Capacità Nazionale di Proiezione dal Mare - Joint Integrating Concept - JIC 001*. http://www.difesa.it/SMD/_Staff/Reparti/III/Trasformazione/Pagine/Capacita_Nazionale_Proiezione_Mare.aspx Consultado el 07 de febrero de 2017.

determinadas unidades del Ejército de Tierra. Las unidades «predesignadas» para ello son: la 6th *Brigade Légère Blindée* y la *Brigade d'Infanterie de Marine*, formadas por los *Régiments d'Infanterie de Marine* que componen las tradicionales *Troupes de Marine* del *Armée de Terre* francés.

Unas fuerzas que no están formadas por infantes de Marina, si no por tropas del Ejército de Tierra, que conservan esta denominación histórica por una cuestión de tradición. Algo que, en ocasiones, lleva a analistas que desconocen la organización francesa a caer en el error de pensar que estas cuentan con un Cuerpo de Infantería de Marina y que este pertenece al Ejército de Tierra.

Las dos brigadas citadas comparten este cometido de dotarse de cierta preparación para participar en operaciones anfibas, con el principal de actuar como brigadas polivalentes —*Multirole brigades*— que les demanda *Le Livre blanc 2013*³³. Como bien apunta el teniente coronel del Ejército de Tierra francés Guillaume Garnier, se trata de un modelo que muestra diversas desventajas, entre ellas la de duplicar cometidos y la muy relevante de no permitir un adiestramiento anfibo completo³⁴.

Así pues, la carencia de una fuerza de Infantería de Marina propiamente dicha, y el empleo alternativo de fuerzas del Ejército formadas, equipadas y preparadas de forma independiente a la Armada, con duplicidad de cometidos y escasa preparación y formación anfibia, presenta limitaciones y problemas de interoperabilidad entre las fuerzas navales y las de desembarco, pudiendo calificarse de escasamente funcional. Este modelo es por tanto el que alcanza la menor especialización para trabajar en el entorno marítimo y, como consecuencia, el que menor capacidad de respuesta ofrece al escenario inmediato.

Posiblemente, en todo esto haya que buscar la razón por la que el único país que lo mantiene es Francia.

Por otro lado, indicar que, aunque en otro orden, la Marina francesa dispone de unas unidades orgánicas dedicadas únicamente a misiones especiales y cometidos de protección agrupadas en la *Force maritime des fusiliers marins et commandos*, que por lo tanto no aportan el núcleo de tropas para la fuerza expedicionaria o de desembarco y no responden al concepto que trata este apartado.

³³ Ministère de la Défense (2013) *French White Paper. Defence and national security*, pp.. 89-91 y p. 130.

³⁴ Garnier, G. (2014) «The amphibious endeavour: tactical risk, strategic influence» en *Focus Stratégique* N.º46 bis. *Laboratoire de recherche sur la defense*, pp 15-16.

La evolución de los modelos

Como se puede ver los aliados europeos de España en la OTAN y la UE están incrementando el peso de sus capacidades de actuar en el medio marítimo-litoral. Si bien las Fuerzas Armadas occidentales han sufrido una transformación y un ajuste en los últimos años, muy en especial las del Reino Unido y Francia, este se ha centrado principalmente en sus capacidades específicamente terrestres, mientras que sus capacidades marítimas y aéreas —aun siendo igualmente minoradas— han visto reforzado su papel.

En el caso concreto de las fuerzas de Infantería de Marina, tanto Reino Unido como los Países Bajos, y en su caso Italia, han sostenido o incrementado sus organizaciones. Fuerzas que, lejos de sufrir reducción alguna en los ajustes globales, han consolidado sus capacidades y protagonismo.

En todos los casos, estas fuerzas de Infantería de Marina buscan responder a las mismas capacidades que las unidades de maniobra de infantería regulares, organizadas en unidades de maniobra, de apoyo de combate y de apoyo de servicio de combate con los correspondientes elementos de mando y control.

Lo hacen sin embargo con una cualidad añadida: poder hacerlo con la mayor eficacia desde la mar. Aportan así la especialización necesaria para actuar en el medio marítimo-litoral, organizado sobre la base de poder actuar en un escenario terrestre con las mismas garantías que sus equivalentes convencionales.

En relación con esto, volviendo la mirada a la transversalidad indicada en apartados anteriores, en el caso español el *Concepto de empleo de las Fuerzas Armadas 2017*, al analizar el entorno operativo, detalla como una de las demandas exigidas para hacer frente a la incertidumbre y adaptabilidad, la disposición de organizaciones polivalentes y multipropósito. Un factor que tradicionalmente ha marcado la condición y organización de las fuerzas de Infantería de Marina, cuya preparación y equipo les lleva precisamente a capacitarse para operar con esta marcada transversalidad sobre los escenarios marítimo-litoral y terrestre, exigencia implícita en el documento indicado, cuando este subraya la «multidimensión», con la simultaneidad de los conflictos en los dominios físicos marítimo-terrestre y aeroespacial³⁵.

³⁵ Estado Mayor de la Defensa (2017). *Op. Cit.*, pp. 13-14 y 15.

Como fuerzas expedicionarias, las fuerzas de Infantería de Marina han evolucionado para mostrar un mayor grado de alistamiento con la mayor versatilidad y la mencionada especialización añadida. Esto ha definido estos modelos de brigadas polivalentes que ofrecen así más valor prácticamente al mismo coste.

En la actualidad, países como Italia o Gran Bretaña e incluso Francia y en menor medida los Países Bajos como consecuencia de su más reducida entidad, han apostado por una fuerza de Infantería de Marina cuya organización genera las fuerzas expedicionarias sobre una unidad de entidad brigada de infantería, al tiempo que proporcionan los elementos de combate que contribuyen a reforzar las fuerzas navales con elementos de *force protection*, y en el caso del modelo más extendido y completo, las fuerzas de operaciones especiales/guerra naval especial.

En todos, las fuerzas de Infantería de Marina han ganado potencial, organizadas en unidades polivalentes y dotadas de apoyos de combate —artillería, ingenieros-zapadores etc.—, y apoyo de servicios de combate —transportes, sanidad, aprovisionamiento etc.—. Capaces de articular organizaciones operativas de diferente entidad y composición, en función de su misión.

Igualmente, la transformación sin reducción de estas fuerzas de Infantería de Marina sobre una estructura de Cuerpo ha pretendido mantener una suficiente masa crítica que permita sostener un modelo eficiente. Algo esencial para garantizar su disponibilidad en el medio y largo plazo.

Todo esto refleja muy bien la visión de todos estos países acerca de la creciente importancia del entorno litoral como escenario de una parte muy significativa de las operaciones militares futuras.

Algo que recomienda disponer de fuerzas especializadas en operar en estos ambientes, liderando y llevando a cabo un importante papel en todas ellas.

Todas ellas, merced a sus capacidades y diseños preparados para operar en escenarios terrestres han sido aprovechadas de forma recurrente para participar en sus respectivas operaciones junto con unidades similares de sus ejércitos de tierra.

Esto es consecuencia de la transversalidad de sus posibilidades y de la necesidad de repartir el esfuerzo y equilibrar alistamiento y preparación en el conjunto de las Fuerzas Armadas. Al mismo tiempo, esta forma de trabajar, incrementa la necesaria interoperabilidad con las fuerzas específicamente terrestres, cuestión esencial para la necesaria integración conjunta.

Como se ha apuntado antes, la excepción más relevante ha sido España, cuya fuerza de Infantería de Marina no ha desplegado en los últimos años contingentes y responsabilidades relevantes acordes a sus posibilidades y entidad en estos escenarios ajenos al específicamente naval, limitándose a enviar pequeños destacamentos puntuales y de forma ocasional.

Más allá de lo comentado, la relevancia de las fuerzas de Infantería de Marina es muy notable en los países tratados de forma que trasciende de forma singular a lo conjunto. En Gran Bretaña, por ejemplo, la *3 Commando Brigade* de los *Royal Marines* forma parte concreta e inexcusable de su *Joint Force 2025*³⁶. Una *Joint Force* a la que se le plantea la exigencia de «operate effectively overseas»³⁷. Es decir, que al elevado nivel de alistamiento se le resalta el reconocimiento de su naturaleza expedicionaria y su intrínseca polivalencia.

Por último, en el caso español, a la hora de destacar las características que debe cumplir la Fuerza Conjunta, el *Concepto de empleo de las Fuerzas Armadas* subraya las de: adecuación, alta disponibilidad, versatilidad, eficiencia, carácter expedicionario y resiliencia. Características que se ajustan muy bien al perfil de una fuerza de Infantería de Marina integrada en la fuerza naval que le proporciona la capacidad fundamental de proyección y sostenimiento³⁸.

Se pueden destacar además que tres de ellas son especialmente intrínsecas de esta fuerza, lo que contribuye a otorgarle todavía mayor valor en el marco actual: la alta disponibilidad —su condición para desplegar y actuar en muy corto periodo de tiempo con todos sus medios—, el carácter expedicionario —con la autonomía que le proporciona el apoyo del conjunto de la fuerza naval—, y la versatilidad —con capacidad de actuar en dominios operativos tanto marítimos como terrestres—.

Conclusiones

La evolución de los escenarios de conflicto, donde se estima más probable que las Fuerzas Armadas de los países occidentales desarrollen sus funciones en los próximos

³⁶ National Security Strategy and Strategic Defence and Security. Review 2015. A Secure and Prosperous United Kingdom. Noviembre de 2015. P. 31.

³⁷ *Ibid.*, p. 30.

³⁸ Estado Mayor de la Defensa (2017). *Op. Cit.*, p. 32.

años, está fuertemente marcada por lo que se conoce como entorno marítimo y marítimo-litoral.

Esta circunstancia ha llevado a que, en el marco de una reducción general de las Fuerzas Armadas de los países europeos, las Marinas en general y sus fuerzas de Infantería orgánicas, especializadas en completar la proyección del poder naval sobre tierra y en trabajar en este entorno, aun minorando y racionalizando sus estructuras, hayan visto incrementado su peso específico.

Se han consolidado sus organizaciones, transformándolas y, en algunos casos, potenciándolas sensiblemente. Se ha apostado de forma mayoritaria y clara por la disposición de una Infantería de Marina organizada sobre una estructura de Cuerpo, con suficiente masa crítica para poder aportar una capacidad de combate sostenida en el tiempo y con suficientes garantías.

