17

N.º 17 JUNIO 2021

REVISTA DEL INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS

SUMARIO/SUMMARY

Francisco José Dacoba Cerviño
- Presentación del número 17 de la Revista del IEEE
- *Presentation*

Santiago de Carlos Goñi
- ¿Hegemonía regional en Oriente Medio? La rivalidad estratégica entre Arabia Saudí e Irán en la última década.
- *The struggle for the regional hegemony? The strategic rivalry between Saudi Arabia and Iran in the last decade.*

Sira Hernández Corchete
- La gestión comunicativa del riesgo en la Unidad Militar de Emergencias. Estrategia y estructura.
- *Communicative Risk Management in the Military Emergencies Unit. Strategy and Structure.*

Manuel S. Herráiz Martínez
- Una Europa distinta y distante.
- *A distinct and distant Europe.*

Jesús Yáñiz González
- La Unión Económica Euroasiática: estructura institucional, competencias y relaciones con el exterior.
- *The Eurasian Economic Union: institutional structure, competences and relations with the exterior.*

María Baldeón González
- Rusia y Turquía en Nagorno-Karabaj, entre la militarización y la diplomacia.
- *Russia and Turkey in Nagorno-Karabakh, between militarization and diplomacy.*

María Pilar Doñate Sanz
- La «cultura de seguridad» en España, una asignatura pendiente en educación.
- *Safety culture in Spain a pending issue in education.*

Miguel López Garay
- Pasado, presente y futuro de la geopolítica en el mar de China Meridional.
- *Past, Present and Future of Geopolitics in the South China Sea.*

Dmitri Sergueyevich Amirov Belova
- Las armas nucleares tácticas: historia, estado de la cuestión, armamentos, y estrategias de los principales Estados nucleares.
- *Tactical Nuclear Weapons: History, State of Matter, Armaments, and Strategies of the Major Nuclear States.*

Javier Pastor Sánchez
- Auditoría al precio de obtención de un sistema de armas.
- *Price audit of obtaining a weapons systems.*

Magí Castelltort Claramunt
- El posible conflicto bélico entre Estados Unidos y China: reconsiderando la «Trampa de Tucídides».
- *The possible war conflict between the United States and China: reconsidering the «Thucydides Trap».*

Matteo Re
- Procesos de radicalización en Túnez tras la Primavera Árabe y la cuestión de los combatientes terroristas extranjeros.
- *Radicalization processes in Tunisia after the Arab Spring and the Foreign Terrorist Fighters issue.*

DULCINEA
Derechos de explotación y permisos para el auto-archivo de revistas científicas españolas
SHERPA/RoMEO
MINISTERIO DE DEFENSA
latindex
BASE DE DATOS ISOC
Dialnet
ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Catálogo de Publicaciones de Defensa
https://publicaciones.defensa.gob.es

Catálogo de Publicaciones de la Administración General del Estado
https://cpage.mpr.gob.es

ENLACE A LA REVISTA ELECTRÓNICA EN LA WEB DEL IEEE

https://revista.ieee.es/

CÓMO CITAR ESTA PUBLICACIÓN:

Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Madrid: Ministerio de Defensa, 2012- ISSN-e: 2255-3479.

Edita:

MINISTERIO DE DEFENSA
SUBSECRETARÍA DE DEFENSA
SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA

Paseo de la Castellana 109, 28046 Madrid

© Autores y editor, 2021

NIPO 083-15-198-3 (impresión bajo demanda)

Fecha de edición: agosto de 2021
Maqueta e imprime: Imprenta Ministerio de Defensa

publicaciones.defensa.gob.es
cpage.mpr.gob.es

NIPO 083-15-199-9 (edición en línea)
ISSN 2255-3479 (edición en línea)

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

En esta edición se ha utilizado papel 100% libre de cloro procedente de bosques gestionados de forma sostenible.

Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos
ISSN-e: 2255-3479

Índice

Francisco José Dacoba Cerviño
Presentación del número 17 de la revista 11

Santiago de Carlos
La pugna por la hegemonía regional: la rivalidad estratégica entre Arabia Saudí e Irán en la última década 13

Sira Hernández Corchete
La gestión comunicativa del riesgo en la Unidad Militar de Emergencias. Estrategia y Estructura 39

Manuel S. Herraiz Martínez
Una Europa distinta y distante 59

Jesús Yáñiz González
La Unión Económica Euroasiática: estructura institucional, competencias y relaciones con el exterior 91

María Baldeón González
Rusia y Turquía en Nagorno-Karabaj, entre la militarización y la diplomacia... 111

María Pilar Doñate
La cultura de seguridad en España, una asignatura pendiente en educación 135

Miguel López Garay
Pasado, presente y futuro de la geopolítica en el mar de China Meridional 165

Dmitri Sergueyevich Amirov Belova
Las armas nucleares tácticas: historia, estado de la cuestión, armamentos, y estrategias de los principales Estados nucleares 209

Javier Pastor Sánchez
Auditoría al precio de obtención de un sistema de armas 251

Magí Castelltort Claramunt
El posible conflicto bélico entre Estados Unidos y China: reconsiderando la «Trampa de Tucídides» 271

Matteo Re
Procesos de radicalización en Túnez tras la Primavera Árabe y la cuestión de los combatientes terroristas extranjeros 301

Reseñas

José Miguel Calvillo Cisneros
Del libro de Paloma González del Miño y Juan Carlos Pastor Gómez: La Política Exterior de Irán. Poder y seguridad en Oriente Medio, y el reino de Arabia Saudí y la hegemonía de Oriente Medio 329

Federico Aznar Fernández-Montesinos
Del libro de Pedro Baños Bajo: El dominio mental. La geopolítica de la mente 335

Luis Velasco Martínez
Del libro de Emilio Grandío Seoane: Hora Zero. La inteligencia británica en España durante la Segunda Guerra Mundial 341

Carmen López Alonso
Del libro de Gilles Kepel: Salir del Caos. La crisis en el Mediterráneo y en Oriente Medio 347

Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos
ISSN-e: 2255-3479

Director de la Revista del IEEE

Francisco José Dacoba Cerviño

General de Brigada del Ejército de Tierra.

Director del Instituto Español de Estudios Estratégicos.

Director honorífico

Miguel Ángel Ballesteros Martín

General de Brigada del Ejército de Tierra.

Director del Departamento de Seguridad Nacional.

Consejo editorial

Rogelio Alonso Pascual

Profesor titular de Ciencias Políticas de la Universidad Rey Juan Carlos

Emilio Casinello Aubán

Centro Internacional Toledo para la Paz (CITpax)

Embajador de carrera

Antonio Fonfría Mesa

Profesor titular de la Facultad de Económicas de la Universidad Complutense de Madrid

Investigador en el Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI)

Vicente Garrido Rebolledo

Director del Instituto de Cuestiones Internacionales y Política Exterior (INCIPE)

Profesor titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad Rey Juan Carlos

José Luis González Cussac

Catedrático de Derecho Penal de la Universidad de Valencia

Expresidente de la Sección Española de la Asociación Internacional de Derecho Penal

Carlos Jiménez Piernas

Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Alcalá de Henares

Francisco Llera Ramo

Catedrático de Ciencia Política en la Universidad del País Vasco

Director y fundador del Euskobarómetro

Fernando López Mora

Director del Servicio de Publicaciones de la Universidad de Córdoba

Profesor titular de Historia Contemporánea de la Universidad de Córdoba

Jorge Ortega Martín

General de División del Ejército de Tierra

Doctor en Historia por la Universidad Rey Juan Carlos

Exdirector editorial del Grupo Atenea

Juan Martín Villalón

Teniente General del Ejército de Tierra

Doctor en Ciencias Políticas por la UNED

Fernando Reinares Nestares

Catedrático de Ciencia Política y Estudios de Seguridad en la Universidad Rey Juan Carlos

Investigador principal de terrorismo internacional del Real Instituto Elcano

Miguel Requena y Díez de Revenga

Catedrático de la UNED

Francisco Rojas Aravena

Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad de Utrecht

Exsecretario general de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

Francisco de P. Bisbal Pons

Teniente General de la Armada (Infantería de Marina)

Director del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN)

Felipe Sahagún

Profesor titular de la Facultad de Ciencias de la Información de la Universidad Complutense de Madrid

Miembro del consejo editorial del diario El Mundo

Eduardo Serra Rexach

Abogado del Estado

Exministro de Defensa

Presidente de la Fundación Transforma España

Pere Vilanova Trías

Catedrático de Ciencias Políticas y de la Administración de la Universidad de Barcelona

Carlos Westendorp Cabeza

Embajador de carrera

Secretario general del Club de Madrid

Exministro de Asuntos Exteriores

Javier Jordán Enamorado

Profesor titular del Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Granada

Director del Máster on-line en Estudios Estratégicos y Seguridad Internacional

Rafael Calduch Cervera

Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales en la Facultad de Ciencias de la Información de la Universidad Complutense de Madrid

Director del Departamento de Análisis Político Internacional del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI)

Juan Carlos Pereira Castañeira

Catedrático de Historia Contemporánea e Historia de las Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid

Presidente de la Comisión Española de Historia de las Relaciones Internacionales

Eduardo Ruiz García

Secretario general de la Cour des Comptes Européenne

Alberto R. Coll

DePaul University School of Law

Mariola Urrea

Catedrática de Derecho Internacional Público y Directora del Centro de Documentación Europea de la Universidad de La Rioja

Montserrat Abad Castelos

Catedrática de Derecho Internacional Público en la Universidad Carlos III de Madrid

Paloma González Gómez del Miño

Profesora y directora del Departamento de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid

Alicia Alted Vigil

Directora del Instituto Universitario Gutierrez Mellado

Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos
ISSN-e: 2255-3479

Director de la Revista del IEEE

Francisco José Dacoba Cerviño

General de brigada del Ejército de Tierra.

Director del Instituto Español de Estudios Estratégicos.

Editora

Rocío de los Reyes Ramírez

Analista principal del IEEE.

Cuerpo Facultativo de Archiveros, Bibliotecarios y Arqueólogos del Estado

Consejo de redacción

Sonia Alda Mejías

Doctora en Historia. Real Instituto Elcano.

María Dolores Algora Weber

Doctora en Historia.

Profesora de Relaciones Internacionales e Historia Contemporánea en la Universidad San Pablo CEU.

Federico Aznar Fernández-Montesinos

Capitán de Fragata de la Armada.

Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad Complutense de Madrid.

Analista principal del IEEE.

Luis de la Corte Ibáñez

Doctor en Psicología.

Profesor titular en el Departamento de Psicología Social y Metodología de la Universidad Autónoma de Madrid.

Miembro del Consejo de Dirección del Instituto de Ciencias Forenses y de la Seguridad de la Universidad Autónoma de Madrid.

Mario Laborie Iglesias

Coronel-PolaD, asesor político del Eurocuerpo.

Francisco J. Ruiz González

Capitán de Fragata de la Armada.

Doctor en Seguridad Internacional por la UNED.

Nuria González Rabanal

Departamento de Economía y Estadística.

Directora del Módulo Jean Monet ULE y de la Cátedra Honorífica Almirante Bonifaz en la Universidad de León.

Equipo de redacción

Alfonso Méndiz Guerra

Capitán del Ejército de Tierra (CGET-TECAP-TCI).

Secretaría Técnica del IEEE.

Oscar Garrido Guijarro

Doctor en Paz y Seguridad Internacional. Master en Estudios Internacionales.

Licenciado en Ciencias Políticas y Periodismo.

Analista principal del IEEE.

Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos
ISSN-e: 2255-3479

Francisco José Dacoba Cerviño
General Director del Instituto Español de Estudios Estratégicos

Presentación del número 17 de la revista

Les presentamos, en esta ocasión, un número de la ***Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*** muy nutrido. Veamos.

La fisonomía de la conflictividad, en un mundo tan globalizado y tan interconectado, ha incorporado nuevos aspectos y procedimientos. Al enfrentamiento cinético tradicional se suman ahora tensiones de naturaleza comercial, económica, tecnológica y también, inevitablemente, geopolíticas. Son varios los artículos que en este número abordan tensiones de diversa naturaleza que podrían derivar, si no lo han hecho ya, en enfrentamientos armados. La pugna en los mares de China entre este coloso y sus vecinos, y también con Estados Unidos y con otras potencias occidentales, se aborda en «**Pasado, presente y futuro de la geopolítica en el Mar de China Meridional**» y en «**El posible conflicto bélico entre Estados Unidos y China: reconsiderando la trampa de Tucídides**». En el primero se analizan los actores implicados, la evolución de los litigios y las posibles consecuencias que los últimos movimientos de China tendrán en un futuro cercano. En el segundo se vuelve sobre este espacio, caracterizado por su elevado nivel de conflicto potencial. El siglo XXI está llamado a ser el de Asia, pues aquí se concentran tres de las cuatro principales potencias económicas globales: China, Japón e India.

«**Las armas nucleares tácticas: historia, estado de la cuestión, armamentos y estrategias de los principales Estados nucleares**» aporta elementos de relieve en lo que concierne a la política de proliferación nuclear, mediante su repaso histórico, hasta la actualidad, de la mano de las principales potencias del sistema. Otros dos artículos se adentran en conflictos locales, pero con evidentes repercusiones globales. Arabia Saudí e Irán mantienen, desde la caída del sah de Persia, una evidente rivalidad cuyo origen puede estar en sus visiones opuestas sobre el islam, y en ello se centra «**La pugna por la hegemonía regional: la rivalidad estratégica entre Arabia Saudí e Irán en la última década**». Con «**Rusia y Turquía en Nagorno, entre la militarización y la diplomacia**» se busca analizar el conflicto de Nagorno-Karabaj como parte de la

estrategia exterior de la Federación Rusa y su relación con Turquía. Y, por otra parte, llama la atención el elevado número de personas que abandonaron Túnez después de la Primavera Árabe para unirse a una organización yihadista en Siria o en Irak; en «**Procesos de radicalización en Túnez tras la Primavera Árabe**» se busca una explicación al porqué de este fenómeno.