Aquellos escasos casos en los que no se ha optado por este diseño —salvo el de los EE.UU.—, se han mostrado múltiples problemas y dificultades, cuyo resultado no ha sido el esperado, limitando sus posibilidades de empleo en el ámbito marítimo-litoral.

Por esta razón no han sido imitados y se han convertido en modelos singulares.

Los nuevos escenarios y formas de participación están igualmente realizando una fusión entre los tradicionales ámbitos marítimo y terrestre, lo que está llevando a que las capacidades de las Fuerzas Armadas occidentales se empleen con una novedosa *transversalidad*.

Un modelo que, allí donde no sea necesaria una especialización concreta, huye de la tradicional asignación de fuerzas a escenarios en función de los ejércitos de procedencia y atiende a sus posibilidades y a la exigencia de sostener un modelo de fuerzas equilibrado en su conjunto.

Igualmente, el escenario futuro y el nuevo modelo de conflicto están exigiendo la transformación de los diseños tradicionales hacia el refuerzo de las capacidades expedicionarias y la polivalencia en los medios y organizaciones. Una circunstancia a la que, por otra parte, también se ajustan muy bien las fuerzas de Infantería de Marina, cuyas características siempre han ido marcadas por esas dos condiciones.

La transformación y consolidación de la fuerza de Infantería de Marina se puede asociar al propósito de ofrecer «más valor con la misma entidad» y, como se ha indicado, es especialmente significativa en aquellas Fuerzas Armadas en que ha ido paralela a una

muy relevante reducción en sus ejércitos de tierra, como ha sido el caso británico, y la progresiva reducción de las estructuras «huecas», no desplegadas.

Con todo lo expuesto, se puede resaltar que el valor que aporta una fuerza de Infantería de Marina es incuestionable por varios motivos.

Su especialización proporciona una capacidad esencial para participar en el ámbito donde se desarrollará el mayor número de conflictos en los próximos años: el litoral; un entorno de alta relevancia económica y muy elevado impacto en los intereses occidentales.

Un entorno en el que la sinergia y potencial que adquiere la Infantería de Marina formando un binomio con los buques anfibios y sus escoltas ofrece un valor importantísimo para contribuir a la seguridad y los intereses españoles en el mundo, aportando unas fuerzas de acción rápida con muy elevado nivel de alistamiento, baja huella logística y gran capacidad de permanencia en zona sin comprometer políticamente la libertad de acción del gobierno.

Su organización en torno a unidades de maniobra de infantería reforzadas por unidades de apoyo de combate y apoyo de servicios de combate disponen un diseño completo, polivalente y versátil. Capaz de adaptarse a múltiples y diferentes misiones y preparado para actuar de forma transversal sobre los escenarios marítimo y terrestre. Algo que le permite ofrecer «más» valor que las unidades regulares.

La evolución y el papel que están jugando otras fuerzas de Infantería de Marina aliadas deben hacer pensar en que su consolidación y refuerzo responde al importante papel que juegan en la seguridad y defensa de nuestros aliados.

Por todo ello, todas estas fuerzas de Infantería de Marina han venido siendo empleadas con profusión y relevancia en las nuevas misiones y zonas donde se han desarrollado las operaciones militares de nuestros aliados. Todas han sido objeto de atención en el alistamiento y el destino de los recursos más críticos.

Sin embargo, si a pesar de todo esto y de la línea que están siguiendo nuestros aliados, creemos firmemente que todos ellos están equivocados y el escenario futuro no lo demandará; si creemos que las fuerzas de Infantería de Marina no son útiles y pensamos que su disposición no reporta beneficio alguno o que su supresión redundará en una mayor disuasión, o si estimamos que es mejor contar únicamente con unidades convencionales sin esta capacitación «plus» y que habremos ganado algo con ello,

entonces quizá sea mejor dejar de disponer de esta fuerza y cerrar así más de 480 años de historia sirviendo a España.

Pero si por el contrario pensamos que sí aportan mucho valor, con escaso coste, que su polivalencia y capacidades les permiten realizar los mismos cometidos que las unidades convencionales similares, que son capaces de hacer «más» en determinados ámbitos y que, por tanto, son útiles y necesarias, entonces debemos preocuparnos por mantenerlas equipadas y adiestradas.

Debemos de asegurar su singular y elevado nivel de alistamiento y, sobre todo, un frecuente y relevante empleo en operaciones, junto con las demás unidades.

De lo contrario, dejando de usar una herramienta útil sin una razón sólida que lo justifique, provocaremos un imprudente e innecesario desequilibrio en el conjunto de las Fuerzas Armadas y correremos el riesgo de perder una capacidad muy singular y necesaria en el futuro inmediato, sin haber obtenido ningún beneficio a cambio.

*Adolfo Morales Trueba**
Teniente coronel de Infantería de Marina (DEM).
Doctor seguridad internacional.

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documentos

INVESTIGACIÓN



Documentos

INVESTIGACIÓN

1111 Grandes tendencias políticas y sociales de interés para la seguridad y la defensa. Perspectivas europeas y norteamericanas. Javier Jordán Enamorado

Grandes tendencias políticas y sociales de interés para la seguridad y la defensa. Perspectivas europeas y norteamericanas

Resumen:

Este informe se enmarca en el Programa *Trabajos de Futuro*, liderado por el Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), con el apoyo del Centro Conjunto de Desarrollo de Conceptos (CCDC). El informe ofrece un estado de la cuestión sobre los estudios prospectivos en materia de seguridad y defensa elaborados por la Alianza Atlántica, la Unión Europea y distintos organismos vinculados a los Ministerios de Defensa de Alemania, Canadá, España, Estados Unidos, Francia, Italia y Reino Unido. Se trata de trabajos que pretenden identificar, analizar y prever la evolución de las tendencias globales que afectarán a la estabilidad y seguridad global en el largo plazo, en un horizonte temporal que, dependiendo del documento, oscila entre 2030 y 2045. El informe centra su atención en las grandes tendencias políticas y sociales con impacto en los de ámbitos militar y de Defensa. El informe aporta una revisión de los resultados de esos trabajos, señalando sus similitudes, diferencias y visiones complementarias, así como eventuales limitaciones y puntos de mejora. Previamente el informe introduce al lector en la naturaleza de este tipo de documentos y en las metodologías empleadas para su elaboración.

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

Abstract:

This report is part of the Future Work Program, led by the Spanish Institute for Strategic Studies (IEEE), with the support of the Joint Conceptual Development Center (CCDC). The report presents a state of the art of prospective studies on security and defense prepared by the Atlantic Alliance, the European Union and the Ministries of Defense of Canada, France, Germany, Italy, the United Kingdom and the United Kingdom. These works aim to identify, analyze and predict the evolution of global trends that will affect global stability and security in the long term, in a time horizon that, depending on the document, ranges between 2030 and 2045.

The report focuses on major political and social trends with an impact on the military and Defense sectors. The report provides a critical synthesis of the results of these works, pointing out their similarities, differences and complementary visions, as well as possible limitations and improvement points. Previously, the article introduces the reader to the nature of this type of document and to the methodologies used for its elaboration.

Palabras clave:

Estudios de futuro; tendencias globales; seguridad global; políticas públicas de Defensa; Norteamérica; Europa Occidental.

Keywords:

Future studies; Global trends; Global security; Public Defense policies; North America; Western Europe.

Introducción

Existe la percepción de que vivimos tiempos confusos y de cambio acelerado (Mead 2014; Johnson 2015; Rothkopf 2016). Y, en efecto, las revueltas árabes de 2011, las conquistas territoriales del Califato Islámico en Siria e Irak en 2014, el Brexit, o la victoria electoral de Donald Trump en Estados Unidos en 2016, son acontecimientos de enorme trascendencia que habrían sido muy difíciles de anticipar nada más iniciarse la presente década.

Ante tales fenómenos el análisis estratégico y la prospectiva ayudan a sistematizar la información, a estimular la apertura mental y a generar conocimiento orientado a la toma de decisiones sobre asuntos públicos (Astirraga 2016). La prospectiva no pretende conocer con certeza el futuro. Como afirman Goudet y Durance (2009, 25): *«Toda forma de predicción es una impostura. El futuro no está escrito, sino que está por construirse. El futuro es múltiple, indeterminado y abierto a una gran variedad de futuros posibles»*. En especial en el ámbito de estudio de la Ciencia Política y de la Sociología.

Los estudios prospectivos se encuentran estrechamente ligados al ámbito de las políticas públicas. Prospectiva y planificación estratégica son —o deberían ser en la práctica— realidades inseparables (Godet 2007, 6). La prospectiva es una precondition necesaria de la planificación (Neumann & Overland 2004, 267). También puede cumplir una función evaluativa previa a la implementación, actuando a modo de túnel de viento de la estrategia elegida (Ogilvy 2015). La prospectiva ayuda a identificar señales de alerta temprana, a valorar la fortaleza de las competencias nucleares de la propia organización, a generar opciones estratégicas mejores, y a evaluar el riesgo de cada una de esas opciones a partir de las incertidumbres identificadas (Schoemaker 1995, 25). Plantear una gama de futuros posibles mediante técnicas como el análisis de escenarios estimula a pensar sobre los caminos que pueden conducir a ellos, sobre su eventual impacto, y sobre potenciales rupturas de tendencias consideradas estables (Godet y Durance 2009, 26). Identificar y establecer relaciones causales entre las variables clave que dan forma a los escenarios resulta en sí mismo instructivo. También lo es tomar conciencia de las incertidumbres asociadas a los valores que pueden adoptar dichas variables, así como de las consecuencias y relevancia de los procesos de cambio en general, y de cómo estos

afectarán a una determinada organización o Estado (Neumann & Overland 2004, 266). En la última década, la Alianza Atlántica, la Unión Europea y diversos organismos adscritos a los Ministerios de Defensa de los principales países de Norteamérica y Europa en términos de gasto bruto en defensa (Alemania, Canadá, España, Estados Unidos, Francia, Italia y Reino Unido) han elaborado estudios prospectivos con el fin de identificar y analizar las grandes tendencias políticas y sociales que afectarán a la seguridad global en un arco temporal que abarca desde 2030 a 2045. El propósito de este informe es ofrecer un estado de la cuestión (*state of the art*) sobre los resultados de esos trabajos y obtener una perspectiva inicial sobre las grandes tendencias que configurarán el segundo tercio del siglo XXI en lo que respecta las relaciones globales, la política y la sociedad.

Este informe se enmarca en el Programa *Trabajos de Futuro*, liderado por el Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), con el apoyo del Centro Conjunto de Desarrollo de Conceptos (CCDC). Forma parte a su vez del Plan Anual de Investigación del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN), dentro del cual se integran tanto el IEEE como el CCDC. Todo lo dicho en las líneas previas sobre la importancia de la prospectiva cobra un relieve especial en el planeamiento de la política de Defensa. El diseño y adquisición de capacidades militares se basa en buena medida en el análisis de los riesgos y amenazas —así como de las oportunidades— que plantea el entorno estratégico. Pero como el proceso de desarrollo de dichas capacidades tiende a contarse en lustros, puede darse una asincronía entre las capacidades, una vez operativas, y los cambios experimentados por el entorno para el que fueron inicialmente concebidas. De ahí que el planeamiento de la Defensa requiera ineludiblemente de un esfuerzo prospectivo previo. Este es el contexto y la orientación del presente informe.

Criterios de selección de los estudios prospectivos y metodologías empleadas

Existen decenas de programas de investigación prospectiva, tanto en el ámbito privado como en el público, nacionales e internacionales, que de un modo u otro abordan motores de cambio (*drivers*) relacionados con las grandes tendencias políticas y sociales que afectarán al futuro de la seguridad global.

Dada la naturaleza del Programa en el que se enmarca este informe y con el fin de acotar el trabajo, se ha optado analizar documentos con contenido prospectivo de carácter público, elaborados por organismos oficiales de seguridad y defensa en el marco del denominado espacio euroatlántico (Norteamérica y Europa Occidental), entre los años 2009 y 2016. Esta delimitación nos permite conocer la perspectiva —en muchos aspectos común dentro de dicho espacio— sobre las tendencias que marcarán el futuro de la seguridad y defensa global.

La relación de documentos analizados es la siguiente:

- Alemania, *White Paper 2016 on German Security Policy and the Future of the Bundeswehr*, publicado ese año por el Gobierno Federal alemán.
- Alianza Atlántica, Informe final del NATO Multiple Futures Project *Navigating towards 2030* publicado en 2009; *Strategic Foresight Analysis 2013 Report* (con horizonte temporal 2030) y su revisión posterior *Strategic Foresight Analysis 2015 Report*. También el *Framework for Future Alliance Operations*, publicado en 2015 con horizonte temporal 2030. La elaboración y publicación de todos estos documentos recayó en el Supreme Allied Commander Transformation (SACT).
- Unión Europea, El *Global Trends to 2030, Can the EU meet the challenges ahead?*, publicado en 2015 por el European Strategy and Policy Analysis System (ESPAS).
- Canadá, *The Future Security Environment 2008-2030* de 2009 y *The Future Security Environment 2013-2040* de 2014, publicados ambos por el Ministerio de Defensa Nacional y elaborados por el Chief of Force Development (CDF).
- España, *La Fuerza Conjunta ante los retos del futuro. Preparándonos para las operaciones hasta el 2030*, publicado en 2009 por el Estado Mayor de la Defensa.
- Estados Unidos, *Global Trends 2030, Alternative Worlds* y *Global Trends, Paradox of Progress*, elaborados y publicados por el National Intelligence Council (NIC) en 2012 y 2017 respectivamente. También el *Joint Operating Environment 2035*, publicado por el Joint Force Development (JFD) en 2016, dependiente del Joint Chiefs of Staff.
- Francia, *Strategic Horizons 2040*, supervisado por la Delegación de Asuntos Estratégicos (DAS) del Ministerio de Defensa y publicado en 2013. El *Capstone Concept on the Employment of Armed Force*, publicado en enero de 2010 por el

Centro Interejércitos de Conceptos, Doctrinas y Experimentación del Estado Mayor de los Ejércitos francés (CICDE).

- Italia, *The world in 2030. Regional Trends*, publicado en 2007 por el Centro Militar de Estudios Estratégicos. *White Paper on International Security and Defence del Ministerio de Defensa*, publicado en 2015. Y el *Capstone Concept CC – 001 Military Implications of the Future Operational Environment*, elaborado por el Centro para Innovación en Defensa del Estado Mayor General, publicado en 2012.
- Reino Unido, *Global Strategic Trends - Out to 2045*, elaborado por el Centro de Desarrollo de Conceptos del Ministerio de Defensa británico en 2014. También el *Future Operating Environment 2035*, publicado también por dicho Centro en 2014.

La mayoría de los documentos incluyen una explicación de la metodología de trabajo empleada. En líneas generales es la siguiente:

- Un equipo permanente, adscrito al centro o programa responsable de elaborar el documento, se encarga de coordinar el proceso y redactar el informe final.
- Dicho equipo comienza su trabajo con una revisión de documentos similares de países aliados y de otros trabajos prospectivos sobre contenidos afines (por ejemplo de las diversas agencias de Naciones Unidas del Banco Mundial, etc.). También se realiza un estudio del entorno estratégico actual y de sus principales tendencias a partir de fuentes oficiales, académicas y de *think-tanks* internacionales.
- Sobre la base de esa revisión y vaciado documental, el equipo comienza su trabajo analítico con una primera propuesta de variables —que podríamos entender como variables independientes respecto a la variable dependiente «escenario futuro»— que configurarán el porvenir. En la literatura que hemos examinado no existe una terminología común. Algunos de los informes se refieren a esas variables como *drivers* (MFP 2009, 14). Otros las denominan *tendencias*. Y a su vez otros distinguen entre *temas* y *tendencias*, siendo los primeros agrupaciones de las segundas (SACT 2013, 4). Por otro lado, algunas tendencias son firmes, conocidas y su evolución se considera predecible a grandes rasgos. Son denominadas entonces *megatrends* por el NIC (2012), *projections* por el ESPAS (2015). También hay motores de cambio cuya evolución es difícil determinar y que reciben el nombre de *game changers* por el NIC (2012), *uncertainties* por el ESPAS (2015) y *step*

change por el DAS (aunque en este último caso se encuentra a medio camino entre las incertidumbres y las *wild cars*). A esas categorías se suman los eventuales sucesos altamente improbables y disruptivos, denominados *wild cards*, tanto por el NIC como por ESPAS. En el lenguaje común son conocidos también como *cisnes negros* (Taleb 2008). Lo habitual es que la identificación y definición precisa de todas esas variables sea resultado de un largo proceso de análisis colectivo del equipo contando además con asesoramiento externo.

- Varios de los informes incluyen una propuesta de escenarios basándose en las tendencias identificadas (MFP 2009; NIC 2012, 2017; EMAD, 2009). Normalmente se trata de un número reducido de ellos (tres o cuatro), que además no son mutuamente excluyentes. Se asume una eventual combinación de elementos de unos y otros, con mayor o menor intensidad en diferentes regiones del planeta. Con esos escenarios no se pretende abarcar todas las configuraciones del futuro. Las posibles combinaciones de los distintos drivers —sin mencionar el impacto de eventuales cisnes negros— generarían un número inmanejable de escenarios, y la mayor o menor probabilidad se otorgaría en cualquier caso mediante valoraciones subjetivas. Por tanto, la finalidad de esa propuesta de escenarios consiste en plantear visiones alternativas del futuro, desafiar presunciones aceptadas, e incentivar una reflexión abierta sobre los retos y oportunidades que están por venir (NIC 2017, 49).
- De manera más o menos explícita todos los informes llevan a cabo un estudio de las implicaciones para la propia organización, derivadas de las variables que configuran el futuro y de las diversas concreciones que este puede tener. Uno de los más minuciosos a ese respecto es el Multiple Futures Project (MFP) de la OTAN, que dedica prácticamente la mitad del espacio de su informe final a las implicaciones. También realizan un esfuerzo considerable en este sentido los documentos prospectivos de los Ministerios de Defensa británico, canadiense y francés, y los *Strategic Foresight Analysis* del SACT de la Alianza Atlántica.
- A lo largo del proceso se acude al asesoramiento externo. Suele tomar la forma de estudios monográficos encargados a académicos o consultores que desarrollan con mayor profundidad algunas de las variables clave identificadas en el paso anterior. También es común celebrar seminarios con expertos nacionales

internacionales procedentes de diversos ámbitos (académico, *think-tanks*, Administración Pública, militares, empresas de defensa, ONG, compañías multinacionales, etc.) donde se presentan y discuten los resultados provisionales, y se incentiva la creatividad mediante técnicas analíticas estructuradas (*brainstorming*, impactos cruzados, *future wheel*, método Delphi, simulación del juego entre actores, etc.). En algunos casos (por ejemplo, en los proyectos de OTAN o en los del NIC norteamericano), se organizan varias rondas de seminarios conforme avanza el proyecto. Por último, algunos programas (como el del Ministerio de Defensa británico) someten la versión final del borrador a una última revisión por especialistas académicos, de *think-tanks* y militares, tanto nacionales como extranjeros. En general, se procura la transparencia del proceso, la apertura al intercambio y una filosofía de trabajo colaborativa.

- Una vez publicado el informe final, el trabajo se actualiza de manera cíclica. Cada cinco años en el Global Trends del NIC norteamericano o en el Global Strategic Trends del Ministerio de Defensa británico. Cada dos, en el Strategic Foresight Analysis de la OTAN. Dicha revisión por parte del equipo permanente, que a menudo supone una repetición de las etapas que acabamos de describir, se traduce en un nuevo informe final. Este proceso iterativo es acorde con la metodología prospectiva y resulta congruente también con el carácter cíclico del planeamiento de Defensa al que están asociados dichos proyectos.

Se trata por tanto de procesos con un elevado coste económico —para los estándares académicos— y que requieren un alto grado de acceso y de participación por parte de la Administración Pública de Defensa. Por ejemplo, el Multiple Futures Project de la OTAN (2009, 2-3, 13) organizó veintiún *workshops* con más de quinientos expertos de cuarenta y cinco países. Por su parte el proceso de elaboración del *Global Trends, Paradox of Progress* del NIC (2017, 74) norteamericano incluyó viajes a treinta y seis países, y encuentros con dos mil quinientas personas, entre las que se encontraban académicos de diversas disciplinas, pensadores, miembros de organizaciones religiosas, representantes de la industria y de los negocios, diplomáticos, expertos en desarrollo, representantes de la sociedad civil, etc. Es difícil encontrar proyectos sobre temas similares y de tal magnitud en el ámbito académico de las Ciencias Sociales. No obstante, como acabamos de señalar, el mundo académico está presente en el

proceso de elaboración de la mayoría de ellos y el resultado final —el informe publicado en abierto— constituye una invitación a seguir reflexionando sobre sus contenidos, también desde la investigación universitaria.