Muy oportuno es, por la temática que aborda, «**La cultura de seguridad en España, una asignatura pendiente en educación**», que expresa con lucidez la necesidad de dar respuesta a la falta de una política de educación para nuestros jóvenes que les impregne de los necesarios conocimientos para su formación en cultura de seguridad y defensa, elemento indispensable para garantizar y defender nuestra libertad. En esta línea de conocimiento de las Fuerzas Armadas por la sociedad española incide «**La gestión comunicativa del riesgo en la Unidad Militar de Emergencias. Estrategia y estructura**», artículo realizado en base a entrevistas realizadas en la propia UME, y documentación doctrinal de la Unidad, combinándolas con una revisión bibliográfica sobre comunicación de riesgo, para así comprobar que la comunicación pública constituye un valioso instrumento para gestionar las crisis. Con «**Auditoría al precio de la obtención de armas**» conoceremos al Grupo de Evaluación de Costes (GEC), servicio técnico especializado de la Administración General del Estado y, concretamente del Ministerio de Defensa, para la planificación y decisión de inversiones, especialmente las relacionadas con el armamento y el material.

Finalmente, se analizan dos iniciativas de integración regional tan diferentes como la Unión Europea y la Unión Económica Euroasiática. «**Una Europa distinta y distante**» basa su análisis en los parámetros de conciencia, y adhesión individual y colectiva al proyecto europeo, para extraer conclusiones sobre la idoneidad y la viabilidad del mismo. La investigación llevada a cabo en «**La Unión Económica Euroasiática: estructura institucional, competencias y relaciones con el exterior**» disecciona y sintetiza adecuadamente tanto la estructura institucional de la UEE (no confundir con la Comunidad Económica Euroasiática) como su relevancia internacional, examinando los problemas a los que se enfrentan sus órganos más importantes.

Completamos este número con varias reseñas bibliográficas sobre libros que serán, sin ninguna duda, de su interés. Sin más dilación, les invito a disfrutar de este número 17 de su ***Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos***.

Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos
ISSN-e: 2255-3479

Santiago de Carlos
Teniente de Infantería del Ejército

Correo: santidecarlos@outlook.es

La pugna por la hegemonía regional: la rivalidad estratégica entre Arabia Saudí e Irán en la última década

The struggle for the regional hegemony: The strategic rivalry between Saudi Arabia and Iran in the Last Decade

Resumen

Arabia Saudí e Irán mantienen desde la caída del Sha de Persia una posible rivalidad cuyo origen puede estar en sus dos posiciones opuestas sobre el islam. Dicha rivalidad tiene distintos enfoques y ha ido evolucionando a lo largo de las últimas décadas, desde una confrontación religiosa a una rivalidad política y económica. Su influencia en la esfera internacional también se ha ido viendo afectada, con alianzas cambiantes con los actores de la zona y los actores globales. Ambas potencias son importantes actores con mucha influencia regional en una zona clave para la economía y la política mundial, por lo que la naturaleza de su relación se verá afectada enormemente por las potencias globales y tendrá repercusiones en la dinámica regional.

Palabras Clave

Arabia Saudí, Irán, hegemonía, Oriente Medio, rivalidad estratégica.

Abstract

Saudi Arabia and Iran maintain since the sha of Persia´s fall a possible rivalry which origin may be in their two opposite positions about Islam. This rivalry has multiple focus and it has been evolving in the last decades, from a religious confrontation to politic and economic one. Its influence in the international sphere has also been affected, with changing allegiances with the regional and global actors. Both powers are important actors with a lot of regional influence in a key zone for the global politics and economy so the nature of their relation will be enormously affected by the global powers and will have repercussions in the regional dynamic.

Keywords

Saudi Arabia, Iran, Hegemony, Middle East, strategic rivalry.

Citar este artículo:

DE CARLOS, SANTIAGO. «La pugna por la hegemonía regional: la rivalidad estratégica entre Arabia Saudí e Irán en la última década». *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*. 2021, n.º 17, pp. **13-38**

Introducción

Arabia Saudí e Irán son indudablemente las potencias musulmanas referentes en la actualidad debido a su gran proyección internacional e influencia a nivel global, así como por ser las naciones que encabezan las principales ramas en que se divide el islam: el chiismo y el sunismo. La influencia de ambas se extiende por todo Oriente Próximo y Medio, afectando a todos los países de la zona. Ambas son naciones fuertes económicamente (18ª y 26ª en el ranquin global de PIB respectivamente[1]), así como diplomática y militarmente (con posiciones 3ª y 18ª en el ranquin mundial de gastos militares). Desde la revolución iraní de 1979, parece que ambas potencias se encuentran en una rivalidad permanente, que ha sido llamada por algunos expertos «La Guerra Fría de Oriente Medio»[1].

La topografía de Oriente Medio tiene tres elementos que destacan sobre los demás: la península arábiga, la meseta iraní y el puente continental de Anatolia[2]. Dos de estos accidentes geográficos son precisamente los territorios que ocupan en su mayor parte las potencias que estudiaremos, lo cual revela la importancia que tienen en la región.

Irán se encuentra en una posición privilegiada en Oriente Medio, geográficamente hablando. Posee amplias fronteras con varios países, desde el Cáucaso hasta el subcontinente indio, con una costa occidental que controla el golfo Pérsico y el vital estrecho de Ormuz. El 40 % del petróleo del mundo pasa por este estrecho[3], lo que hace que su control sea una baza muy importante para la república islámica, además de que el propio Irán cuenta con las cuartas reservas de crudo del mundo y las segundas de gas[4].

Arabia Saudí ocupa la mayor parte de la península arábiga y posee las mayores reservas de crudo del mundo, solo por detrás de Venezuela. Es la cuna del sunismo y las ciudades santas de La Meca y Medina se encuentran en su territorio. En los últimos años está tratando de aumentar su influencia como cabeza de la Liga Árabe y de la OPEP.

El presente artículo pretende profundizar en esta rivalidad, en especial en su desarrollo durante la última década. Se estudiarán ambas potencias, si realmente existe esta rivalidad y cuáles son sus características, sus orígenes, sus efectos y su posible evolución en el corto y medio plazo.

En la primera parte del artículo se explicará el desarrollo de esta rivalidad desde mediados del siglo XX, analizando las acciones de ambas potencias hasta esta última década, para conocer los orígenes de su posible rivalidad y cómo se ha ido desarrollan-

1 GRUMET, Tali R. «New Middle East Cold War: Saudi Arabia and Iran´s Rivalry», Trabajo de fin de grado. Universidad de Denver, 2015.

2 KAPLAN, Robert D. *La venganza de la geografía*, Barcelona: Diagonal, 2012.

3 CORDESMAN, Anthony H. «Iran, Oil and the strait of Hormuz», CSIS, 2007: https://www.csis.org/analysis/iran-oil-and-strait-hormuz.

4 Datos del «Oil and Gas Journal» 2017.

do hasta el momento en que comienza nuestro marco temporal de estudio. Además, se explicarán las teorías de las relaciones internacionales que afectan al presente estudio, en concreto sus bases: el realismo ofensivo de Mearsheimer y el equilibrio de amenaza de Walt.

El desarrollo del artículo estará compuesto por un análisis de ambas naciones en distintos ámbitos, que nos den una imagen de las posibles vertientes que puede tener su confrontación. Las características de ambas naciones serán claves para comprender su poder relativo, y sus relaciones entre sí y con el resto del mundo.

Por otro lado, habrá que describir las dinámicas más importantes que se vienen desarrollando en esta región y a nivel global durante la última década, y su impacto en ambas potencias.

Por último, en el apartado de conclusiones, trataremos de identificar posibles escenarios para el corto y medio plazo.

Para orientar el artículo estableceremos la siguiente hipótesis: «La rivalidad estratégica entre Arabia Saudí e Irán se está consolidando, lo que supondrá que una de ellas se alce con la hegemonía regional con respecto a la otra».

Historia de una rivalidad

La evolución de esta zona durante la Guerra Fría y los años de la posguerra ofrece las claves para comprender la dinámica regional y la posición de las potencias internacionales actualmente.

Aquel periodo estuvo marcado por la creación del Estado de Israel en 1948. Este sirvió a la política de contención norteamericana y de detonante de los conflictos en la zona, que durante las décadas siguientes han configurado las alianzas enfrentadas en torno a los dos bloques del orden mundial. Mientras que Estados Unidos y los países de Europa occidental se posicionaron en la protección de Israel, los países árabes –contrarios a su existencia– focalizaron sus políticas en la búsqueda del respaldo soviético. La Liga Árabe se comprometió al no reconocimiento de Israel y a la defensa de los derechos del pueblo palestino.

Otros de los principales hitos desde la Segunda Guerra Mundial en la zona han sido la caída del sah de Persia y la Revolución islámica, la guerra entre Irán e Irak, las guerras del Golfo y el conflicto árabe-israelí[5].

La caída del Sha y la Revolución islámica de corte teocrático suponen el germen de la rivalidad entre ambas potencias. Pese a que se pueda pensar que el origen de su riva-

5 ALGORA, María Dolores. «Las alianzas de Oriente Medio en el siglo XXI. Un laberinto geopolítico», en Castro Torres, Jose Ignacio (coord.), Realineamientos estratégicos en Oriente Medio, IEEE, 03/2019.

lidad se centra en el conflicto religioso, no parece ser el principal factor que mantiene la rivalidad: «No desestimamos que la pugna entre chiíes y suníes fue y, de hecho, es un factor añadido, pero no el único: otros elementos, fundamentalmente de carácter económico y político, parecen más decisivos».[6]

Desde ese momento, comenzó la rivalidad actual entre ambas potencias, ya que la posible extensión de revoluciones religiosas por el mundo islámico era y sigue siendo una amenaza real para distintos países dictatoriales o monárquicos, especialmente para las monarquías absolutas del golfo Pérsico, que además pertenecen a la rama suní del islam.

Las tensiones entre estas dos cabezas de las ramas suní y chií del islam fueron sucediéndose en las siguientes décadas.

En la guerra Irán-Irak, las monarquías del golfo se pusieron del lado de los iraquíes, especialmente en materia económica por parte de Arabia Saudita, aumentando las tensiones entre ambas potencias[7]. De hecho, Irak llega a contar, si no con el apoyo de EE. UU., sí con su beneplácito, como se recoge en declaraciones del gobierno estadounidense de entonces[8].

Además de esta guerra con participación directa iraní, ambas potencias se han enfrentado de manera indirecta mediante su apoyo a distintos partidarios durante la guerra civil libanesa y la guerra civil afgana. Durante la guerra civil libanesa, el apoyo de Irán a Hezbolá fue notorio, mientras que Arabia Saudí, enmarcada en la Liga Árabe, apoyó al gobierno libanés con un contingente de varias decenas de miles de soldados árabes, en su mayoría sirios. Este contingente se llamó «Fuerza Árabe de Disuasión» y se mantuvo activa en Líbano hasta 1983[9].

Al término de la Guerra Fría, entre 1989 y 1991, el balance final fue el triunfo de la influencia occidental[10]. Las guerras del golfo y la consolidación del Estado de Israel suponen la conclusión del siglo XX en la que, a excepción de Irán, la influencia occidental se encuentra ampliamente reforzada.

Desde el 11 de septiembre de 2001 la situación cambia, y las alianzas y amistades se vuelven mucho más flexibles. La opinión pública de los países de la Liga Árabe

6 MORERA HERNÁNDEZ, Coral. «Los Primeros Momentos de la Revolución Islámica en el Discurso Periodístico Español», *Revista Internacional de la Historia de la Comunicación*. 1979 Nº. 2, pp. 97-125.

7 CONVAL, Jose Ignacio. «La Guerra Irán-Irak (I) 40 años después», Descifrando la Guerra, 2020: https://www.descifrandolaguerra.es/la-guerra-iran-irak-i-40-anos-despues/.

8 https://www.nytimes.com/1990/08/13/world/confrontation-gulf-us-aid-helped-hussein-s-climb-now-critics-say-bill-due.html Consultado el 3 de marzo de 2020.

9 SÁNCHEZ H, R. BARRIGÓN. «El conflicto de Líbano», Conflictos Internacionales Contemporáneos, Ministerio de Defensa, 2009.

10 Algora. *Óp. cit.*

comenzó a mostrarse recelosa de occidente, con grandes manifestaciones en contra de la invasión de Irak de 2003, si bien la situación de dependencia de los gobiernos que formaban la Liga con respecto a EE. UU. evitó una condena por parte de la Liga Árabe.

Las tensiones entre Irán y Arabia Saudita siguen produciéndose en la guerra civil afgana, donde Arabia Saudita apoyó a los talibanes en su lucha por el poder en la década de los noventa, mientras que Irán mantuvo estrechos vínculos con distintas milicias chiíes opuestas al régimen talibán.

Finalmente, las revueltas árabes de 2011 y el impulso democrático consecuente han conducido a una desestabilización de la región, en la que los distintos descontentos de las masas civiles son aprovechados por actores ajenos para defender sus intereses. Estas revueltas servirán como inicio de nuestro marco temporal. Irán ha ido apoyando a ciertas revueltas, como las ocurridas en Baréin entre 2011 y 2012, donde Arabia Saudita apoyó directamente al gobierno con tropas[11].

La principal causa de que hasta ese momento Irán y Arabia Saudita no hubieran destacado como potencias regionales se debe, sobre todo, a la existencia de otras potencias como Irak, Egipto o Siria, que eran potencias regionales fuertes con sus esferas de influencia e impedían el auge de otras. Las guerras del golfo y las Primaveras Árabes terminaron haciendo caer la influencia de estas potencias, dejando un vacío de poder que Irán y Arabia Saudí han sabido aprovechar[12].

En cuanto a las teorías en las que se basa este artículo, en el ámbito de la geopolítica existen distintos marcos teóricos que tratan de explicar las relaciones entre los países. Puesto que vamos a estudiar una posible rivalidad, el enfoque teórico que nos servirá de base será el realismo. En él, la idea del sistema internacional más extendida entre los expertos es la de que el sistema internacional es anárquico y se mueve por una lucha egoísta de la supervivencia de los estados. El realismo entiende que hay varias esferas o imágenes que estudiar[13] que podríamos equiparar a tres objetos de estudio: los dirigentes, el poder del estado en sí y la esfera internacional.

El realismo estructural de Kenneth N. Waltz establece un modelo simplista en el que solo se estudia la tercera imagen (la esfera internacional) y cuyo objetivo es establecer una teoría universal de las relaciones internacionales. Sin embargo, «el enfoque sistémico de Waltz es incapaz de explicar cómo se producen los cambios en el sistema internacional»[14], puesto que no aborda los factores internos que pueden explicar la

11 http://www.elmundo.es/elmundo/2011/03/14/internacional/1300122963.html Consultado el 10 de septiembre de 2020.

12 KAPLAN. *Óp. cit.*

13 WALTZ, Kenneth N. *El hombre, el Estado y la guerra*, Buenos Aires: Editorial Nova, 1959.

14 JORDÁN, Javier., «Enfoques teóricos de los estudios estratégicos», en Jordán, Javier (Coord.), *Manual de Estudios Estratégicos y Seguridad Internacional*, Madrid: Plaza y Valdés, 2013, pp. 15-42.

conducta de los países. Partiendo de la importancia de esta imagen, los autores neoclásicos añaden los componentes internos de un país para estudiar la política exterior de una nación en concreto. Los factores internos vendrán dados por el equilibrio de amenaza de Walt. Este establece las principales características que hacen que un país perciba a otro como amenaza: poder agregado, proximidad geográfica, capacidades militares ofensivas e intenciones agresivas.

Habiendo analizado las relaciones preexistentes entre ambos países y las variables a estudiar, queda establecer el modelo que nos permita estudiar cómo interaccionan el uno sobre el otro, sobre sus aliados y sobre su ámbito regional, y cómo esto modifica su comportamiento. En este contexto, estableceremos como referente para el desarrollo de esta rivalidad el realismo ofensivo de Mearsheimer. Según esta teoría, las grandes potencias siempre buscan aumentar su poder para garantizar su seguridad, lo cual solo se producirá cuando se convierta en hegemónica[15]. Por ello, tras establecer las variables que afectan a la rivalidad, procederemos a estudiarlas para ver cómo el poder de ambas potencias ha ido evolucionando en la última década. Si estas variables fueran haciéndose más fuertes, según Mearsheimer esto llevará a un recrudecimiento de la rivalidad hasta que alguna de las potencias tuviera la hegemonía regional.

Irán

La geografía es para Irán una de sus mayores ventajas. Por un lado, su posición le sitúa entre las dos zonas de producción de hidrocarburos más importantes del planeta, el golfo Pérsico y el mar Caspio. Además, tiene garantizada la posibilidad de controlar el paso por el estrecho de Ormuz, que como ha sido comentado, es uno de los pasos de hidrocarburos más importantes del planeta y vital para el suministro a países como China, la India, Corea del Sur o Japón[16]. Por otro lado, su configuración topográfica sumada a su posición le proporciona dos ventajas fundamentales: una configuración montañosa que facilita la defensa y el control de todas las rutas terrestres que conectan Oriente Medio con Asia Central. Los montes Zagros atraviesan Irán de noroeste a sudeste a lo largo de sus fronteras occidentales, por lo que todos los pasos entre occidente y oriente de la zona se encuentran bajo control iraní[17].

En cuanto a desventajas de su geografía, comparte frontera terrestre con siete países y frontera marítima con todos los países del golfo Pérsico, como Arabia Saudí o Catar. Esto supone la necesidad de mantener una diplomacia activa con muchos países distintos, así como el riesgo de tener demasiados enemigos a su alrededor.

15 MEARSHEIMER, John J. «The False Promise of International Institutions», *Revista de Seguridad Internacional.* 1994-1995, Vol. 19, Nº. 3, pp. 5-49.

16 KEMP & HARVAKY. «Strategic Geography and the Changing Middle East» mapa pág. 113, 1997.

17 KAPLAN. *Óp. cit. Revolución islámica.*

El sistema político iraní nació con la Revolución islámica de 1979, denominándose como República Islámica de Irán. El líder supremo, actualmente Ali Jamenei, es la cabeza del Estado iraní. Es elegido por una Asamblea de Expertos, órgano compuesto por clérigos. Estos expertos son elegidos en votación popular de una lista de clérigos filtrada por el Gobierno. El líder supremo firma la elección del presidente del Gobierno, elegido por el pueblo, y puede cesarlo en caso necesario.

También elige a seis de los doce miembros del Consejo de los Guardianes, órgano formado por expertos juristas islámicos que controlan las iniciativas que llegan al parlamento y filtran a todos los candidatos que se presentan a elecciones, pudiendo vetar a cualquiera.

La principal característica de su sistema político es la mezcla de teocracia islámica con elementos de representación popular, donde lo religioso ocupa un papel central. Esto supone que el Consejo de los Guardianes y la Asamblea de Expertos, dominados por los clérigos, tienen verdadero poder, y control, sobre los poderes legislativo y ejecutivo. También es reseñable destacar las tensiones que se producen cuando el jefe del Gobierno es moderado o reformista, puesto que hasta ahora los Líderes Supremos han sido eminentemente religiosos y conservadores. Al tener parte del poder ejecutivo y el beneplácito de la Asamblea de Expertos, sumado a la posibilidad de cesar al jefe del ejecutivo, el Líder Supremo es la primera figura del Estado iraní y goza de amplios poderes.

En cuanto a su economía, el factor más significativo debido a su fuerte dependencia de la exportación de hidrocarburos son las sanciones económicas impuestas por EE. UU. en represalia por el programa nuclear iraní. Estas sanciones impiden a terceros países la compra de petróleo iraní, afectando de forma notable a China y otros países del sudeste asiático, que depende de la importación energética para su economía.

Por otro lado, a propósito del control del estrecho de Ormuz, es complicado que EE. UU. pueda llegar a cerrarlo para tratar de sofocar a Irán, puesto que del paso de hidrocarburos también depende, en gran parte, la economía de Japón y Corea del Sur, aliados estadounidenses. Ello, sumado a la iniciativa china de «la Nueva Ruta de la Seda», hace creer que es posible que fluyan las relaciones China-Irán, puesto que los persas son necesarios para el presente (la compra de hidrocarburos) y para el futuro (la ruta de la seda pasará por Irán, además de que su variante marítima necesita de los puertos iraníes) de la economía china. Incluso cabría la posibilidad de intentar comprar petróleo iraní, a través de terceros o con otros mecanismos, para evitar las sanciones[18].

La sociedad iraní es una de las más importantes de Oriente Medio. Irán poseía una población de 81 millones en 2016, la más grande de Oriente Medio y casi 3 veces

18 CASTRO TORRES, José Ignacio, «El dilema iraní, entre la proyección exterior y el control interno», en Castro Torres, Jose Ignacio (coord.), *Realineamientos estratégicos en Oriente Medio,* IEEE, 03/2019.

mayor que la saudí[19]. El porcentaje de población joven es el mismo que el de Arabia Saudí. Sin embargo, la población iraní sí parece más proclive a las protestas sociales en la calle. Así sucedió en 2019, al presentar el gobierno sus medidas de encarecimiento del petróleo[20], de las que se hicieron eco multitud de medios internacionales; la represión, que produjo hasta 1000 muertos, suscitó las críticas de EE. UU. entre otros[21].

El ejército iraní es acorde al tamaño de su población, con más de medio millón de combatientes activos. Su tradicional tendencia a intervenir en la región, así como la experiencia en combate, hacen de su ejército uno de los más poderosos de Oriente Medio. Cabe destacar que Irán es una potencia tecnológica considerable, con un nivel de estudiantes universitarios que llega al medio millón de graduados al año, en especial en ámbitos científicos[22]. Esto implica que Irán tiene potencial para desarrollar programas de armamento propios, como el carro de combate Zulfiqar. Además, al ser uno de los países más poblados de la región, tiene un ejército de los más numerosos. Finalmente, aunque no sean parte del propio ejército iraní, no debemos dejar de nombrar a las distintas milicias patrocinadas por los iraníes. Hezbolá y los rebeldes hutíes han demostrado ser capaces de enfrentarse a ejércitos mucho más poderosos (Israel y Arabia Saudí), obteniendo muy buenos resultados con un número muy limitado de efectivos, armamento anticuado y utilizando la guerra de guerrillas. Estas organizaciones aumentan en gran manera la proyección del poder iraní.

Otra de las capacidades militares más importantes y peligrosas es la nuclear. La potencia que está más cerca de desarrollar armas nucleares de las dos es Irán. El programa nuclear iraní lleva siendo un foco de tensión desde hace años. Irán, hasta ahora, siempre ha defendido que su investigación nuclear era con fines civiles pero, desde la retirada de EE. UU. del acuerdo nuclear con Irán y el restablecimiento de las sanciones, ha amenazado con desarrollar la vertiente nuclear militar. Irán actualmente es capaz de enriquecer uranio al 20 % (utilizado en los reactores nucleares que propulsan buques), lejos del 90 % necesario para una bomba atómica.

Para hacerse una idea, las reservas iraníes antes del tratado JCPOA (Joint Comprehensive Plan of Action) con el P5+1 (los 5 miembros permanentes del Consejo de Seguridad más Alemania) podría haber armado hasta ocho armas nucleares[23]. Irán destinó su uranio a combustible para el reactor nuclear de Teherán y diluyó parte; no

19 KAPLAN. *Óp. cit.*

20 https://www.breakingisraelnews.com/140061/mass-protests-erupt-throughout-iran-burn-down-central-bank/.

21 https://www.nytimes.com/2019/11/21/world/middleeast/iran-protests-internet.html.

22 https://es.irancultura.it/Ir%C3%A1n/ciencia/.

23 KERR. Paul K. *Iran's Nuclear Program: Status,* RL 34544-Version 56, Congressional Research Service Report, Washington DC: Library of Congress, 20 diciembre 2019.

obstante, tras la ruptura del acuerdo al salir de él EE. UU., sumado a la muerte del general Soleimani[24], Irán ya ha declarado que no cumplirá con las condiciones del acuerdo y ha afirmado que ya enriquece uranio al 20 %.

Pese a la posibilidad de desarrollar armas nucleares, es necesario ser conscientes de que las centrales nucleares iraníes están bajo supervisión del Organismo Internacional de la Energía Atómica, por lo que el uso de las mismas para el desarrollo de armas nucleares puede quedar descartado. Si Irán quisiera desarrollarlas, debería hacerlo en instalaciones secretas, aumentando el tiempo necesario para ello[25]. Cabe destacar que uno de los principales rivales de Irán, Israel, posee armas nucleares; aunque este hecho no esté confirmado por el gobierno israelí. La capacidad nuclear israelí es uno de los argumentos iraníes para desarrollar su programa nuclear. La Unión Europea no vio con buenos ojos la vuelta al estado anterior al JCPOA, por la amenaza de desarrollo de armas nucleares y por la inversión privada europea que había llegado a Irán con el levantamiento de las sanciones[26].

Arabia Saudí

Por su parte, Arabia Saudí ocupa la mayor parte de la península arábiga. Un gran porcentaje de su territorio está ocupado por desierto, por lo que concentra una proporción mayor de la población en sus ciudades. Sus fronteras terrestres en la península arábiga son totalmente permeables y no están claramente definidas,[27] especialmente con Emiratos Árabes Unidos, Omán y Yemen. Cabe destacar que, en su frontera occidental, comparte costa con Egipto, dominando entre ambas potencias el mar Rojo, mientras que en la costa oriental disputa la soberanía del golfo Pérsico, sin llegar a disponer de territorios que sirvan como base para el control físico del estrecho de Ormuz, que en su costa arábiga está controlado por EAU y Omán. La principal característica de su geografía es su posición, que le proporciona grandes reservas de petróleo.

El sistema político saudí, como la mayoría de los países del golfo Pérsico, es una monarquía absoluta, cuya cabeza actual es Salmán bin Abdulaziz, si bien el principal hombre fuerte del país y que, en la práctica gobierna desde su nombramiento como heredero, es el príncipe Mohamed Bin Salmán. La monarquía aúna todos los poderes, siendo el Guardián de los Santos Lugares. El Corán y la Sunna forman la constitución nacional.

24 https://www.lavanguardia.com/internacional/20200105/472722183251/iran-pacto-nuclear-eeuu-soleimani.html.

25 Congressional Research Service. *Óp. cit.*

26 https://www.malaymail.com/news/world/2019/11/05/eu-concerned-by-iran-nuclear-enrichment-announcement/1807225.

27 SCHOFIELD, Ryan. *Arabian Boundary Disputes*, Universidad de Cambridge, 1992.

Por el lado económico Arabia Saudí posee, según el estudio de la CIA de reservas de petróleo por países, una de las mayores reservas del mundo, solo por detrás de Venezuela. Tiene un papel de liderazgo dentro de la OPEP y el sector petrolero supone el 75 % de sus ingresos[28]. Dentro de las perspectivas futuras, cabe destacar el plan del heredero saudí para los próximos años, llamado «*Saudi Vision 2030*». Este plan tiene como objetivos la diversificación de la economía saudí, una moderación de la visión religiosa integrista con respecto de la sociedad y el aumento de la inversión extranjera. Se podría interpretar como un intento de modernización y apertura al mundo de Arabia Saudí. Como crítica a este proyecto, algunos expertos argumentan que los objetivos pueden ser demasiado ambiciosos y que todo el plan depende del príncipe heredero, de su liderazgo y de sus acciones políticas[29].

Otra variable a tener en cuenta es la influencia de la sociedad en las decisiones estatales. Arabia Saudí cuenta con una población joven, eminentemente urbana y moderna ubicada en el corazón de Hiyaz (la zona donde se encuentran Medina y La Meca), frente a una población wahabita moradora de los desiertos de Nejd.