Pasamos ahora a la revisión de esos trabajos, centrando nuestra atención en las grandes tendencias políticas y sociales que afectarán y condicionarán el diseño de las políticas de Defensa de los países estudiados. La extensión de los documentos revisados oscila entre setenta páginas los más breves y algo más de doscientos los extensos. Obviamente, no es posible separar de manera tajante las tendencias políticas y sociales de otras de distinta naturaleza (económica, medioambiental, tecnológica...). Pero por razones de espacio solo no referiremos a estas últimas en la medida en que afecten de manera significativa a las de carácter político y social.

Cambios en el sistema mundial

Un primer tema son los *drivers* relacionadas con la configuración del sistema mundial en el periodo 2030-2045, el auge y el declive de grandes potencias, la tendencia al conflicto o a la cooperación en las relaciones entre ellas, los riesgos derivados de los Estados frágiles y la creciente relevancia de los actores no estatales. De lo contenido en los informes es posible extraer tres grandes conjuntos de motores de cambio. Están presentes en la mayoría de esos documentos, aunque con matices e incertidumbres que iremos señalando.

Relacionados con la multipolaridad, la integración y las dinámicas cooperación/conflicto

Todos los documentos apuntan a una mayor distribución de poder relativo entre las grandes potencias. Y, aunque se reconoce la importancia de las organizaciones internacionales y de los actores no estatales, se asume que el Estado continuará siendo el principal protagonista del sistema (CDF 2014, 2).

De manera periódica —y en el siglo xx en etapas que se cuentan en una o dos décadas— se producen transformaciones de gran calado en la configuración de las relaciones internacionales (Friedman 2009, 1-3; ESPAS 2015, 45). Los cambios derivados de los atentados de Washington y Nueva York en 2001, o de las revueltas árabes de 2011 son ejemplos de ellos. Pero en lo que se refiere a la distribución de

poder relativo, el más relevante de esos cambios tuvo lugar entre 1989 y principios de la década de 1990, cuando se pasó de un sistema mundial bipolar a otro multipolar asimétrico, con una única gran superpotencia capaz de actuar e influir de manera significativa a escala global.

Si se mantiene la tendencia hacia un mayor reparto en la distribución de poder, Estados Unidos figurará entre los principales actores del sistema internacional del nuevo modelo, pero su supremacía se verá cada vez más erosionada por el ascenso de otras grandes potencias (German Federal Government 2016, 30-31; SACT 2015a, 8). En particular por China, que en torno a 2030 se habrá convertido en la primera potencia económica del planeta (ESPAS 2015, 26). Para entonces los dirigentes chinos podrían traducir su poder económico en un sólido poder militar. El documento del Ministerio de Defensa británico estima que en 2045 China podría igualar el gasto en Defensa estadounidense, concentrando así ambas potencias el cuarenta y cinco por cien del gasto militar del planeta (DCDC 2014a, 93). Más conservador sin embargo es el documento canadiense que todavía visualiza en 2040 a Estados Unidos como el actor más poderoso del sistema mundial, en términos militares y económicos (CDF 2014, 5). De la misma opinión es el DAS francés (2013, 204), aunque acepta como probable la sustitución de Estados Unidos por China como policía de Asia Pacífico. Por su parte, el informe de ESPAS (2015, 42) considera que China podría superar a Estados Unidos en presupuesto de Defensa antes de que finalice la década de 2020, aunque esto no se traduciría en auténtica ventaja militar en el horizonte 2030. En el 2035 los británicos también apuntan que Estados Unidos continuará siendo la principal potencia militar mundial, aunque como decimos, rivalizada crecientemente por China (DCDC 2014b, 2).

Otro actor relevante será India. El programa prospectivo británico considera que el gasto en Defensa de India podría sobrepasar al gasto total europeo en 2045 (DCDC 2014a, 93). También se espera que Rusia continúe ocupando un lugar destacado en el panorama internacional pero a distancia de las principales potencias del sistema por las incógnitas que plantea su poder económico y su negativa evolución demográfica (DAS 2013, 109). En cuanto a gasto militar, ESPAS (2015, 42) considera que el presupuesto de Defensa ruso podría superar en 2035 al de Francia, Reino Unido y Alemania juntos. Es decir, parafraseando John Mearsheimer (2003, 55-82)

Rusia sería más efectiva que los países de Europa Occidental a la hora de convertir su poder potencial en poder militar.

Aunque una guerra entre grandes potencias provocaría enormes daños a los contendientes y por tanto resulta muy improbable, lo cierto es que a lo largo de la historia las grandes transiciones de poder de carácter sistémico han ido acompañadas de conflictos armados a la misma escala (CDF 2014, 2; JFD 2016, 5; DAS 2013, 20). La interdependencia económica frena la conducta agresiva entre grandes potencias pero no es una garantía absoluta a la hora de evitar un conflicto armado directo entre ellas (Sterling-Folker 2009; Ferguson 2007). Una mayor cuota de poder relativo suele alimentar la confianza y la ambición, redefiniendo nuevos intereses y objetivos (JFD 2016, 27-28). El incremento de la competición geopolítica puede dar lugar a crisis, a errores de cálculo y a escaladas militares por el ejercicio del poder en aquellos lugares donde se solapan las respectivas áreas de influencia (Ártico, Europa del Este, Asia Pacífico, etc.). Al mismo tiempo, la mayor rivalidad entre grandes potencias hará más frecuente el empleo del veto en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, dificultando así el funcionamiento del sistema de seguridad colectiva (NIC 2017, 19). La creciente distribución del poder supone una vuelta a la normalidad histórica previa al fin de la Segunda Guerra Mundial. A un mundo multipolar. Más significativo, sin embargo, será el fin del predominio del poder occidental, que había sido una de las características permanentes de los últimos doscientos años. Lo cual vendrá dado tanto por la disminución del poder relativo de Estados Unidos como, sobre todo, por la pérdida de relevancia de Europa (DAS 2013, 14). Existe un notable acuerdo en los informes analizados en que el centro mundial se desplazará del espacio euro-atlántico a Asia Pacífico, aunque el ESPAS (2015, 24) matiza que esto dependerá de la continuación del actual orden económico y social, y de que esos países emergentes logren un ritmo de crecimiento sostenido. En un línea similar el DAS francés (2013, 33) y uno de los informes italianos (Gobbicchi 2007, 52) advierten que una disminución, o incluso retroceso, del crecimiento económico chino, unido a graves desigualdades sociales, podría traducirse en una importante inestabilidad social y política dentro del gigante asiático.

Son fundamentalmente tres las tendencias que están reduciendo la cuota de poder relativo europeo:

- El problema endémico de la falta de política exterior común que puede agravarse aún más por los graves desafíos a su cohesión interna, tangibles en la actualidad, y que a medio plazo hacen peligrar la continuidad del proyecto comunitario (German Federal Government 2016, 33; ESPAS 2015, 65; DAS 2013, 210). También de una falta de política de Defensa común que ponga fin a la paradoja de su inefectivo gasto militar, con una sobrerrepresentación del gasto en personal comparado con el norteamericano o con una redundancia de determinados medios que deja capacidades críticas sin cubrir (ESPAS 2015, 72). La Unión Europea solo será vista y tratada como una gran potencia si sus miembros actúan de manera estrechamente concertada. Incluso el Reino Unido —en proceso de abandonar la Unión— asume una pérdida significativa de influencia y un mayor número de pares en el horizonte 2035 (DCDC 2014b, 6).
- La pérdida de competitividad económica de Europa en el mercado global por problemas estructurales de su economía, de su modelo de I+D a la hora de convertir conocimiento en innovación tecnológica rentable, y del agudo proceso de envejecimiento de la población que pondrá en jaque su sistema de bienestar social (ESPAS 2015, 18-19, 56; Gobbicchi 2007, 92).
- Retraimiento estratégico, por la decepción acumulada tras múltiples intervenciones militares y civiles de estabilización de dudosa efectividad en Estados frágiles o fallidos, y muy especialmente por la menor disponibilidad de recursos para ese tipo de misiones (SACT 2015a, 10; DAS 2013, 10, 52). La mayoría de los documentos analizados coinciden en que los problemas estructurales de las economías europeas, unidos al envejecimiento de la población y a la presión consiguiente sobre el sistema de bienestar europeo afectarán de manera negativa a los presupuestos de Defensa, limitando la capacidad de la Unión Europea como actor global (CDF 2014, 7; EMAD 2009, 31). Esta pérdida de capacidad y protagonismo internacional también afectaría negativamente a Estados Unidos pues reduciría los medios europeos de la OTAN, que —sin compararse a los norteamericanos— son relevantes. Ello aumentaría el margen de maniobra de los potenciales rivales de Europa o de Estados Unidos (JFD 2016, 6-7).