La población joven sufre de un paro cercano al 25 % en los últimos datos conocidos de 2016[30], en un país en el que la mayor parte de los trabajadores autóctonos son pagados por el gobierno y dependen del petróleo para cobrar sus salarios. Los vaivenes en el precio del petróleo y la crisis generada hacen que la visión 2030 tenga como objetivo reducir la dependencia del petróleo y aumentar el sector privado, a día de hoy copado por extranjeros[31]. Además, incluye una serie de medidas de apertura social, potenciando los derechos de las mujeres para intentar paliar el descontento de la juventud saudí. Los empleados extranjeros han empezado a abandonar el país, pero el problema del paro juvenil es persistente[32]. No obstante, no se aprecian movilizaciones ni grandes descontentos sociales y, cuando las hubo en plenas Primaveras Árabes en 2011, estas fueron fácilmente controladas por la familia real. Debe tenerse en cuenta que, según datos de IndexMundi, el 40 % de la población saudí es menor de 25 años, por lo que en los próximos años es plausible que se extienda el descontento[33].

El ejército saudí es mucho más reducido que el iraní, y se encuentra inmerso en una modernización acelerada y de compra armamentística. La monarquía saudí es actual-

28 CIA, *The World Factbook 2020,* Washington, DC: Central Intelligence Agency, 2020.

29 KINNINMONT, Jane. «Vision 2030 and Saudi Arabia's Social Contract, Austerity and Transformation», *Chatham House,* 19 de julio 2017: https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/publications/research/2017-07-20-vision-2030-saudi-kinninmont.pdf.

30 https://datosmacro.expansion.com/paro-epa/arabia-saudita?dr=2015-12.

31 https://www.icex.es/icex/es/navegacion-principal/todos-nuestros-servicios/informacion-de-mercados/paises/navegacion-principal/noticias/NEW2017714563.html?idPais=SA.

32 AL OMRAN, Ahmed, «Record numbers of foreign workers leave Saudi Arabia», *Financial Times*, 10 de julio de 2018.

33 CIA. *Óp. cit.*

mente, con diferencia, el mayor importador de armas del mundo, con el mayor gasto en defensa de la región. Al contrario que Irán, Arabia Saudí nunca ha tenido históricamente una tradición militar ni experiencia en guerras convencionales o intervenciones directas hasta la guerra de Yemen, lo cual explica el fracaso del ejército saudí en su intervención en Yemen donde, con medios mucho más avanzados y cuantiosos[34], no ha sido capaz hasta este momento de suprimir las revueltas ni de obtener éxitos decisivos. La falta de experiencia contra un enemigo como los hutíes está demostrando ser un factor clave en el resultado final[35].

Respecto al ámbito nuclear, siempre ha percibido que el programa nuclear iraní era una amenaza para su existencia. El acercamiento a Irán por parte de la administración Obama fue visto con malos ojos por la monarquía saudí. Esto cambió con la llegada de Donald Trump a la presidencia de EE. UU. y la vuelta al programa nuclear de Irán, ante lo que los sauditas han amenazado con hacerse con armas nucleares en caso de que Irán las consiga[36]. Por otro lado, las propias capacidades saudíes en materia nuclear no son avanzadas, si bien sus estrechas relaciones con Pakistán, así como su reciente acercamiento a Israel, parece que pueden dar frutos en este aspecto.

Rivalidad en la última década

Estimadas las características de ambas potencias, se hace necesario discernir cómo se han venido relacionando entre ellas en la última década. Como se ha expuesto anteriormente, su rivalidad es anterior al contexto temporal de este artículo, por lo que el estudio de las acciones de cada uno de estos países en contra del otro en la última década nos servirá para intentar identificar una tendencia.

Las principales acciones de confrontación entre ambas potencias se han concentrado en tres frentes: la religión, el precio del petróleo y los conflictos periféricos. Estos tres frentes están dentro de sus estrategias de lucha por la hegemonía regional.

Saudíes e iraníes llevan enfrentados por la religión desde que esta se convirtió en parte fundamental de la República de Irán en 1979. Como ejemplo, en 2016, Arabia Saudí ejecutó a un clérigo chiita opositor de la familia real saudí y principal figura del chiismo en la península arábiga, lo que provocó un atentado en la embajada saudí de Teherán y, finalmente, la ruptura de relaciones diplomáticas. Sin dejar de lado la importancia de la religión, algunos autores argumentan que no deja de ser una excusa

34 https://elpais.com/internacional/2020-03-25/los-huthi-siguen-avanzando-en-yemen-tras-cinco-anos-de-intervencion-saudi.html Consultado en junio de 2020.

35 CUENCA, Arsenio, «La insurgencia hutí en la guerra de Yemen», *El Orden Mundial*, 2018: https://elordenmundial.com/la-insurgencia-huti-en-la-guerra-de-yemen/.

36 NOUR, Ismael. «El peligro de una carrera nuclear en Oriente Próximo», *El Orden Mundial*, 2019: https://elordenmundial.com/peligro-de-una-carrera-nuclear-en-oriente-proximo/.

eminentemente práctica para poder atacar a la potencia rival[37]. Esta defensa de la fe por cada una de las potencias les da argumentos para poder intervenir internacionalmente en lugares como Yemen, Líbano o Irak. En el caso concreto de Yemen, Arabia Saudí apoya al gobierno, mientras Irán defiende a los rebeldes hutíes por ser chiitas y encontrarse oprimidos por la mayoría suní por su religión. En el caso de Líbano, el enfrentamiento es político, estando Irán del lado de Hezbolá, y apoyando Arabia Saudí a ciertos políticos afines a sus intereses.

Respecto de los hidrocarburos, Irán tiende a preocuparse más por el corto plazo que por el largo, al contrario que los saudíes. Esto se debe a dos motivos fundamentales: las reservas de cada uno de ellos y su capacidad productiva[38]. Arabia Saudí dispone de mayores reservas, así como de un coste menor de producción, además de mayor peso en la OPEP, por lo que en los últimos años ha tendido a la baja para tratar de forzar a EE. UU. a no seguir desarrollando el *fracking,* que en sus inicios tenía un coste de producción mucho mayor que la extracción tradicional. Esta bajada de precios, sumada a las sanciones internacionales a Irán, supone un duro revés para la economía iraní, que ha disminuido su producción y ha hecho que países como China reduzcan su importación de hidrocarburos iraníes[39]. En la economía de los hidrocarburos parece que Arabia Saudita sale reforzada con respecto a Irán, debido a las sanciones económicas.

El último frente a estudiar serían los conflictos periféricos de los que ambas potencias se valen para aumentar su poder relativo o disminuir el de su contrincante. En este caso concreto estudiaremos los casos de Siria, Irak, Yemen, Líbano y el conflicto árabe-israelí.

Bashar al-Ásad ha sido tradicionalmente un aliado iraní, siendo la religión alauí de la clase dirigente siria una rama del chiismo. Desde el primer momento de la guerra civil siria, Irán –y especialmente Hezbolá– han apoyado al gobierno sirio. Gracias a su experiencia en combate, Hezbolá se ha transformado en un grupo armado bien entrenado con proyección internacional. El apoyo iraní, sin embargo, no evitó el grave peligro que corrió el régimen sirio en el verano de 2015. La oportuna y decisiva intervención de Rusia la convirtió en el árbitro indiscutible de la situación[40].

Para Arabia Saudí, el derrocamiento de la familia Asad podría suponer el nacimiento de un estado aliado, puesto que la religión sunita es la del 80 % de la población siria. La Liga Árabe, encabezada por los saudíes, financió y apoyo a los rebeldes sirios

37 WEHREY, W. KARASIK, NADER, GHEZ, HANSELL, A. GUFFEY, «Saudi-Iranian Relations Since the Fall of Saddam», Rand Corporation, 2009.

38 Ibíd.

39 MORENO, Carmen. «China en Oriente Medio. La competición por la hegemonía global», en Castro Torres, Jose Ignacio (coord.), *Realineamientos estratégicos en Oriente Medio,* IEEE, 03/2019.

40 MARTÍNEZ SÁNCHEZ, Eva. «Realineamientos Estratégicos en Oriente Medio», en Castro Torres, Jose Ignacio (coord.), *Realineamientos estratégicos en Oriente Medio,* IEEE, 03/2019.

en contra del aliado iraní. Además, existen indicios, aunque ninguna certeza, de que los países miembros de la Liga Árabe, e incluso Turquía, han podido financiar al ISIS para seguir combatiendo al gobierno sirio[41].

Irak supone el ejemplo contrario: la clase dirigente ha sido tradicionalmente suní, mientras que la amplia mayoría de la población profesaba la religión chiita. Tras el derrocamiento de Sadam, que formaba parte de la Liga Árabe y era aliado de los saudíes, Irak pasó a ser una zona de influencia para Irán. Con el surgimiento del Estado Islámico, las tensiones se acrecentaron, llegando el presidente iraquí Al-Maliki a acusar a los países del golfo de financiar y apoyar moralmente al ISIS, aunque estas acusaciones fueron rechazadas por EE. UU. y carecen de pruebas.

Tras el desmoronamiento del ejército iraquí con motivo de la ofensiva de ISIS, las milicias apoyadas por Irán contribuyeron a la guerra antiterrorista y aún ahora tienen una importante presencia en el país. La influencia iraní se ha venido notando en los últimos años, consiguiendo incluso que las tropas americanas hayan abandonado el país por las numerosas protestas del gobierno iraquí y su población después de la muerte por un ataque americano en suelo iraquí del general Soleimani, importante figura del ejército iraní. Sin embargo, desde 2018 se han venido produciendo en Irak otro tipo de protestas en contra de Irán, con multitudinarias manifestaciones en contra de la corrupción del gobierno y la influencia que Irán ejerce sobre este, llegando milicias proiraníes a disparar contra los manifestantes[42].

Yemen es un caso claro de las tensiones entre suníes y chiíes. Este país se encuentra inmerso en una guerra civil desde 2015 en la que el gobierno, ampliamente apoyado por EE. UU. hasta el cambio de administración de 2021 y los sunís de la Liga Árabe[43], se enfrenta a los rebeldes hutíes de religión chiita, siendo numerosos los medios que se hacen eco del apoyo iraní[44]. Este conflicto se está recrudeciendo y estancando, no consiguiendo las fuerzas de la Liga y el gobierno yemení ningún resultado. Al contrario, los rebeldes, peor equipados y empleando tácticas de guerrilla, han declarado ser autores del ataque a la mayor refinería de Arabia Saudí[45], aunque no hubiera prueba de ello, según el secretario de Estado estadounidense Mike Pompeo[46]. Los saudíes achacan a Irán el apoyo logístico necesario para este ataque[47], siendo el primero de esta

41 https://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/12/151202_rusia_putin_turquia_petroleo_ei_ep.

42 DAVISON, ABOULENEIN, «Threats, arrests, targeted killings silence Iraqi dissidents», *Reuters*, 2019.

43 https://www.elmundo.es/internacional/2015/03/30/55183072ca474188068b457d.html.

44 https://web.archive.org/web/20070616045131/http://www.jamestown.org/terrorism/news/uploads/tf_004_002.pdf.

45 https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-49709721.

46 *Ibidem*.

47 https://www.clarin.com/mundo/arabia-saudita-presento-evidencia-asegura-ataque-drones-petroleras-provino-iran_0_3cx1HGJh.html.

envergadura, puesto que Arabia Saudí tuvo que reducir a la mitad de su producción de crudo por los daños sufridos[48]. Además, EAU se ha desligado de la coalición de apoyo al gobierno yemení, dando otro varapalo a la política exterior saudita.

Debido a este ataque de drones y misiles de crucero, la producción mundial de crudo bajó y se produjo una fuerte pérdida de confianza, dejando en evidencia a la monarquía saudita que, siendo la primera potencia importadora de armamento actualmente, no es capaz de solventar un conflicto al que entró pensando en una victoria rápida. Además, siendo el príncipe heredero Bin Salmán el principal valedor de la intervención, su imagen ha quedado muy trastocada, no siendo extraño en la familia real saudita los cambios de heredero[49]. No obstante, esta incursión en el conflicto yemení puede responder a un temor real de los saudíes a un Yemen con una población igual a la suya (alrededor de 30 millones), pero con una densidad de población mucho mayor, un terreno montañoso fácilmente defendible plagado de oasis y un número de armas estimado en casi 80 millones, tres por habitante yemení[50].

Continuando con Líbano, nos encontramos con la principal milicia chií del mundo y uno de los principales instrumentos de influencia iraní en Oriente Medio: Hezbolá. Esta organización nace para luchar en contra de la invasión israelí de Líbano, y siempre se ha beneficiado de importante apoyo económico y logístico de Teherán. La diferencia entre Hezbolá y otras milicias es su proyección internacional a otros países vecinos, un historial bastante exitoso en el aspecto militar en contra de Israel, y la capacidad de mantener un Estado paralelo y unos servicios hacia la población que le permiten disponer de su propio refugio «público» en la zona sur de Líbano. Además, la rama política de esta organización participa activamente en la vida política libanesa, permitiendo expandir la influencia del chiismo y, por tanto, de Irán. En cuanto a las prácticas saudíes, la Constitución de Líbano establece que el primer ministro debe ser un musulmán suní, por lo que, hasta la dimisión del primer ministro Hariri, acusado de ser una marioneta de Arabia Saudí, los saudíes han apoyado en lo posible cualquier intento de los primeros ministros libaneses que les favoreciese.

Por último, el conflicto árabe-israelí es una encrucijada de alianzas extrañas, que demuestran que la rivalidad no se produce por un odio fanático religioso, sino por los intereses de ambas potencias. El indicador más claro es el apoyo de Irán a Hamás. Los iraníes apoyan a la organización Hamás, a pesar de que es un movimiento sunnita y partidario de los grupos de oposición en Siria, contrarios a los intereses de Irán. El motivo es que este grupo opera dentro de Israel con una importante participación dentro de los territorios palestinos, principalmente en la Franja de Gaza, siendo un

48 https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-49690725.