El eclipse moderado de Europa en el escenario mundial puede incluso agravarse si se debilita el vínculo transatlántico. Estados Unidos va camino de lograr la

autosuficiencia energética, mientras que Europa se encuentra rodeada por un arco de crisis (Europa del Este, Asia Central, Oriente Medio y Norte de África) del que los norteamericanos podrían llegar a desentenderse en cierto grado, asumiendo un rol secundario y dejando la responsabilidad principal a los europeos (ESPAS 2015, 28). Por otra parte, el mundo multipolar de 2030-2045 no estará necesariamente conformado por bloques regionales con voz única. Junto a la distribución de poder relativo, otra variable esencial de cara al futuro será el nivel de «integración» política y económica entre los Estados. Como motor de cambio podrá tener valores que oscilen entre niveles máximos y mínimos según la región, y también a escala global (MFP 2009, 15). Y a ello se añade una tercera variable del nivel sistémico global, que el *Multiple Futures Project* de la OTAN denomina «fricción», con valores que van de la cooperación al enfrentamiento. La falta de integración y una lógica conflictiva darían lugar a un mundo —o a regiones— volátiles, que se traducirían por ejemplo en:

- Potencias que aspiren a la hegemonía regional (JFD 2016, 13-14). Circunstancia que muy probablemente irá seguida de contrapeso por parte de otras potencias de la región y de dinámicas conflictivas como ilustran la Historia y la teoría realista de las Relaciones Internacionales (Waltz 2010, 102-128; Mearsheimer 2003, 156-157). En caso de entrar en juego el factor nuclear como fuente de poder —como ha sucedido recientemente con Corea del Norte, y con Irán hasta la firma del acuerdo—, la nuclearización militar de una potencia regional emergente incentivaría la proliferación de otros Estados vecinos (NIC 2017, 20-21; JFD 2016, 6).
- Guerras por delegación (*proxy wars*) en el marco de esa pugna por la hegemonía regional. Similares por ejemplo la que está teniendo lugar a día de hoy en Oriente Medio, en escenarios como Siria o Yemen. En ellas podrían participar tanto las potencias de la zona como potencias extrarregionales (*offshore balancers*) (JFD 2016, 9).
- Al mismo tiempo, en los conflictos armados, directos o por delegación, continuarán empleándose estrategias híbridas, que combinen modos de combatir propios de los ejércitos convencionales con comunicación estratégica para deslegitimar y desestabilizar a los oponentes, ciberataques, y tácticas propias de la insurgencia, el terrorismo, etc. (situaciones también denominadas como conflictos de la «zona gris»). Se trata de una constante histórica a la que se añaden las especificidades

del contexto tecnológico y social de cada momento (CDI 2012, 22-23). Lo novedoso actualmente, y en las próximas décadas, es el papel que juegan las tecnologías a la hora de potenciar las capacidades militares y de multiplicar el impacto transnacional de las tácticas empleadas. También el hecho de recurrir a actores no estatales como *proxies* que infrinjan un daño severo pero que salvaguarden la denegabilidad (SACT 2015b, 11-12). Por ejemplo, mediante el recurso a grupos de hackers que realicen ciberataques sofisticados o de redes de periodistas de investigación a los que se suministre información interesada procedente de los servicios de inteligencia propios. Esa frontera borrosa entre la paz y la guerra dificulta la gestión de las crisis internacionales, pues mina la efectividad de herramientas tradicionales como la diplomacia y la disuasión (NIC 2017, 21; JFD 2016, 7; DAS 2013, 70).

- Intervenciones militares «a distancia», mediante ciberataques cuya autoría se trate de ocultar, o empleo de robots aéreos o navales armados y con gran alcance (NIC 2017, 20; DCDC 2014a, 94). La campaña de ataques contra Al Qaeda en las áreas tribales de Pakistán —ejecutada exclusivamente con drones armados— constituye un preludio de futuras acciones que resulten atractivas políticamente por su bajo perfil y cero bajas propias. Al mismo tiempo, la proliferación de ciberarmas y de sistemas de ataque convencional de largo alcance pueden resultar desestabilizadores en situaciones de crisis por el temor a un ataque preventivo que proporcione una ventaja abrumadora a quien golpee primero (NIC 2017, 20; Morgan 2013).
- Juegos de poder donde las potencias traten de liderar coaliciones compuestas por otros Estados, por actores no estatales, e incluso por redes descentralizadas de identidad, con las que aumenten su influencia exterior (NIC 2012, 18). El liderazgo de redes también es útil a la hora de poner en práctica estrategias híbridas en conflictos armados.

Entre los muchos temas de la agenda internacional, hay dos cuestiones de particular relieve que afectarán a las interacciones de ese mundo futuro multipolar, así como a los motores de cambio integración/división y cooperación/conflicto:

- La creciente demanda de recursos. Energéticos por un lado. Se estima que en 2040 la demanda energética crecerá en un cincuenta por cien con respecto a la actual, y

que el ochenta por cien de ella procederá todavía de los hidrocarburos (CDF 2014, 46; DAS 2013, 142). Otros estudios consideran que será más del doble de la actual en 2045 (DCDC 2014a, 24). Al mismo tiempo se espera que la demanda de energía de China, India y Sudeste Asiático suponga un 65% del total mundial en 2035 (ESPAS 2015, 40). No obstante, este escenario podría cambiar por completo si se produce un salto tecnológico como el pretendido por el *International Fusion Project* para producir energía ilimitada de manera segura y económica (ESPAS 2015, 40; DCDC 2014a, 40). En caso de que fuera así, estaríamos ante un cisne negro de consecuencias positivas —aunque no tanto— para los países cuya economía se basa fundamentalmente en los hidrocarburos.

- Por otra parte, se plantearán problemas en el acceso a recursos hídricos y alimenticios. En 2035 la mitad de la población mundial se verá sometida a restricciones en el consumo de agua potable. Más de treinta países sufrirán escasez grave de agua, quince de ellos en Oriente Medio, lo que puede generar tensiones y conflictos regionales (SACT 2013, 31; SACT 2015a, 19-20; NIC 2017, 24; EMAD 2009, 23; DAS 2013, 130-138; DCDC 2014a, 21).

También crecerá la demanda de materias primas, entre ellas los denominados minerales raros, imprescindibles para la fabricación de muchas tecnologías de uso cotidiano (desde ordenadores, a tubos fluorescentes y teléfonos móviles) y también militar (por ejemplo, comunicaciones por satélite y municiones guiadas). China acumula en la actualidad un porcentaje superior al 85% de ese tipo de minerales, lo que le sitúa en una posición de cuasi-monopolio (CDF 2014, 48; DAS 2013, 151; DCDC 2014a, 28).

- Acceso y tránsito por los comunes globales (*global commons*). La Antártida y, en especial, las aguas y espacios aéreos internacionales, estrechos, espacio exterior (satélites) y ciberespacio (CDF 2014, 114-118; DAS 2013, 62-63; DCDC 2014a, 165-167; DCDC 2104b, 22-23). Los comunes globales resultan indispensables para el funcionamiento de las economías globalizadas. De cara al futuro, el Ártico recibe una particular atención, tanto por los recursos que se hayan en su subsuelo (que no serían comunes globales, sino objeto de reclamación por Estados colindantes), como por las rutas marítimas que se están abriendo por el deshielo y que conectarán con más facilidad a Norteamérica y a Europa con Asia (ESPAS 2015,

39; DCDC 2014a, 160-163). La competición geopolítica y, en un mal escenario, un conflicto armado abierto entre grandes potencias pondría en peligro la libre disponibilidad de esos comunes globales. Desde el espacio exterior, por un enfrentamiento donde se empleen armas antisatélite que generen más basura espacial con los riesgos asociados a ella. Al tránsito por rutas marítimas cruciales para el comercio mundial, que se conviertan en objeto de chantaje por alguno de los contendientes (JFD 2016, 7). Ello acarrearía graves consecuencias para economías como la europea, que en 2030 seguirá importando entre el 65-70% de necesidades energéticas (ESPAS 2015, 54).

Estas dos cuestiones —demanda de recursos y comunes globales— serán al mismo tiempo fuente de problemas y de oportunidades para la integración y la cooperación, tanto a escala global como regional.

Relacionadas con los Estados frágiles o fallidos

Todos los documentos dan por segura la persistencia de Estados débiles, incapaces de ejercer el control y gobierno sobre parte o la totalidad de su territorio, en el horizonte temporal 2030-2045 (CDF 2014, 27). Pero hay cuatro *drivers* que pueden agravar aún más lo precario de su situación política y social:

- Desequilibrios demográficos. Se estima que en 2030 habrá algo más de ocho mil millones de personas en el mundo, ocho mil millones y medio en 2035, casi nueve mil millones en 2040, y un techo de casi diez mil millones y medio en 2045 (CDF 2014, 52; SACT 2013, 16; ESPAS 2015, 17; CDI, A-2; DCDC 2014a, 3). Otras proyecciones sitúan la cifra entre siete mil trescientos y ocho mil ochocientos millones en 2035 (NIC 2017, 8; JFD 2016, 10). Donde sí hay coincidencia es que será un crecimiento desequilibrado geográficamente, aumentando la población de manera mayoritaria en África, seguida de algunos países de Asia Central y Oriente Medio (NIC 2017, 8). En concreto, se espera que el número de población en edad de trabajar en África Subsahariana supere al de China en 2030 y al de India en 2035 (DCDC 2014a, 133). Por el contrario, Europa Occidental y Rusia arrastran desde hace años tasas de natalidad inferiores a la ratio de reposición (DCDC 2014a, 119).

- Así pues, la mayor parte de la población joven del planeta se situará —como ya ocurre en la actualidad— en los países en vías de desarrollo, mientras que las sociedades de las economías avanzadas experimentarán procesos de envejecimiento y pérdida neta de población, muy agudizados conforme nos aproximemos a las décadas de 2030 y 2040. Esta circunstancia constituye una oportunidad y un amenaza para los países menos avanzados en función de cómo evolucionen otros factores. Puede impulsar su crecimiento económico, si va acompañada de una mejora del sistema educativo y del modelo económico que permita integrar en el mercado laboral a todo ese capital humano. Pero puede convertirse en un factor de inestabilidad si la economía nacional es incapaz de incorporar a esa población joven, y si esa situación de precariedad se combina con altos niveles de corrupción, y con un sistema y unas instituciones políticas débiles (DCDC 2014a, 75). Por ello, el hecho de que exista un amplio segmento de población joven ofrece una oportunidad de crecimiento económico y es, a la vez, un factor de riesgo y de inestabilidad (CDF 2014, 53; Gobbicchi 2007, 9). Mayor aún si se trata de Estados frágiles o parcialmente fallidos.
- Por otra parte, el crecimiento de la población mundial se frenará a partir de la década de 2040 y se espera que pase a ser negativo, por la progresiva expansión del desarrollo económico y la difusión de pautas culturales que reduzcan la tasa de natalidad (DAS 2013, 18).
- A ello se añade otra tendencia global, el traslado de la población a las ciudades, que dará lugar a un incremento sustancial del número de megaciudades (más de diez millones de habitantes). En 2007 había diecinueve y se espera que en 2025 pasen a ser veintisiete. Se estima que en 2040-2015 el 65% de la población mundial vivirá en núcleos urbanos, y que el 95% de ese crecimiento tenga lugar en países en desarrollo, donde se situarán la mayoría de las megaciudades (CDF 2014, 49; JFD 2016, 6; DAS 2013, 214; DCDC 2014a, 17). En esos casos, la carencia de infraestructuras seguirá generando problemas de insalubridad, desigualdad y conflictividad social (EMAD 2009, 27; DCDC 2014a, 18). Al mismo tiempo, buena parte de ese aumento de población urbana producirá en áreas costeras, vulnerables a la subida del nivel de los océanos y a catástrofes relacionadas con el mar (DCDC 2014a, 33). Se estima que en 2035 habrá aumentado en un cincuenta

por cien la población que vivirá en el litoral en comparación a las cifras del año 2000. En Asia el aumento será de más de ciento cincuenta millones y en África de sesenta millones (NIC 2017, 10).

- Incidencia más acusada de los efectos del cambio climático. Aunque no existe acuerdo sobre el ritmo del calentamiento global, la desertificación —con lo que supone de pérdida de tierra cultivable y de escasez de agua para el consumo humano— coincidirá geográficamente con muchos países menos avanzados económicamente (DAS 2013, 123-140). En las próximas décadas ciento treinta y cinco millones de personas pueden verse obligadas a desplazarse como consecuencia de dicho fenómeno (DCDC 2014a, 34). Esta tendencia puede afectar a la estabilidad política interna, a las relaciones entre Estados de la zona, y a los flujos migratorios tanto sur-norte, como especialmente sur-sur. Al mismo tiempo, no se espera que en el horizonte temporal 2030-2040 los avances tecnológicos en ahorro energético, ni las fuentes de energía renovables resulten suficientes para limitar el aumento de las emisiones de CO₂ (ESPAS 2015, 39).
- Continuidad de la corrupción, de instituciones débiles y de déficit democrático en muchos de los países menos desarrollados que le resten competitividad en la economía global y que alimenten los agravios y la inestabilidad interna (Gobbicchi 2007, 9-10).

A estos cuatro *drivers*, se añade la posibilidad de que alguno de esos Estados frágiles o fallidos se convierta en escenario de una guerra por delegación entre potencias regionales o extrarregionales, si fracasa la integración regional y si prevalece el enfrentamiento sobre las actitudes cooperativas.

A la vez, de los Estados frágiles podrían derivar tres grandes fuentes de riesgo para el resto del sistema regional y global:

- Grupos armados de carácter terrorista y grupos de crimen organizado cuyas actividades alcancen otras regiones, incluida la euro-atlántica (CICDE 2010, 15; DAS 2013, 21). También grupos que realicen actividades de piratería que pongan en peligro las rutas marítimas. Son amenazas que ya se están materializando en la actualidad y que podrían acentuarse por los avances tecnológicos y la intensificación de la globalización. Muchos grupos terroristas e insurgentes emplean a día de hoy tecnologías de doble uso (UAVs, sistemas de comunicación

encriptados, visores nocturnos, GPS, etc.) que incrementan sustancialmente su capacidad paramilitar y que hace apenas dos décadas solo se encontraban en los arsenales de los países avanzados.

- En los próximos años esta tendencia se agudizará, con el añadido de que la combinación innovadora de varias de esas tecnologías genera capacidades aún mayores (JFD 2016, 14, 17; DCDC 2014b, 41; DCDC 2014a, 73). Imaginemos por ejemplo coches autónomos cargados con explosivos y guiados, además de por GPS, por la información actualizada de un enjambre de drones en un escenario de combate urbano. Y aunque los ejércitos mejor equipados seguirán contando con ventaja tecnológica, esta tenderá a disminuir en términos relativos si no saben adaptarse a la flexibilidad y a la innovación estratégica y táctica de sus oponentes no estatales. En especial en entornos complejos, interconectados y altamente saturados como son los urbanos (CDF 2014, 94-96; CDI 2012, 20-22; DCDC 2014b, 32). La creciente urbanización de la población mundial, que señalábamos hace un momento, es un factor que se cruzará a menudo con la potencia creciente de los actores armados no estatales. La guerra actual de Siria (Alepo) o contra el Daesh en Irak (Mosul) ofrecen ejemplos de una tendencia firme de cara al futuro.
- Pandemias de alcance global. Como la epidemia de gripe de 1918 que provocó al menos veinte millones de muertes o, con una letalidad menor, la alarma provocada por el SARS en 2003 o el brote de ébola en África Occidental en 2014. Una enfermedad virulenta que apareciera o alcanzase alguno de esos Estados débiles tendría una incidencia mayor por lo precario de los recursos estatales, aumentando el riesgo de contagio dentro y fuera de la región (JFD 2016, 9; DAS 2013, 165). De cara a la planificación en materia de Defensa este riesgo supone el desarrollo de capacidades para desplegar una misión de ayuda médica y humanitaria en esos países, así como el apoyo a los sistemas propios de protección civil y sanitaria en caso de que el contagio llegase al territorio nacional (CDF 2014, 51).
- Grandes movimientos de población que afecten a la estabilidad y cohesión interna de otros países, además de poner en peligro las vidas de quienes protagonizan dichos flujos migratorios. También constituyen una gran oportunidad de negocio ilícito para grupos criminales transnacionales. Comentaremos este factor un poco más adelante, al hablar de las grandes transformaciones sociales y políticas.

Intensificación de la globalización y de la interdependencia

Se trata del tercer conjunto de *drivers* que afectarán a la configuración del sistema mundial. Y al igual que el envejecimiento de la población, la intensidad que el proceso de globalización alcanzará en las próximas décadas no tiene antecedentes históricos. De ahí que resulte muy difícil prever todas sus consecuencias y derivaciones. La globalización y la interdependencia son a la vez una fuente de riesgos y de oportunidades. Por tratarse de documentos orientados a la seguridad y la defensa, la literatura que estamos revisando pone especial énfasis en los potenciales problemas. En particular:

- El peligro de contagio de las crisis económicas entre regiones, al estar integradas en un sistema financiero conectado electrónicamente y altamente reactivo (DAS 2013, 18). Tampoco se debe descartar ataques criminales o terroristas contra esas redes que disminuyan gravemente la confianza de los inversores (SACT 2013, 26-27).
- Los desplazamientos no regulados de población como consecuencia de los conflictos armados internos y de los desequilibrios demográficos. El DAS francés (2013, 16) estima que en 2040 habrá 450 millones de migrantes transcontinentales —frente a los 250 millones actuales— y 220 millones de refugiados provocados por el cambio climático.
- La porosidad de las fronteras como resultado de los avances tecnológicos. El ciberespacio trasciende por completo los límites estatales, de modo que las economías y las sociedades resultan más vulnerables cuanto más dependen de él. A ello se añade que, además de canalizar las actividades económicas y la sociabilidad, internet tenderá a conectar la mayoría de los hogares y aparatos de uso diario (*internet of things*). La omnipresencia de aparatos conectados a la red creará nuevas vulnerabilidades y exigirá respuestas políticas para garantizar su control y seguridad (CDF 2014, 70; JFD 2016, 35-36; DAS 2013, 187; DCDC 2014a, 86; DCDC 2014b, 12).
- Graves dificultades para garantizar la autosuficiencia tecnológica en Defensa. La creciente globalización de las cadenas de suministro tiene serias implicaciones sobre la industria de Defensa. Incluso en países como Estados Unidos con un sector más extenso, ya resulta impracticable la fabricación nacional de todos los

componentes, lo cual abre la puerta a eventuales interrupciones o a que la seguridad de dichos componentes se vea por fabricantes que son a la vez competidores estratégicos (CDF 2014, 42). A la vez, varios documentos llaman la atención sobre la progresiva pérdida de ventaja competitiva de los países occidentales a la hora de reclutar y formar nuevas generaciones de ingenieros y especialistas en análisis de *big-data*, *cloud computing*, nano-tecnología y otros avances que influirán en el desarrollo económico, en las capacidades militares y en el poder relativo de sus respectivos Estados (CDF 2014, 72-73; DCDC 2014b, 14). Esto también podría afectar a la competitividad —y a largo plazo viabilidad económica— de determinados sectores de la industria de Defensa europea, que se vean superados por la oferta de otros países emergentes (SACT 2013, 29; DAS 2013, 102). Por otro lado también influirá la aceptación política y legal de determinados avances tecnológicos, como por ejemplo los sistemas autónomos letales. Algunas sociedades pueden ser más reticentes que otras a la hora de permitir el desarrollo, adquisición y empleo de plataformas aéreas, terrestres o navales que utilicen la fuerza según parámetros preestablecidos pero con autonomía táctica (SACT 2015a, 15-17). Este hecho podría dar ventaja a aquellos gobiernos y sociedades que cuenten con la infraestructura necesaria para desarrollarlos y que sean más permisivos al respecto.

Transformaciones sociales y políticas

Además de los conjuntos de *drivers* relacionados con la configuración del sistema mundial, otros temas interrelacionados entre sí que afectarán —en buena medida como condicionantes de política interna— al diseño y desarrollo de las políticas de Defensa de los países estudiados. Siguiendo con nuestro esfuerzo de síntesis se pueden agrupar en tres bloques de *drivers*:

Transformaciones demográficas

Ya se ha aludido a ellas en el epígrafe anterior. Todos los documentos coinciden en su relevancia y, en efecto, hay motivos para ello. En lo que respecta al espacio euroatlántico poseen una doble faceta:

- Envejecimiento de la población en la mayor parte de los países económicamente avanzados como consecuencia de las bajas tasas de natalidad y del aumento de la esperanza de vida. Se trata de un fenómeno sin precedentes históricos que tendrá profundas consecuencias sociales (DAS 2013, 110-111). En muchos casos dicho impacto se agravará, sobre todo a nivel individual, al combinarse con otras tendencias como las rupturas familiares y el aumento del número de personas que viven solas (SACT 2013, 16). Quizás tengan ciertos efectos paliativos los avances en biotecnología que mejoren la calidad de vida de los mayores, así como adelantos tecnológicos del ámbito doméstico que disminuyan la dependencia de estos (NIC 2017, 15; ESPAS 2015, 35; DCDC 2014a, 68).
- El envejecimiento de la población someterá el sistema de bienestar a un fuerte estrés, sobre todo en aquellos países con un nivel elevado de prestaciones sociales (ESPAS 2015, 18; EMAD 2009, 24). Si a ello se añade un descenso de la productividad por un menor segmento de población en edad activa, el resultado podría ser no solo la insostenibilidad del sistema, sino la pérdida de competitividad económica y, paradójicamente —pese a reducirse la franja de población joven—, la destrucción de empleo.
- Continuidad e intensificación de los flujos migratorios. Motivados por una parte por los cambios en el sistema mundial señalados en el epígrafe anterior (cambio climático, conflictos armados, inseguridad en megaciudades). Y alentados por la interconexión derivada de los avances tecnológicos, por la existencia de diásporas y redes migratorias ya establecidas en los países de destino, y por la menor proporción de la población activa en los países avanzados como consecuencia del envejecimiento (DCDC 2014a, 6-7; NIC 2012, 23-24; NIC 2017, 32). Este fenómeno generará tensiones políticas, presentes a día de hoy, y con tendencia a acentuarse conforme aumente el volumen de población inmigrante en Europa y en Estados Unidos. Por un lado, por el rechazo de ciertos sectores contra los extranjeros, a los que perciben como una amenaza contra su seguridad, identidad o bienestar económico. Por otro, por las demandas específicas y de mayor representatividad política que la población procedente de la inmigración planteará al cabo del tiempo (JFD 2016, 9).