49 PALOMINO, Carlos. «La guerra de Yemen, ¿el Vietnam de Arabia Saudí?», *El Orden Mundial*, 2019: https://elordenmundial.com/yemen-el-vietnam-de-arabia-saudi/.

50 KAPLAN. *Óp. cit.*

ejemplo de que «el enemigo de mi enemigo, es mi amigo»[51]. Por otro lado, la monarquía saudita realiza un apoyo diplomático a las conversaciones de paz, pero siempre del lado de los palestinos, como se deduce de las declaraciones de la Liga Árabe respecto de la iniciativa MESA del gobierno americano[52]. Al buscar Arabia Saudita el apoyo americano y ser Israel un importante aliado para EE. UU., se aprecia una cierta moderación e incluso tolerancia con respecto a Israel, lo cual deja un vacío de poder en el ámbito más radical, que trata de aprovechar Catar en su apoyo a los Hermanos Musulmanes[53].

Como conclusión de las acciones exteriores realizadas por ambas potencias, podemos destacar ciertos aspectos. Su rivalidad trasciende lo religioso para pasar a ser una lucha de influencia: la religión internamente tiene gran influencia en la sociedad y en el gobierno, pero no prohíbe una acción exterior de apoyo a grupos de religión contraria. Su enfrentamiento también es económico, puesto que los clientes que reciben hidrocarburos que uno pierde los puede ganar el otro.

Arabia Saudita ha perdido influencia por el fracaso de la acción directa, mientras que en las vías diplomáticas mantiene una actitud no radical hacia Israel, buscando el acercamiento a EE. UU. Irán está dispuesta a seguir en una situación económica precaria con tal de mantener su influencia exterior, amenazando incluso con avanzar en un programa nuclear militar, algo que hasta ahora negaba el gobierno iraní. Pese al atolladero yemení, parece que Arabia Saudita gana fuerza bajo el paraguas de EE. UU.

Podríamos decir que, mientras que Arabia Saudita trata de encabezar una Liga Árabe aliada de EE. UU., Irán sería su contrapeso, apoyado por China y Rusia, aunque no directamente.

Influencia de otras potencias

Vista las acciones que ambos países han venido realizando el uno contra el otro en la última década, es necesario acercarse a los efectos que este enfrentamiento produce en la esfera internacional y cómo la esfera internacional lo influencia.

Como nos dice el realismo, el poder de un país y sus acciones internacionales no dependen solo de sus meras capacidades, sino que la esfera internacional y las acciones de otros países serán la base y los límites sobre los que un país puede actuar. Las acciones de otros países, organizaciones internacionales y organizaciones no gubernamentales serán los principales condicionantes de la acción exterior de cualquier estado.

51 CASTRO TORRES. *Óp. cit.*

52 https://www.elmundo.es/internacional/2020/02/01/5e35c31221efa01c0a8b4635.html.

53 SHAHTAHMASEBI, Darius. «New Turkey-Iran-Qatar axis is rising in Middle East, and it has Saudi Arabia furious», *Russia Today,* 22 de marzo de 2019.

Israel

Una vez debilitado Irak, los esfuerzos de Israel en política exterior se han orientado a luchar contra la influencia iraní, especialmente en sus vecinos más aledaños. Irán e Israel se ven mutuamente como enemigos. Principalmente, la idea israelí es limitar las acciones de guerrillas como la de Hezbolá en Líbano y Siria, así como evitar el desarrollo de misiles de precisión de esta guerrilla. Asimismo, Irán sigue apoyando a Hamás en contra de Israel[54].

Tanto los países de la Liga Árabe –y en especial Arabia Saudí– como Israel ven a Irán como su mayor amenaza internacional, por lo que la alianza entre ambos puede ser muy ventajosa. Ya en 2002, la Liga Árabe ofreció a Israel su reconocimiento si este reconocía al Estado palestino[55]. Tanto Israel como Arabia Saudí se posicionaron en contra del tratado respecto del Plan de Acción Integral Conjunto (JCPOA) para reducir el programa nuclear iraní, siendo el principal triunfo en su relación[56]. Este clima ha producido una serie de acercamientos diplomáticos, entre los que destacan las declaraciones del príncipe heredero saudí reconociendo el derecho de Israel a tener un Estado[57]. Esta relación podría suponer críticas de la comunidad musulmana hacia el régimen saudí, pero otros países, como Jordania y Egipto, expresan que sus relaciones con Israel son buenas. El acercamiento será necesario para que Arabia Saudí alcance sus objetivos de 2030, debido a la necesidad creciente de destinar recursos a este plan. La resolución del conflicto árabe-palestino sería un espaldarazo para la política exterior saudí y supondría un ahorro para las arcas saudíes[58].

Turquía

En Oriente Medio se está produciendo un auge de potencias regionales que tratan de aumentar su influencia en la zona. Turquía es una de ellas. En Siria, apoyó desde un primer momento a los rebeldes en contra del gobierno sirio, enemistándose con Irán. En el marco de este auge como potencia, Turquía es temerosa de que un autogobierno kurdo se establezca en su frontera, por lo que ha enviado tropas a Siria para tratar de aumentar su zona de seguridad fronteriza, llegando a tener conflicto directo con tropas del gobierno sirio[59].

54 MARTÍNEZ SÁNCHEZ. *Óp. cit.*

55 https://www.haaretz.com/1.5268406.

56 https://www.elmundo.es/internacional/2018/05/10/5af34a4646163f80548b458d.html.

57 https://www.theatlantic.com/international/archive/2018/04/mohammed-bin-salman-iran-israel/557036/.

58 LLOVO, Jacobo. «Israel y Arabia Saudí, una alianza por asumir en Oriente Próximo», *El Orden Mundial,* 2018: https://elordenmundial.com/alianza-israel-arabia-saudi-oriente-proximo/.

59 https://www.hurriyetdailynews.com/turkey-says-syrian-government-forces-attacked-its-observation-point-144148.

Desde la crisis diplomática de Catar y el asesinato de Khashoggi, las relaciones entre Turquía y Arabia Saudí son tensas. Turquía apoyó a Catar en su disputa con los saudíes, además de que apoyan a partes enfrentadas en lugares como Egipto y Sudán[60].

Egipto

El gobierno egipcio de Al Sisi, como rival de los Hermanos Musulmanes, está siendo apoyado por Arabia Saudí. Los Hermanos Musulmanes son una organización radical suní, nacida en Egipto, que se enfrenta a las monarquías absolutistas del golfo Pérsico, ya que defienden el establecimiento de califatos en los países árabes y la expulsión de los no musulmanes de estos países. Esta organización radical se enfrenta con la imagen de un islam moderado que quieren dar los saudíes[61], por lo que estos últimos apoyaron al militar egipcio Al Sisi para que diera el golpe de estado que derrocó al gobierno de los Hermanos Musulmanes en Egipto.

Por contra, Irán apoya a los Hermanos Musulmanes por tres causas fundamentales: la primera, porque esta organización erosiona la influencia de Arabia Saudí, lo que beneficia a Irán; en segundo lugar, por el apoyo explícito que está dando Catar a esta organización y, por último, porque Hamás es la rama palestina de esta organización. Cualquier actor que entorpezca los intereses de la monarquía saudita está siendo apoyado por Irán, independientemente de su condición religiosa o política.

Catar

Al comenzar Arabia Saudí su andadura por el camino del islam moderado, se creó un vacío en la cabeza del sunismo radical. Este hueco comienza a ser ocupado por Catar, que trata de hacer valer su liderazgo frente a Arabia Saudita. Las tensiones han ido creciendo hasta que los países aliados de los saudíes[62] y los propios saudíes han cortado relaciones con Catar. Además, es reseñable que la principal cadena de televisión del mundo islámico, Al Jazeera, es catarí y realizó un apoyo mediático explícito a las revueltas árabes que trataban de acabar con los regímenes autoritarios que sufrían. Estas revueltas eran vistas por las monarquías absolutistas del golfo como una amenaza grave[63]. Catar es acusado de financiar el terrorismo, incluso el del Estado Islámico y Al Qaeda.

60 https://www.europapress.es/internacional/noticia-erdogan-rey-arabia-saudi-abordan-lazos-bilaterales-acontecimientos-regionales-20190731230935.html.

61 https://es.aleteia.org/2018/04/10/arabia-saudita-intenta-limitar-la-influencia-de-los-hermanos-musulmanes/.

62 https://www.eldiario.es/internacional/Arabia-Saudi-Egipto-relaciones-Qatar_0_651284908.html.

63 https://www.abc.es/internacional/abci-arabia-saudi-y-otros-paises-arabes-rompen-relaciones-diplomaticas-catar-201706051331_noticia.html.

Las buenas relaciones de Irán con Catar son el mejor ejemplo de pragmatismo en las relaciones internacionales. Mientras que en Siria los grupos apoyados por la monarquía catarí se enfrentan al gobierno sirio apoyado por Irán, en Yemen ambos países apoyan a los hutíes. Por ello, podemos inferir que, dependiendo del teatro de operaciones, los aliados y enemigos son flexibles.

Como podemos comprobar, Oriente Medio es una región convulsa donde los aliados y los enemigos son cambiantes, y donde existen multitud de actores regionales que están tratando de hacer valer su influencia y conseguir distintos objetivos. Sin embargo, este análisis estaría incompleto sin estudiar la influencia de los grandes actores globales en la zona que, por su poder e influencia, son capaces de hacer cambiar el estado de las relaciones entre países.

Actores globales

Dentro de la geopolítica, los estados que más influenciarán las relaciones internacionales serán las grandes potencias, las cuales –por su capacidad– serán las que producirán mayores efectos en cualquier región del mundo.

Mearsheimer define como gran potencia a los estados con suficiente poder militar para enfrentarse en una guerra abierta a la potencia más poderosa del mundo y debilitarla seriamente, aunque al final acaben siendo derrotados[64].

Estados Unidos

Actualmente, aunque ya no en pleno apogeo y sin hegemonía absoluta, Estados Unidos sigue siendo la primera potencia mundial y es capaz de influir en todos los continentes.

Estados Unidos ha seguido dos caminos diferentes en Oriente Medio en esta última década, coincidentes con las dos administraciones distintas que los han gobernado. Obama realizó un acercamiento a Teherán que causó recelos en Arabia Saudita e Israel. Se firmó, junto con Alemania, el pacto del Consejo de Seguridad, que levantó las sanciones a Irán a cambio de limitaciones a su programa nuclear y que, además, comenzó una retirada de tropas de los diferentes conflictos, aunque manteniendo su capacidad de influencia. El JCPOA firmado por los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad, Alemania y la Unión Europea, establecía límites a la actividad nuclear iraní a cambio de un levantamiento general de las sanciones económicas que asfixiaban a Irán. El tratado fue firmado en abril de 2015 y estuvo en vigor hasta que EE. UU. se retiró unilateralmente y volvió a

64 MEARSHEIMER, John J.: *The Tragedy of Great Power Politics*. 2003, p. 5.

establecer las sanciones a Irán, y a todo aquel que se proveyera de hidrocarburos en el mercado iraní, salvo contadas excepciones. Desde entonces Irán ha dejado de cumplir su parte del acuerdo, que limitaba enormemente sus capacidades nucleares, y permitía a la Organización Internacional de la Energía Atómica acceso a las centrales y laboratorios iraníes para realizar inspecciones, y garantizar su uso pacífico.

La administración Trump, de este modo, ha vuelto a acercarse a Arabia Saudita e Israel. Se han venido produciendo enfrentamientos entre EE. UU. e Irán en Irak, con lanzamientos de misiles tras la muerte del general Soleimani y el establecimiento de la Guardia Revolucionaria Iraní como organización terrorista por EE. UU.

Como resumen de la política de EE. UU. a este respecto, podemos establecer que es –a día de hoy– un aliado estable de Arabia Saudita y un enemigo declarado de Irán. La recientemente estrenada administración Biden de momento no ha realizado grandes movimientos en favor de volver al tratado y las relaciones con Irán siguen siendo tensas. En el lado contrario, EE. UU. sí ha realizado declaraciones en contra de Arabia Saudí, retractándose de su apoyo en Yemen y vinculando la muerte de Khasoggi con el príncipe heredero Mohamed Bin Salmán[65]. De esta manera, parece que EE. UU. comienza una etapa de mayor equidistancia entre ambas potencias en lugar del apoyo decidido a la monarquía saudí de la anterior administración.

China

La República Popular de China tiene dos intereses potenciales en Oriente Medio: la compra de hidrocarburos para satisfacer su demanda interna y el proyecto de la «Nueva Ruta de la Seda», llamada oficialmente *Belt and Road Initiative* (BRI).

Parece que China sigue en Oriente Medio la estrategia de ser un actor meramente económico.

Establecer la BRI es esencial para China para seguir desarrollando su comercio evitando el estrecho de Malaca, una ruta que, si bien hasta ahora no ha tenido problema para utilizar, no deja de ser una vulnerabilidad para posibles escenarios futuros. La BRI tiene tres ejes principales: uno ferroviario, en base al transiberiano; uno marítimo, que pasa por el golfo de Omán y muy cercano al estrecho de Ormuz (por lo que necesita estabilidad en la zona y la posibilidad de comerciar con Irán y el uso de sus puertos), y uno terrestre, que atraviesa Irán. Esta iniciativa, sumada a la necesidad de importar hidrocarburos y las sanciones a Irán, significa que China no puede ponerse del lado de ninguna de las dos potencias: necesita que Arabia Saudí le siga vendiendo hidrocarburos pero, para completar la BRI, necesita de un Irán estable. La interde-

65 https://elpais.com/internacional/2021-02-25/la-administracion-biden-cambia-el-rumbo-en-la-relacion-con-arabia-saudi.html, consultado el 28 de febrero de 2021.

pendencia económica es cada vez mayor, con inversiones chinas en Irán y Catar e inversiones saudíes en China[66].

A nivel global, esta iniciativa china podría ser un verdadero revulsivo al equilibrio geopolítico mundial. En su tramo inicial, partiendo de China hacia el oeste, es necesario que China obtenga el control absoluto sobre el mar de China, lo que implicará el aumento de tensiones con Japón, Filipinas, Taiwán y otros países de la zona con los que mantiene disputas territoriales, y aumentar su control sobre el resto del océano Pacífico para aumentar su influencia y capacidades comerciales en Sudamérica. Para ello, China lleva años reforzando y modernizando su armada a gran velocidad, ya cuenta con 2 portaaviones en activo, otro que puede que sea botado este 2021 y proyectos para otros 7, aunque todavía está lejos de los once que tiene en servicio Estados Unidos.

En un siguiente tramo, el Banco Asiático de Inversión en infraestructuras supone la herramienta del gobierno chino para crear estas rutas terrestres y marítimas que, además, beneficiarán enormemente a los países por los que pasen. La principal ruta terrestre desde el este de China pasa por Irán y la principal ruta marítima por el canal de Suez, por lo que China está obligada a entenderse tanto con Arabia Saudí como con Irán, lo cual está realizando mediante fuertes inversiones económicas.

El objetivo final de la BRI es unir económicamente el mundo conocido, a excepción de Norteamérica, convirtiéndose en una alternativa al sistema económico mundial actual basado en el FMI (Fondo Monetario Internacional) y la libre competencia.

Rusia

Al igual que China quiere ser un actor económico, Rusia trata de convertirse en un actor diplomático. La estrategia rusa en la última década ha intentado volver a ganar peso a nivel global como contrapeso a EE. UU. de la mano del presidente Vladimir Putin. La intervención rusa en Siria ha tenido este efecto. Países como Israel, que en un primer momento estaban «de perfil», se vieron en la necesidad de dialogar con los rusos[67], mientras que otros actores, como Irán, ya eran aliados tradicionales. En el caso concreto de la guerra de Siria, ha conseguido mediar entre todos los actores, consiguiendo acuerdos con países como Israel, Jordania, EE. UU., Irán y Turquía, a la vez que continuaba defendiendo al gobierno de Al Asad[68]. Precisamente, es en Siria donde más se ha visto reforzada la influencia rusa, pero no cabe desestimar otros proyectos, como la construcción de centrales nucleares en Irán.

66 MARTÍNEZ SÁNCHEZ. *Óp. cit.*

67 https://www.elmundo.es/internacional/2015/09/21/55febd20ca474177558b4585.html.

68 CONDE, Álvaro, «Siria, un campo de batalla entre Israel e Irán», *El Orden Mundial*, 2018: https://elordenmundial.com/siria-un-campo-de-batalla-entre-israel-e-iran/.

Sin embargo, con Arabia Saudí las relaciones rusas nunca han sido buenas, especialmente por el petróleo. Arabia Saudita siempre ha controlado la OPEP, mientras que Rusia se valía de Venezuela para hacer llegar su influencia. Durante 2020, ambos disputaron una guerra petrolera después de que Arabia Saudí bajara el precio del barril a 8 dólares, haciendo que países como Rusia, con un coste de extracción mayor y una producción menor, no obtengan suficientes ingresos de la venta de hidrocarburos[69]. Durante la pandemia del coronavirus y la bajada de la demanda de hidrocarburos, Rusia y Arabia Saudí han colaborado estrechamente en el marco de la OPEP+ para reducir la producción, a fin de aumentar el precio del petróleo y estabilizar el mercado.

Como resumen, no parece que Rusia vaya a decantarse por ninguna de las dos potencias, aunque claramente sus relaciones son mucho mejores con Irán que con Arabia Saudita.

Unión Europea

El último actor con cierta influencia global podría ser la Unión Europea. Si algo no tiene la UE es una política exterior común. Cada país europeo vela por sus propios intereses en el extranjero. Sin embargo, los pesos pesados de la Unión sí están de acuerdo en las reticencias que tienen hacia Donald Trump y la política exterior actual de EE. UU. Trump comenzó su presidencia pidiendo a los aliados de la OTAN europeos aumentar su gasto en defensa, se retiró del pacto nuclear con Irán, estropeando los negocios europeos que se habían iniciado en el país persa tras el levantamiento de las sanciones por Obama y, finalmente, estableció los aranceles al mercado europeo[70].

Los países europeos siempre han sido pragmáticos en cuanto a diplomacia y han vendido armas sin reparo a Arabia Saudí, a la vez que aumentaban sus tratos comerciales con Irán cuando se levantaron las sanciones. Es decir, actualmente, ningún país de la UE está desarrollando una influencia clara en esta rivalidad.

Conclusiones

Irán y Arabia Saudí sostienen una rivalidad permanente desde que en 1979 cayera el sah y se estableciera la República Islámica de Irán. Esta revolución fue vista por las monarquías del golfo Pérsico y el mundo musulmán sunní como una amenaza hacia sus intereses y su existencia. Podemos determinar que este fue el origen de la rivalidad

69 https://www.npr.org/2020/03/08/813439501/saudi-arabia-stuns-world-with-massive-discount-in-oil-sold-to-asia-europe-and-u-?t=1592921453585.

70 ARANCÓN, Fernando, «Estados Unidos abre en Europa un nuevo frente en la guerra comercial», *El Orden Mundial*, 2019: https://elordenmundial.com/estados-unidos-abre-en-europa-un-nuevo-frente-en-la-guerra-comercial/.

puesto que, desde un primer momento, el régimen iraní exhortaba directamente al resto de musulmanes del mundo a librarse de sus monarquías islámicas. Desde ese momento, la confrontación entre ambas potencias se ha venido sucediendo en distintos ámbitos y escenarios, de los cuales podemos sustraer que Arabia Saudí lleva la cabeza en cuanto a economía, energía y apoyo internacional, mientras que Irán posee unas fuerzas armadas mucho más preparadas y numerosas, y un capital humano con un potencial mayor que el saudí. Además, Irán ya ha conseguido proyectar su influencia a países como Israel, Líbano, Siria e Irak, y cuenta con una geografía muy favorable a la defensa y a aumentar su influencia.

Hemos identificado a lo largo del artículo los distintos frentes en los que la rivalidad entre ambas potencias se está desarrollando y podemos llegar a la conclusión de que esta confrontación no se basa en una disputa local, sino que trasciende fronteras y entra dentro del juego de la guerra económica, y confrontaciones indirectas, que concuerdan con los enfrentamientos con influencia mundial. Esta rivalidad está muy influenciada y, en la práctica, «guiada» por la esfera internacional, tanto por el resto de actores regionales como los actores globales y, en especial, Estados Unidos.

La monarquía saudita cuenta con una gran ventaja en este aspecto: el apoyo decidido de EE. UU. y el apoyo de conveniencia de Israel, que son vitales para el desarrollo de esta rivalidad. Mientras Irán cuenta con estas dos potencias como enemigas y parece poco probable a corto plazo un entendimiento con el actual gobierno americano o con cualquier gobierno israelí, Irán no cuenta con el apoyo decidido de ninguna potencia global. China apuesta por una política exterior de no intervención basada en la interdependencia económica para ganar aliados, mientras que Rusia vela por mantener una postura diplomática fuerte, tratando de hacer de intermediario en los distintos conflictos para reforzar su posición, pero corriendo riesgos calculados, pues sabe que no está en condiciones de enfrentarse a EE. UU. Aunque Rusia e Irán hayan coincidido en apoyar al régimen sirio, Rusia tiene una postura más moderada, realizando concesiones, por ejemplo, a Israel y no interviniendo para tratar de que se relajen las sanciones económicas, que China es posible que esquive mediante medios indirectos, pero contra las que tampoco lucha en el ámbito diplomático.

El resto de potencias regionales sí se encuentran aliadas con una u otra potencia, o tienen tensiones internas de las que se aprovechan Irán y Arabia Saudita para sus intereses. En la práctica, la totalidad de los escenarios y países de la región se encuentra bajo la influencia persa y saudí, como sucede en Catar, Líbano, Egipto, Yemen, Siria… lo que demuestra que ambas pujan por ser una potencia más fuerte con respecto a la otra. Puesto que las dos son los países más fuertes de la zona en la actualidad, su rivalidad no es más que lucha por la hegemonía regional. Como defiende el realismo ofensivo, solo creerán que su situación es segura y favorable cuando sean el hegemón y nadie les dispute esa posición.

El futuro de esta rivalidad dependerá más de la esfera internacional que de las propias acciones de estas potencias. Se ha podido observar la enorme influencia que tiene EE. UU. y las sanciones económicas en el enfrentamiento entre Irán y Arabia Saudita, mientras que Rusia o China no disponen de ese nivel de influencia.

Actualmente, parece que Arabia Saudita podría hacerse con la hegemonía regional si se cumplen una serie de condiciones, como que la administración Biden mantenga una postura parecida respecto a Irán; que Rusia, China, o la Unión Europea no hagan esfuerzos diplomáticos fuertes y reales para que se acaben las sanciones; que se culmine la mejora de su ejército como herramienta para aumentar su influencia; que Rusia no se haga con el control de la OPEP por completo, y que termine y no se extienda el conflicto yemení. Esta última condición es importante, ya que Yemen comparte una gran frontera desértica y difusa con Arabia Saudí, y posee una población igual a la saudí −un gran porcentaje de ella chií− y un gran número de armas.

Por otro lado, para que Irán pudiera establecerse como hegemón en el corto plazo, sería necesario un levantamiento de las sanciones para que su economía prosperara, evitando el riesgo de tensiones o revueltas sociales. Para conseguir este levantamiento se hace necesaria la intervención de un fuerte actor global, como China o Rusia; aunque pueden considerar a Irán su aliado, China ya ha diversificado su importación de hidrocarburos, y a Rusia no le interesa dejar de ser un mediador fiable y creíble para todas las partes. El resto de capacidades potenciales Irán ya las posee (poder demográfico y militar), pero parece complicado que China o Rusia den ese paso en el corto plazo, salvo que haya un nuevo presidente estadounidense proclive a negociar.

Referencias

ALGORA, María Dolores, «Las alianzas de Oriente Medio en el siglo XXI. Un laberinto geopolítico», en Castro Torres, Jose Ignacio (coord.), *Realineamientos estratégicos en Oriente Medio,* IEEE, 03/2019.

AL OMRAN, Ahmed, «Record numbers of foreign workers leave Saudi Arabia», *Financial Times*, 10 de julio de 2018.

ARANCÓN, Fernando, «Estados Unidos abre en Europa un nuevo frente en la guerra comercial», *El Orden Mundial*, 2019: https://elordenmundial.com/estados-unidos-abre-en-europa-un-nuevo-frente-en-la-guerra-comercial/.

CASTRO TORRES, Jose Ignacio, «El dilema iraní, entre la proyección exterior y el control interno», en Castro Torres, Jose Ignacio (coord.), *Realineamientos estratégicos en Oriente Medio,* IEEE, 03/2019.

CIA, *The World Factbook 2020,* Washington, DC: Central Intelligence Agency, 2020.

CONDE, Álvaro, «Siria, un campo de batalla entre Israel e Irán», *El Orden Mundial*, 2018: https://elordenmundial.com/siria-un-campo-de-batalla-entre-israel-e-iran/.

CONVAL, Jose Ignacio, «La Guerra Irán-Irak (I) 40 años después», *Descifrando la Guerra*, 2020: https://www.descifrandolaguerra.es/la-guerra-iran-irak-i-40-anos-despues/.

CORDESMAN, Anthony H, «Iran, Oil and the strait of Hormuz», *CSIS,* 2007: https://www.csis.org/analysis/iran-oil-and-strait-hormuz.

CUENCA, Arsenio, «La insurgencia hutí en la guerra de Yemen», *El Orden Mundial*, 2018: https://elordenmundial.com/la-insurgencia-huti-en-la-guerra-de-yemen/.

DAVISON, ABOULENEIN, «Threats, arrests, targeted killings silence Iraqi dissidents», Reuters, 2019.

EFE, «Irán acometerá reformas para reducir su dependencia de los ingresos petroleros por las sanciones», 2019: https://www.expansion.com/economia/politica/2019/08/1 1/5d5017b0468aebb30f8b4666.html.

GRUMET, Tali R, «*New Middle East Cold War: Saudi Arabia and Iran´s Rivalry*», Trabajo de fin de grado. Universidad de Denver, 2015.

JORDÁN, Javier. «Enfoques teóricos de los estudios estratégicos», en Jordán, Javier (Coord.), *Manual de Estudios Estratégicos y Seguridad Internacional*, Madrid: Plaza y Valdés, 2013, pp. 15-42.

KAPLAN, Robert D. *La venganza de la geografía*, Barcelona: Diagonal, 2012.

KEMP & HARVAKY. «Strategic Geography and the Changing Middle East» mapa pág. 113, 1997.

KERR. Paul K. *Iran's Nuclear Program: Status,* RL 34544-Version 56, Congressional Research Service Report, Washington DC: Library of Congress, 20 diciembre 2019.

KINNINMONT, Jane. «Vision 2030 and Saudi Arabia's Social Contract, Austerity and Transformation», *Chatham House,* 19 de julio de 2017: https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/publications/research/2017-07-20-vision-2030-saudi-kinninmont.pdf.

RODRÍGUEZ AGUILERA, Lenin David. «El Fracking, Estados Unidos y la OPEP», *World Energy Trade,* 5 de febrero 2020.

LLOVO, Jacobo. «Israel y Arabia Saudí, una alianza por asumir en Oriente Próximo», *El Orden Mundial,* 2018: https://elordenmundial.com/alianza-israel-arabia-saudi-oriente-proximo/.

MARTÍNEZ SÁNCHEZ, Eva. «Realineamientos Estratégicos en Oriente Medio», en Castro Torres, Jose Ignacio (coord.), *Realineamientos estratégicos en Oriente Medio,* IEEE, 03/2019.

MEARSHEIMER, John J. «The False Promise of International Institutions», *Revista de Seguridad Internacional. 1994-1995,* Vol. 19, No. 3, pp. 5-49.

MEARSHEIMER, John J.: *The Tragedy of Great Power Politics*. 2003, p. 5.