Distribución desigual de la riqueza

Es otro *driver* de gran impacto que ya se constata en la actualidad y que en las próximas décadas puede agudizarse por la confluencia de otros dos factores: intensificación de la globalización económica y de la ideología neoliberal que subyace tras ella, y avances tecnológicos que destruyan gran número de empleos (inteligencia artificial, sistemas autónomos, manufactura aditiva, etc.) (NIC 2017, 14; ESPAS 2015, 36). Si continúa la tendencia, la capacidad de procesamiento de los ordenadores alcanzará la del cerebro humano en 2023 y la superará por cien mil en 2045. El incremento será todavía mayor si se logra fabricar ordenadores cuánticos (DCDC 2014a, 55).

Ambas fuerzas pueden tender a agravar la división entre «ganadores» y «perdedores», tanto dentro del sistema económico mundial, como en las economías nacionales. Este conjunto de *drivers* se manifestará de manera distinta según las regiones.

- En Europa y Estados Unidos es probable que continúe la erosión y deterioro de la clase media, especialmente en Europa como resultado de una eventual pérdida de productividad y de competitividad a escala global (NIC 2017, 11). No obstante, algunos avances tecnológicos, que en principio destruirán empleo, pueden acabar potenciando la productividad, generando nuevas áreas de actividad y crecimiento económico. Ello dependerá de las características técnicas de dichos avances y de la creatividad de las personas a la hora de sacar el máximo rendimiento de la cooperación máquina-humano (NIC 2017, 52).
- En los países en desarrollo se seguirá reduciendo la pobreza y aumentará la clase media, aunque esta última será precaria para los estándares occidentales y resultará más vulnerable a las turbulencias económicas (ESPAS 2015, 19-20, 46). El ascenso de esa clase media también afectará a los flujos migratorios. Supondrá más personas con aspiraciones, recursos y conocimientos clave a la hora de emigrar. A la vez, el ensanchamiento de la clase media dará lugar a nuevas demandas de reforma política, poniendo en marcha dinámicas de democratización o de inestabilidad según los casos. Correrán mayores riesgos aquellos países donde el aumento de la clase media conviva con amplias masas de jóvenes desempleados y con instituciones políticas débiles y corruptas. Continuará

habiendo un porcentaje cercano al diez por cien de la población mundial que viva en la extrema pobreza. De manera mayoritaria —cerca del cuarenta por cien en la actualidad— se situará en África Subsahariana (ESPAS 2015, 21).

Mayor protagonismo político de las redes interés y de identidad

Como ya expuso Manuel Castells en su famosa trilogía (1997, 1998), el siglo XXI es el de la sociedad red. Aunque no se trata del único factor explicativo, la tecnología continuará potenciando la interacción de millones de individuos a lo largo y ancho del planeta. Existen ideas generales sobre los avances tecnológicos que están por llegar, pero resulta muy difícil saber cuándo y cómo lo harán exactamente, y cuál será su impacto social una vez entren en contacto con la creatividad de los usuarios (DAS 2013, 180). Tendencias firmes —recogidas en los trabajos revisados— son, por ejemplo, la realidad virtual y la realidad aumentada, combinadas a su vez con la mejora significativa de los hologramas (SACT 2013, 22-25). Llama la atención, sin embargo, que esos documentos apenas mencionen los avances en traducción simultánea artificial —escrita y hablada—, hasta el punto de que permita la comunicación fiable e inmediata. La superación de las barreras idiomáticas supondrá un hito en los procesos de interconexión mundial, con consecuencias de enorme calado.

El mayor protagonismo político de las redes de identidad y de interés —facilitado por esos avances tecnológicos— tendrá múltiples implicaciones desde la perspectiva de la seguridad y la defensa. Destacamos tres:

- Cambios en la relación individuo-Estado. En Estados Unidos y sobre todo en Europa la disminución del empleo, el envejecimiento de la población y la erosión de la clase media requerirá un nuevo contrato social. Allí donde el Estado sea capaz de generar los recursos suficientes, dicho pacto podrá traducirse en replanteamiento del sistema de bienestar a través de medidas como el salario vital, que reduzca el entramado burocrático que gestiona los mecanismos de apoyo actuales y ofrezca al individuo una red mínima de seguridad con la que afrontar una trayectoria profesional repleta de incertidumbres. Por otra parte, los avances tecnológicos, especialmente en materia de biotecnología (edición del genoma, perfeccionamiento humano, clonación, bioimpresión 3D, etc.) generarán demandas

sociales nuevas, costosas y desafiantes desde el punto de vista ético. Esas cuestiones se introducirán en la agenda pública y serán objeto de debate mediante la participación política en red (NIC 2017, 19; DAS 2013, 192; DCDC 2014a, 89-90).

Las redes que intervendrán en ese nuevo pacto social no estarán compuestas únicamente por individuos «empoderados» a través de las tecnologías sociales. Podrán adoptar configuraciones mucho más abiertas y multilaterales, como sucede, por ejemplo, en el Foro Económico Mundial (también conocido como Foro de Davos, donde se dan cita empresarios, políticos, periodistas, intelectuales y miembros de ONG y otros representantes de la sociedad civil). Ese tipo de redes articularán nuevas demandas sociales, definirán problemas y formularán vías de solución al margen de los Estados, aunque trasladando a estos la responsabilidad final.

A su vez, es probable que los Estados cedan cada vez más competencias a niveles inferiores de gobierno (por ejemplo, grandes ciudades) y al sector privado. La multiplicidad de actores y la complejidad de los problemas dificultará crecientemente la labor de gobierno (NIC 2017, 19-25; JFD 2016, 12; SACT 2013, 18-20). En los países occidentales estos desafíos internos consumirán gran parte de su «ancho de banda» político, disminuyendo su capacidad —y apetito— para intervenciones militares en el exterior que no cuenten con un respaldo mayoritario de la ciudadanía. Al mismo tiempo, la urgencia del presente —con ciclos de información ininterrumpidos durante las 24 horas del día—, unida al cortoplacismo marcado por el calendario electoral invitarán a descuidar la planificación y el compromiso a largo plazo (ESPAS 2015, 63).

Otra dimensión donde se atisba el cambio en la relación individuo-Estado es en la visión de este como proveedor último de seguridad. La dependencia tecnológica cada vez mayor en la economía y la vida cotidiana (internet de las cosas, sistemas de transporte autónomos, avances ya señalados en materia de comunicaciones) elevará la demanda de servicios de ciberseguridad del sector privado (DCDC 2014a, 55-59). Los documentos analizados destacan la importancia de la ciberdefensa y ciberseguridad de los recursos estratégicos del Estado (Fuerzas Armadas, Administración Pública, infraestructuras críticas estatales), así como la colaboración con las compañías correspondientes para proteger bienes

estratégicos privados (sector financiero, instalaciones energéticas y de otro tipo). Sin embargo, a una escala menor se entiende que las necesidades vitales de ciberseguridad serán un servicio proporcionado por el mercado.

- Redes de identidad estimuladas por un mundo interconectado, construidas a favor de la globalización o en su contra. Tendrán mayores implicaciones en materia de seguridad aquellas que estén animadas por ideologías extremistas de diversa inspiración: nacionalistas, independentistas, xenófobas y antinmigración, de extrema izquierda, de extrema derecha, islamistas radicales, etc. (DCDC 2014b, 13). Aunque no traspasen el umbral de la violencia, su activismo y la polarización social que generarían podría condicionar seriamente la política interior y exterior de los Estados (JFD 2016, 12). Algunas de esas redes de identidad aprovecharán las corrientes de opinión —más o menos generalizadas según el país— de sospecha y hostilidad hacia las élites, las instituciones políticas y los efectos de la globalización económica. La valoración positiva de la democracia está descendiendo en las nuevas generaciones europeas y norteamericanas, y puede continuar degradándose en las próximas décadas (NIC 2017, 17-19). Sobre todo si los estratos más jóvenes de la población continúan siendo mayoritariamente afectados por el desempleo y la precarización de las clases medias (ESPAS 2015, 60-62; DAS 2013, 18; DCDC 2014a, 86).

Dichas redes también pueden ser instrumentalizadas por una potencia exterior que trate de deslegitimar a sus oponentes geopolíticos. La comunicación estratégica se empleará cada vez más para influir sobre la opinión pública mundial y sobre la ciudadanía de los competidores. Es otra herramienta con la que incrementar la cuota de poder relativo en el sistema internacional (NIC 2017, 25; SACT 2015b, 15). La abundancia de información no acompañada de las destrezas necesarias para convertirla en conocimiento (quizás por deficiencias del sistema educativo), aumenta el riesgo de trivializar debates de gran calado y es terreno fértil para la propaganda (DAS 2013, 182). El peligro de la «posverdad», presente ya en nuestros días, tenderá a agravarse en las próximas décadas. Sus implicaciones para la toma de decisiones son serias, pues a través de esa manipulación resulta fácil formar coaliciones de bloqueo y denigración, en lugar de alianzas constructivas

que permitan afrontar desafíos comunes y poner en marcha políticas acordes con la realidad (NIC 2017, 26-27; JFD 2016, 35; CICDE 2013, 15; DCDC 2014a, 96).

Las tecnologías relacionadas con la sociabilidad virtual continuarán facilitando la organización y expansión de protestas sociales que trasciendan las fronteras y que se contagien de manera cada vez más rápida (DCDC 2014b, 10). Permitirán también que los gobiernos y actores no estatales ausculten el grado de malestar social en el propio país y en el de Estados competidores, con el fin de desactivarlo o con el de explotarlo a su favor (CDF 2014, 70). El nacionalismo, por ejemplo, puede ser empleado para consolidar un gobierno autocrático, para respaldar políticas exteriores revisionistas o para buscar chivos expiatorios foráneos que permitan aliviar presiones internas, trasladando la responsabilidad de los males a los inmigrantes, a las organizaciones internacionales o un competidor geopolítico (NIC 2017, 18, 31).