MORERA HERNÁNDEZ, Coral. «Los Primeros Momentos de la Revolución Islámica en el Discurso Periodístico Español», *Revista Internacional de la Historia de la Comunicación,* 1979, N.º 2, pp. 97-125.

MORENO, Carmen. «China en Oriente Medio. La competición por la hegemonía global», en Castro Torres, Jose Ignacio (coord.), *Realineamientos estratégicos en Oriente Medio,* IEEE, 03/2019.

NOUR, Ismael. «El peligro de una carrera nuclear en Oriente Próximo», *El Orden Mundial*, 2019: https://elordenmundial.com/peligro-de-una-carrera-nuclear-en-oriente-proximo/

PALOMINO, Carlos. «La guerra de Yemen, ¿el Vietnam de Arabia Saudí?», *El Orden Mundial*, 2019: https://elordenmundial.com/yemen-el-vietnam-de-arabia-saudi/.

SÁNCHEZ H, R. BARRIGÓN. «El conflicto de Líbano», Conflictos Internacionales Contemporáneos, Ministerio de Defensa, 2009.

SHAHTAHMASEBI, Darius. «New Turkey-Iran-Qatar axis is rising in Middle East, and it has Saudi Arabia furious», *Rusia Today,* 22 de marzo 2019.

SCHOFIELD, Ryan. *Arabian Boundary Disputes*, Universidad de Cambridge, 1992.

WALT, Stephen M. «Formación de la Alianza y el equilibrio de poder mundial», *Revista de Seguridad Internacional.* 1985, Vol. 9, N.º 4, pp. 3-43.

WALTZ, Kenneth N. *El hombre, el Estado y la guerra*, Buenos Aires: Editorial Nova, 1959.

WEHREY, W. KARASIK, NADER, GHEZ, HANSELL, A. GUFFEY, «Saudi-Iranian Relations Since the Fall of Saddam», Rand Corporation, 2009.

Artículo recibido: 19 de octubre de 2020.
Artículo aceptado: 07 de abril de 2021.

Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos
ISSN-e: 2255-3479

Sira Hernández Corchete
Doctora en Periodismo. Centro Universitario de la Defensa de Zaragoza.

Correo: shernan@unizar.es

La gestión comunicativa del riesgo en la Unidad Militar de Emergencias. Estrategia y Estructura

Communicative Risk Management in the Military Emergencies Unit. Strategy and Structure

Resumen

La comunicación de riesgo juega un papel clave en la gestión de las emergencias, ya que, antes de que tengan lugar, permite despertar en las personas amenazadas la confianza necesaria en los responsables de resolverlas y adoptar las medidas de protección que correspondan para minimizar su impacto; mientras que, durante su desarrollo, forma parte de la respuesta que las administraciones públicas y los servicios de emergencias ofrecen para controlar tales situaciones.

Consciente de su importancia, la Unidad Militar de Emergencias (UME), como punta de lanza de la capacidad militar de las Fuerzas Armadas españolas en la intervención en emergencias, cuenta desde su creación en 2005 con una estructura y una estrategia de comunicación pública destinadas, no solo a la construcción de una imagen corporativa coherente con su misión institucional, sino también a la gestión informativa de las catástrofes.

A partir de la revisión de la literatura sobre comunicación de riesgo y de la realización de entrevistas, la presente investigación explora la gestión comunicativa del riesgo que ha llevado a cabo la UME a lo largo de sus quince años de existencia, principalmente a través de sus redes sociales y de la estrecha colaboración con los medios de comunicación, para proteger a los ciudadanos y mejorar la calidad de vida de las víctimas.

Palabras clave

Comunicación de riesgo, comunicación en situaciones de crisis y emergencias, medios de comunicación, redes sociales, Unidad Militar de Emergencias.

Abstract

Risk communication plays a key role in the management of emergencies. Before they take place, it helps people to believe in the responsible for solving them, and to adopt the protection measures to minimize its impact. On the other hand, during its development, risk communication is part of the response that public administrations and emergency services offer to control such situations.

The Military Emergencies Unit (UME), as the spearhead of the military capacity of the Spanish Armed Forces in emergencies situations, knows the importance of risk communication. For that reason, since its creation in 2005, it has a structure and a public communication strategy not only to construct a corporate image consistent with its institutional mission, but also to informative management of the disasters.

Based on the bibliographic review about risk communication and conducting interviews, this research explores how the UME has carried out risk communication throughout its fifteen years of existence, mainly through its social media and close collaboration with the mass media, to protect the citizens and improve the quality of life of the victims.

Keywords

Risk communication, Crisis & Emergency Risk Communication, mass media, social media, Military Emergencies Unit.

Citar este artículo:

HERNÁNDEZ CORCHETE, SIRA «La gestión comunicativa del riesgo en la Unidad Militar de Emergencias. Estrategia y estructura». *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*. 2021, n.º 17, pp. **39-58**

Introducción

Quince años después de su creación por acuerdo del Consejo de Ministros, de 7 de octubre de 2005, con la finalidad de apoyar a la estructura del Estado en la respuesta frente a emergencias en cualquier lugar de España y del exterior, y con 538 intervenciones realizadas hasta el 1 de julio de 2020[1] –lo que equivale a una media de 30 anuales–, la Unidad Militar de Emergencias (UME) es considerada en la actualidad como un proyecto de éxito y un referente, dentro y fuera de nuestras fronteras.

Perfectamente incardinada en el Sistema Nacional de Protección Civil, según lo dispuesto en la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional[2], la Unidad Militar de Emergencias no solo se ha convertido en un elemento de cohesión nacional que transmite seguridad, confianza y bienestar a los ciudadanos, sino también en el principal baluarte, junto a las operaciones militares internacionales, del prestigio del que gozan las FAS entre los españoles[3]. Igualmente significativo ha sido su trabajo fuera del territorio nacional, como vector de proyección de la «Marca España», hasta el punto de que el «modelo UME» ha acaparado el interés de más de 50 países, cuyos representantes han visitado la unidad para conocer su estructura y funcionamiento con el propósito de crear unidades militares similares especializadas en emergencias, o de adaptar –con las mismas capacidades– alguna de las que ya poseían.

Aunque el mencionado prestigio nacional, e internacional, cabe atribuirlo principalmente a su competente y profesional desempeño, este no solo ha estado motivado por un excelente uso de sus capacidades operativas y logísticas; por la disponibilidad, el compromiso y la instrucción militar de sus casi 3600 componentes, o por la posesión de un robusto sistema de mando y control, capaz de determinar con precisión las necesidades prioritarias de acción y hacer llegar de forma efectiva las órdenes a los equipos de intervención; sino también por integrar oportunamente la denominada «comunicación de riesgo» en todas sus intervenciones. Este hecho ha servido para gestionarlas de forma más eficaz ya que, como ha demostrado la reciente Operación Balmis contra la COVID-19, la sociedad española confía en las Fuerzas Armadas en

1 Datos proporcionados por el director de la Escuela Militar de Emergencias, coronel de Infantería Antonio Puerto Gómez, durante la conferencia inaugural *La Unidad Militar de Emergencias. ¡Para Servir!*, impartida en el Curso de Verano «La Unidad Militar de Emergencias. Al servicio de todos los españoles», organizado por la Universidad Nacional de Educación a Distancia y celebrado en las dependencias del Instituto Universitario Gutiérrez Mellado y en la Base Aérea de Torrejón de Ardoz, sede del Cuartel General de la UME, del 13 al 15 de julio de 2020.

2 Dicha ley contempla, en el punto 3 de su artículo 15, la participación de las Fuerzas Armadas en situaciones de catástrofe, caos o siniestro, junto al resto de instituciones del Estado y a los servicios de las administraciones públicas.

3 ALCAÑIZ COMAS, M. «La Unidad Militar de Emergencias. Influencia del buen hacer de la milicia». *Revista Ejército*, n.º 934, 2019, pp. 68–69.

general[4] y en la Unidad Militar de Emergencias en particular, y esa confianza es, en palabras del jefe de la Oficina de Comunicación Pública (OCP) de la UME, el capitán de corbeta Aurelio Soto Suárez, «la que nos permite precisamente resolver una parte importante de las emergencias».

En este contexto, el objetivo de estas páginas es ahondar en la gestión comunicativa del riesgo en situaciones de crisis a través del estudio de caso de la Unidad Militar de Emergencias. Con tal fin, esta investigación examina la estrategia que preside la comunicación de riesgo de dicha unidad para resultar de utilidad en la gestión de crisis y la estructura comunicativa de la que dispone para llevarla a cabo.

Para alcanzar tales objetivos, se utiliza una metodología cualitativa, que combina la revisión bibliográfica de la literatura sobre comunicación de riesgo como disciplina académica, para establecer un marco conceptual amplio para el citado estudio, con el análisis de la documentación doctrinal de la UME sobre comunicación pública y la realización de entrevistas semiestructuradas a los responsables de su planificación e implementación, tanto en el ámbito institucional como en emergencias. En concreto, los entrevistados son el capitán de corbeta Aurelio Soto Suárez, jefe de la Oficina de Comunicación Pública y *community manager* de la UME; el coronel Juan José Marí y Marín, jefe del departamento de Relación y Evaluación, y el teniente coronel Juan Saldaña García, jefe de la sección de Personal[5].

La comunicación de riesgo: concepto, tipología y actores implicados

El riesgo social, es decir, aquel que, motivado por causas antropogénicas –como el desarrollo científico y tecnológico– compromete la seguridad de la humanidad y la continuidad del planeta, es un elemento que forma parte indisoluble de la sociedad posmoderna y global. Como tales, dichos riesgos deben ser gestionados, ya que modifican la economía, la política, la educación, y hasta el comportamiento individual y colectivo.

Según Rodríguez Perea (2016), aunque la implicación de la Administración Pública en la gestión del riesgo es una exigencia social, en su opinión, «es la sociedad en su conjunto la que debe desarrollar la capacidad de anticipar las amenazas, de soportar nuevos peligros y de enfrentarse a ellos»[6]. No obstante, para que la ciudadanía participe en dicha gestión, es preciso que posea primero una adecuada conciencia o percep-

4 HIDALGO GARCÍA, M. «El papel de las Fuerzas Armadas en la gestión de la COVID 19 como generador de confianza», Documento Análisis 11/2021, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 10 de marzo de 2021.

5 Salvo que se especifique lo contrario, las citas recogidas en el texto sobre dichos autores se han extraído de tales entrevistas.

6 RODRÍGUEZ PEREA, E. *Comunicación de riesgo y estudio de caso. Los polígonos químicos españoles*. Barcelona: UOC Ediciones, 2016, p. 51.

ción social del riesgo, entendida esta como el conjunto de creencias, actitudes, juicios, sentimientos, valores, y disposiciones sociales y culturales que aquella adopta frente a las fuentes del peligro y sus beneficios[7].

Aunque entre los múltiples factores o atributos que las personas emplean para evaluar los riesgos se encuentran algunos tan decisivos como su proximidad en el tiempo y el espacio, la voluntariedad a su exposición, el potencial catastrófico o la posibilidad de obtener una compensación[8], o incluso la efectividad que los gestores públicos demuestran ante determinadas emergencias, la «comunicación de riesgo» sobresale por encima de todos, ya que la cantidad y la calidad de la información que la población posee respecto a los peligros que se ciernen sobre ella en cada momento contribuye en buena medida a que su percepción se ajuste convenientemente a la realidad de estos, y determina una implicación activa en su gestión o una reacción de rechazo: «Los riesgos surgen en el saber y, por lo tanto, en el saber pueden ser reducidos, magnificados o simplemente eliminados de la conciencia»[9].

En consecuencia, y dado que el grado de aceptabilidad del riesgo es una solución de compromiso entre su conocimiento y comprensión, y la participación en su gestión, la comunicación de riesgo se define como «un proceso interactivo de intercambio de información y opinión entre personas, grupos e instituciones sobre un riesgo potencial para la salud humana o el medio ambiente»[10], y surge como disciplina académica de las ciencias sociales en la década de 1950 como un área complementaria de las investigaciones sobre la citada percepción social del riesgo para estudiar los rasgos de la comunicación efectiva en su gestión pública o privada[11].

Los actores de la comunicación de riesgo

Las personas, colectivos e instituciones implicadas en la comunicación de riesgo pueden reunirse en torno a tres grupos: las empresas generadoras o conocedoras del riesgo, los medios de comunicación y los científicos difusores del riesgo, y las administraciones gestoras del riesgo.

7 PIDGEON, N.; HOOD, C.; JONES, D.; TURNER, B; GIBSON, R. *Risk perception.* En: THE ROYAL SOCIETY (eds.), *Risk Analysis, Perception and Management. Report of Royal Society Study Group*. Londres: *The Royal Society*, 1992, citado en PUY RODRÍGUEZ, A. *Percepción social del riesgo. Dimensiones de evaluación y predicción*. Tesis doctoral. Universidad Complutense de Madrid, 1994, p. 65.

8 LÓPEZ CEREZO, J. A.; LUJÁN, J. L. *Ciencia y política de riesgo*. Madrid: Alianza, 2000.

9 BECK, U. *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad.* Barcelona: Paidós, p. 84.

10 NATIONAL RESEARCH COUNCIL, *Improving risk communication*. Washington D.C.: National Academy Press, 1989.

11 RENN, O. «Risk communication and the social amplification of risk». En: KASPERSON, R. E.; STALLEN, P. J. M. (eds.), *Communicating risk to the public. International perspectives*. Londres: Klower, 1991, pp. 287-324.

En el caso de las primeras, dicha comunicación se integra dentro del concepto de Responsabilidad Social Corporativa, que implica no solo identificar los impactos que su actividad puede producir en el entorno en el que tiene lugar, y establecer un sistema de prevención que garantice la capacidad de reacción ante la activación del riesgo, sino también –como apunta Marín Calahorro (2008)– dialogar con sus grupos de interés para conocer sus preocupaciones y opiniones, y satisfacer sus demandas «informándoles de las medidas preventivas, y asumiendo las propuestas de estos para mejorarlas»[12].