Por otra parte, las grandes transformaciones impulsadas por los cambios demográficos y la distribución desigual de la riqueza generarán debates político-sociales de enorme trascendencia. Las redes sociales pueden lograr entonces un protagonismo político similar al de intermediarios clásicos, como los partidos y los sindicatos, provocando como ya está sucediendo a día de hoy una adaptación más o menos exitosa por parte de estos. Dichas dinámicas tendrán efectos positivos, como una mayor demanda de transparencia a las instancias públicas, o mayores oportunidades en términos de representación y de traslación de asuntos a la agenda sistémica (SACT 2015a, 13).

- Por último, los avances tecnológicos aumentarán las capacidades e impacto de las actividades terroristas y criminales, mencionadas en el epígrafe sobre el sistema mundial. Tampoco es descartable que surjan nuevas ideologías violentas, opuestas por ejemplo a avances tecnológicos que pongan en peligro el empleo. Un mundo cada vez más interconectado provocará un aumento —más que una reducción— de las diferencias y conflictos por valores e identidades (NIC 2017, 17).

Conclusión

El estado del arte presentado en este informe da cuenta de la complejidad creciente de las relaciones políticas y sociales en el siglo XXI. Sería un error visualizar el porvenir basándose exclusivamente en las tendencias actuales. La utilidad de los trabajos que

hemos comentado radica en las vías alternativas por las que puede transitar el futuro. Por ello, las técnicas de análisis y construcción de escenarios distinguen entre tendencias básicas e incertidumbres clave. Entre las tendencias básicas recogidas en este informe estarían los desequilibrios demográficos, los flujos migratorios, el ascenso político y económico de Asia Pacífico, las desigualdades en la distribución de la riqueza o una mayor interconexión planetaria por los avances en las tecnologías de la información. Mientras que algunas incertidumbres clave mencionadas páginas atrás serían la velocidad y el nivel de impacto del cambio climático, el grado de cooperación o de rivalidad entre las grandes potencias, los avances tecnológicos en materia de inteligencia artificial, la repetición de nuevas crisis económicas que se contagien con facilidad en un mundo interdependiente o el tipo de daños que pueda provocar una nueva organización terrorista de alcance regional o incluso mundial (una Al Qaeda renacida, por ejemplo).

Son factores que podrían materializarse con distintos grados y que afectarían otras variables generando diversos tipos de efectos, no todos fáciles de prever.

Junto a las tendencias básicas y las incertidumbres clave, la mayoría de los trabajos prospectivos incluyen una relación de acontecimientos altamente improbables y de gran impacto, a los que también hemos hecho alusión (*wild cards* o *cisnes negros*). Ejemplos ya acontecidos de cisnes negros fueron los atentados de Washington y Nueva York en 2001 o las revueltas árabes en 2011. De cara al futuro —y así aparecen reflejados en la literatura examinada— podría tratarse, por ejemplo, de un conflicto armado abierto entre China y Estados Unidos en Asia Pacífico, en el que también estaría implicado algún otro país de la región. Desestabilizaría gravemente la economía y la seguridad global. También tendría un alto impacto negativo un conflicto regional, por ejemplo, entre India y Pakistán con varias decenas de detonaciones nucleares atmosféricas, del que se derivarían serias consecuencias sobre el clima y el medioambiente global. En el lado positivo, estaría el descubrimiento de una fuente de energía inagotable y económica que redujese drásticamente la dependencia de los hidrocarburos. Es interesante contemplar esos eventuales cisnes negros. No por su valor predictivo, ya que es muy probable que ninguno de ellos se materialice o que lo haga de manera muy distinta a la propuesta. Su valor se encuentra, sin embargo, en que obligan a observar las tendencias, las incertidumbres y los escenarios resultantes

con un mayor nivel de apertura mental al cambio. Con más sensibilidad hacia las alteraciones en los valores de las variables identificadas y a los resultados de las interacciones entre variables que de ellas se derivan.

*Javier Jordán Enamorado
Universidad de Granada*

Bibliografía

- Astigarraga, E. 2016. «Prospectiva Estratégica: orígenes, conceptos clave e introducción a su práctica», *ICAP - Revista Centroamericana de Administración Pública*, No 71, pp. 13-29.
- Castells, Manuel. 1997. *La era de la información. Economía, Sociedad y Cultura. Volumen I La sociedad red*. Madrid: Alianza Editorial, 1997.
- Castells, Manuel. 1997. *La era de la información. Economía, Sociedad y Cultura. Volumen III Fin de Milenio*, Madrid: Alianza Editorial.
- Castells, Manuel. 1998. *La era de la información. Economía, Sociedad y Cultura. Volumen II El poder de la identidad*. Madrid: Alianza Editorial.
- Centre for Defence Innovation, CDI. 2012. *Military Implications of the Future Operational Environment*. Rome: Italian Defence General Staff.
- Centre Interarmées de Concepts de Doctrines et d'Expérimentations, CICDE. 2010. *Capstone Concept on the Employment of Armed Force*. Paris: Ministère de la Défense.
- Centre Interarmées de Concepts de Doctrines et d'Expérimentations, CICDE. 2013. *Capstone Concept on the Employment of Armed Force*. Paris: Ministère de la Défense.
- Chief of Force Development, CFD. 2010. *The Future Security Environment 2008-2030*. Ottawa: Ministry of National Defence.
- Chief of Force Development, CFD. 2014. *The Future Security Environment 2013-2040*. Ottawa: Ministry of National Defence.
- Delegation for Strategic Affairs, DAS. 2013. *Strategic Horizons 2040*. Paris: Ministère de la Défense
- Development, Concepts and Doctrine Centre (DCDC). 2014. *Future Operating Environment 2035*. London: Ministry of Defence.
- Development, Concepts and Doctrine Centre (DCDC). 2014. *Global Strategic Trends - Out to 2045*. London: Ministry of Defence.
- Estado Mayor de la Defensa, EMAD. 2009. *La Fuerza Conjunta ante los retos del futuro. Preparándonos para las operaciones hasta el 2030*. Madrid: Ministerio de Defensa.
- European Strategy and Policy Analysis System, ESPAS. 2015. *Global Trends to 2030: Can the EU meet the challenges ahead?* Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Ferguson, Niall. 2007. *La guerra del mundo. Los conflictos del siglo XX y el declive de Occidente (1904-1953)*. Barcelona: Debate.
- Friedman, George. 2009. *The Next 100 Years. A Forecast for the 21st Century*. New York: Doubleday.
- German Federal Government. 2016. *White Paper 2016 on German Security Policy and the Future of the Bundeswehr*. Disponible en: <http://www.gmfus.org/publications/white-paper-german-security-policy-and-future-bundeswehr>.
- Gobbicchi, Alessandro, dir. 2007. *The world in 2030. Regional Trends*. Rome: Military Centre for Strategic Studies.
- Godet, Michel. 2007. Prospectiva Estratégica: problemas y métodos, *Cuadernos de LIPSOR*. No 20.

- Godet, Michel y Durance, Philippe. 2009. *La prospectiva estratégica para las empresas y los territorios*, Cuaderno Lipsor. No 10.
- Johnson, Keith. 2015. «The Meltdown of the Global Order». *Foreign Policy*, July 23.
- Joint Force Development, JFD. 2016. *Joint Operating Environment 2035*. Disponible en: http://www.dtic.mil/doctrine/concepts/joe/joe_2035_july16.pdf
- Mead, Walter Russell. 2014. «The Return of Geopolitics. The Revenge of the Revisionist Powers» in *Foreign Affairs*, May/June.
- Mearsheimer, John J. 2003. *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: Norton.
- Morgan, Forrest E. 2013. *Crisis Stability and Long-Range Strike. A Comparative Analysis of Fighters, Bombers, and Missiles*. Santa Monica: RAND Corporation.
- Multiple Futures Project, MFP. 2009. *NATO Multiple Futures Project. Navigating towards 2030 Final Report*. Disponible en: http://www.act.nato.int/images/stories/events/2009/mfp/20090503_MFP_finalrep.pdf
- National Intelligence Council, NIC. 2012. *Global Trends 2030: Alternative Worlds*. Washington D.C: Office of the Director of National Intelligence.
- National Intelligence Council, NIC. 2017. *Global Trends: Paradox of Progress*. Washington D.C: Office of the Director of National Intelligence.
- Neumann, Iver B. & Erik F. Overland. 2004. «International Relations and Policy Planning: The Method of Perspectivist Scenario Building», *International Studies Perspectives*, No 5, pp. 258-277.
- Ogilvy, Jay (2015), «Scenario Planning and Strategic Forecasting», *Stratfor*, January 7.
- Rothkopf, David (2016), «Is Globalization to Blame for Brexit?», *Foreign Policy*, July 4.
- Schoemaker, Paul J.H. 1995. «Scenario Planning: A Tool for Strategic Thinking», *Sloan Management Review*, Vol. 36, No 2, pp. 25-40.
- Sterling-Folker, Jennifer. 2009. «Neoclassical Realism and Identity: Peril Despite Profit Across the Taiwan Strait», Lobell, Steven E; Ripsman Norrin M. & Taliaferro, Jeffrey W. eds. *Neoclassical Realism, the State and Foreign Policy*, New York, Cambridge University Press. pp. 99-138.
- Supreme Allied Commander Transformation, SACT. 2013 Strategic Foresight Analysis 2013 Report. Disponible en: http://www.act.nato.int/images/stories/events/2012/fc_ipr/sfa_security_implications.pdf
- Supreme Allied Commander Transformation. 2015, Framework for Future Alliance Operations. Disponible en: <http://www.act.nato.int/images/stories/media/doclibrary/ffao-2015.pdf>
- Supreme Allied Commander Transformation. 2015. Strategic Foresight Analysis 2015 Report. Disponible en: <http://www.act.nato.int/images/stories/media/doclibrary/160121sfa.pdf>
- Taleb, Nassim Nicholas. 2008. *El Cisne Negro. El impacto de lo altamente improbable*. Barcelona: Paidós.
- Waltz, Kenneth. 2010. *Theory of International Politics*. Long Grove: Waveland Press Inc.