En cuanto a los medios de comunicación, en particular los audiovisuales, su relevante papel en la conformación de la opinión pública los ha convertido no solo en una fuente importante de información acerca de los riesgos que asumimos[13], sino también en la única referencia –en algunos casos– para los espectadores, como subraya Gil Calvo (2003): «La información transmitida por los medios resulta decisiva, pues suscitar unas u otras expectativas condiciona las actitudes de los actores de quienes dependen los factores de riesgo, alterando tanto su evolución del peligro advertido como su capacidad de superarlo»[14]. Esta circunstancia, que ha llevado a los expertos a emplearlos con frecuencia para la divulgación de sus mensajes, conlleva una gran responsabilidad social por su parte, que debe traducirse en una superación tanto de los condicionantes internos que dificultan su tarea informativa, –las rutinas periodísticas, la tiranía del factor tiempo, el ahorro de costes o la precariedad laboral–, como externos –presiones económicas de los sectores generadores del riesgo, por ejemplo–[15], en favor de la mejora de la preparación y el conocimiento científico de la sociedad.

Por último, teniendo en cuenta que, según Fairman *et al.*(1998), «el grado de confianza en las administraciones u organismos reguladores es inversamente proporcional al grado de percepción del riesgo»[16], es necesario que estos trabajen no solo para regular y planificar los protocolos de prevención y actuación para hacer frente a las situaciones de emergencia, sino también para suscitar en la población el suficiente grado de confianza en ellos, con el propósito de que advierta el compromiso por contenerlas y controlarlas, y acepte los mensajes que afectan a su seguridad.

12 MARÍN CALAHORRO, F. *Responsabilidad social corporativa y comunicación.* Madrid: Fragua, 2008, pp. 28-29.

13 Un claro ejemplo lo encontramos en el inicio de la pandemia mundial provocada por la COVID-19. Según el barómetro de marzo de 2020 (Estudio n.º 3277) realizado por el Centro de Investigaciones Sociológicas a una muestra de casi 4000 personas, el 88,4 % de los entrevistados que en España seguían en ese momento con interés las noticias relacionadas con la crisis sanitaria afirmaban hacerlo a través de los informativos de televisión, frente al 20 % y al 21,7 %, respectivamente, que utilizaban la prensa escrita y la radio para informarse, y al 39,3 %, que acudían a Internet.

14 GIL CALVO, E. *El miedo es el mensaje*. Madrid: Alianza, 2003, p. 39.

15 RODRÍGUEZ PEREA, E. *Comunicación de riesgo y estudio de caso. Los polígonos químicos españoles*. Barcelona: UOC Ediciones, 2016, pp. 111-120.

16 FAIRMAN, R.; MEAD, C. D.; WILLIAMS, W. P. *Evaluación del riesgo medioambiental. Enfoques, experiencias y fuentes de información*. Madrid: Agencia Europea del Medio Ambiente, 1998, p. 123.

Tipos y líneas funcionales de la comunicación de riesgo

Lundgren y McMakin (2009) clasifican la comunicación de riesgo en las tres áreas ya mencionadas –ambiental, de seguridad y de salud–, y dentro de ellas establecen otras tantas líneas funcionales de actuación: comunicación preventiva, comunicación para el consenso y comunicación de riesgo en situaciones de crisis, o comunicación de emergencias[17]. Si bien estas líneas comparten exigencias comunes, tales como el conocimiento de los públicos objetivo, la adaptación de las técnicas y los canales para hacerles llegar en cada caso el mensaje requerido o la credibilidad de la entidad emisora, cada una posee su propia finalidad y demanda de la audiencia un grado diferente de participación.

La comunicación de riesgo preventiva es la que menos esfuerzo participativo exige, ya que tiene como objetivo difundir, mediante técnicas de comunicación clásicas como folletos, informes o campañas de publicidad, medidas o recomendaciones de los expertos que mejoren la calidad de vida de la sociedad y fomenten en ella una cultura de la prevención.

Por el contrario, la comunicación de riesgo para el consenso requiere ineludiblemente de la retroalimentación de la población, e implica organizar los mecanismos que le permitan a esta participar en la gestión del propio riesgo, a través de la identificación de los problemas que plantea, para auspiciar la toma de decisiones más acertada. Tales mecanismos que, a diferencia de los empleados por la comunicación preventiva, se insertan en un modelo de comunicación bidireccional, pueden ser voluntarios y gratuitos como los sondeos, u obligatorios y remunerados como los llamados «núcleos de intervención participativa», entre los que se encuentran, por ejemplo, las comisiones legislativas mixtas con participación pública.

En última instancia, la comunicación de riesgo en situaciones de crisis engloba las instrucciones que las administraciones públicas y los expertos en emergencias hacen llegar a los ciudadanos en condiciones extremas como inundaciones, incendios, grandes nevadas, accidentes de tráfico o incluso atentados terroristas, para tratar de minimizar sus efectos nocivos.

La comunicación de riesgo en situaciones de crisis

Dado que el Estado está obligado por ley a informar a los ciudadanos sobre los asuntos públicos que afectan a su seguridad, aunque estos no lo soliciten[18], la comu-

17 LUNDGREN, R. E.; MCMAKIN, A. H. *Risk Communication. A Handbookf or Communicating Environmental, Safety, and Health Risks*. Nueva Jersey: Wiley-IEEE Press, 2009 (4ª edición), p. 3.

18 Una interesante síntesis del marco legislativo que regula la información pública en protección civil, catástrofes y emergencias en España y Europa puede consultarse en IBÁÑEZ PEIRÓ, Á.,

nicación de riesgo en situaciones de crisis constituye una prioridad para la Administración Pública. Si bien dicha labor informativa resulta de especial trascendencia en el transcurso de la emergencia, según Rodríguez Perea (2016), este tipo de comunicación de riesgo

> «… no se puede considerar nunca un proceso puntual o aislado, sino que hay un esfuerzo previo de consolidación de la confianza, ya sea mediante campañas preventivas o estableciendo mecanismos de participación social que hagan […] que la población acepte las instrucciones y comportamientos exigibles en cada situación de peligro»[19].

En este sentido, la comunicación de riesgo en situaciones de crisis engloba la información preventiva, la información previa a la emergencia y la información durante la emergencia. Si bien la primera está regulada principalmente por la Administración y se mueve en el campo de la mencionada comunicación de riesgo preventiva, en la segunda y la tercera, que tratan de dar respuesta a las necesidades informativas que pueden surgir ante la posibilidad o la consumación de unos riesgos concretos, también juegan un papel fundamental tanto los gabinetes de comunicación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, y de los servicios de emergencia que intervienen en la gestión de las crisis, como los medios de comunicación. De hecho, estos últimos están obligados a colaborar de manera gratuita con las autoridades en la difusión de informaciones preventivas y operativas ante los riesgos «en la forma en la que aquellas les indiquen y en los términos que se establezcan en los correspondientes planes de protección civil»[20].

Para aumentar la efectividad de la comunicación pública en emergencias y evitar que los riesgos se conviertan en desastres, las Naciones Unidades abogan por hacer de dicha comunicación una herramienta de educación ciudadana[21]. Este reto implica no solo, como ya se ha mencionado, orientar los mensajes hacia fines preventivos para, como señala Aurelio Soto, «promover una relación de confianza con los ciudadanos antes de que la emergencia se materialice», sino también «utilizar su mismo lenguaje, que sea comprensible y les ayude a tomar sus propias decisiones sobre cómo enfrentarse a los riesgos»[22]; identificar las necesidades de información en las comunidades en función de los diferentes riesgos −lo que supone conocer primero la percepción del

Comunicación, administraciones públicas y gestión de la crisis y emergencias. Tesis doctoral. Universidad Complutense de Madrid. 2014.

19 RODRÍGUEZ PEREA, E. *Comunicación de riesgo y estudio de caso. Los polígonos químicos españoles*. Barcelona: UOC Ediciones, 2016, p 141.

20 JEFATURA DEL ESTADO, Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil, Boletín Oficial del Estado, n.º 164, de 10 de julio de 2015.

21 Esta filosofía impregna, en efecto, el *Manual de gestión de riesgos de desastre para comunicadores sociales: una guía práctica para el comunicador social comprometido en informar y formar para salvar vidas* (UNESCO, 2011).

22 FISCHHOFF, B. «Risk perception and communication unplugged. Twenty years of process», *Risk Analysis*. vol. 15, n.º 2, 1995, pp. 137–145.

riesgo que tienen los afectados, ya que «los riesgos que matan a las personas y los que las alarman pueden ser diferentes»–[23]; y, por supuesto, aprovechar todas las oportunidades informativas disponibles y todos los recursos existentes, incluyendo las nuevas tecnologías de la comunicación y la información, y las redes sociales, habida cuenta de la utilidad demostrada en las crisis provocadas por condiciones climatológicas adversas, o en la colaboración y persecución del delito[24].

La comunicación de riesgo en la estrategia de la Unidad Militar de Emergencias

La comunicación de riesgo de la Unidad Militar de Emergencias se sitúa, principalmente, en la tercera línea funcional descrita por Lundgren y McMakin: la comunicación de emergencias. En situaciones de catástrofe o crisis, esta no solo contribuye a otorgar visibilidad y credibilidad ante la ciudadanía a aquellas instituciones que, como la UME, tienen como misión la intervención en emergencias para garantizar la seguridad y el bienestar de los ciudadanos, sino que forma parte de la respuesta que estas ofrecen ante tales emergencias. En este sentido, dicha comunicación permite, por una parte, que los líderes tomen las decisiones oportunas, evalúen adecuadamente los daños y las necesidades, movilicen los recursos pertinentes en busca de acciones de solidaridad y apoyo, y elaboren las lecciones aprendidas; y por la otra, que las personas afectadas se hagan cargo del riesgo real al que están expuestas y adopten las medidas de protección que correspondan para reducir su impacto[25].

La comunicación de riesgo en la doctrina de la UME

La comunicación pública de la Unidad Militar de Emergencias tiene un doble enfoque: institucional y de gestión de emergencias. Según el jefe de la OCP, Aurelio Soto, la primera va dirigida a «proyectar en la sociedad una imagen de la institución coherente con su misión, lo que, en este caso, supone, que los ciudadanos nos perciban como garantes de su seguridad»[26].

23 SANDMAN, P. «Risk Communication: Facing Public Outrage». Artículo. [https://www.psandman.com/articles/facing.htm] (Publicado en *EPA Journal*, U.S. Environmental Protection Agency, 1987: 21–22). 4 de septiembre de 2020.

24 SIMON, T.; GOLDBERG, A.; ADINI, B. «Socializing in emergencies. A review of the use of social media in emergency situations», *International Journal of Information*. vol. 35, n.º 5, 2015, pp. 609–619.

25 MURPHY, D. M. «The Role of Information and Communication in Disaster Response: An Overview». En: TUSSING, B. B. (ed.), *Threats at Our Threshold. Homeland Defense and Homeland Security in the New Century*. Pensilvania: U.S. Army War College, 2008, pp. 179–190.

26 La comunicación institucional cobró una especial relevancia en la andadura inicial de la UME para lograr el posicionamiento corporativo deseado entre sus públicos de interés internos y externos ya

Respecto a la segunda, consiste en «intercambiar, en calidad de expertos, información, recomendaciones y opiniones con las personas que se enfrentan a una amenaza o riesgo para favorecer su supervivencia».

La naturaleza estratégica que dicha comunicación adopta en ambos contextos explica que, además de formar parte de sus planes sectoriales anuales –que precisan cómo aquella puede coadyuvar a alcanzar periódicamente los objetivos corporativos–, también esté presente en la propia doctrina permanente de la unidad, que engloba sus principales capacidades: incendios forestales, inundaciones, tormentas invernales severas, búsqueda y rescate urbano, y riesgos tecnológicos y medioambientales. De este modo, aclara Soto, «cuando se establece la doctrina de una nueva capacidad, esta incluye un capítulo de comunicación pública, en el que se definen las líneas maestras de la comunicación del riesgo sobre el que dicha capacidad va a actuar, debido a que cada riesgo debe tener unos matices específicos en comunicación pública, para que las personas sepan cómo actuar ante uno u otro».

La UME cuenta, por lo tanto, con una estrategia de comunicación pública planificada y flexible, que trata de implicar a todos sus efectivos para que sus conocimientos y especialización aporten mayor calidad a los contenidos difundidos, con el fin de evitar el vacío informativo antes y durante la gestión de las crisis[27]. En ese sentido, en todas sus intervenciones, y siguiendo las directrices del director operativo de la emergencia, su comunicación de riesgo se asienta sobre una política informativa activa/reactiva y atiende a tres vertientes: apoyo en la toma de decisiones para la gestión de la catástrofe, atención óptima a la población afectada, e información a la sociedad a través de los medios de comunicación[28] y de sus perfiles de redes sociales.

La colaboración con los medios de comunicación en emergencias

La información es el bien más preciado cuando se produce una situación de emergencia que afecta directamente a un núcleo importante de la población civil, por lo que la responsabilidad social de los periodistas resulta más evidente, si cabe, en este tipo de coberturas[29].

que, en sus primeros años, la creación de la unidad fue cuestionada desde un punto de vista político, económico e incluso operativo, y suscitó una gran controversia entre los propios miembros de las Fuerzas Armadas, al considerar que las funciones encomendadas desnaturalizaban la misión de la institución militar.

27 Plan de Comunicación Pública de la Unidad Militar de Emergencias 2020.

28 GUERRERO JIMÉNEZ, J. L. «La Unidad Militar de Emergencias». En: INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS (ed.), *Cuaderno de Estrategia 165. España ante las emergencias y catástrofes. Las Fuerzas Armadas en colaboración con las autoridades civiles*. Madrid: Ministerio de Defensa, 2014, pp. 170-171.

29 MAYO-CUBERO, M. «News sections, journalists and information sources in the journalistic coverage of crises and emergencies in Spain», *El Profesional de la Información*, vol. 29, n.º 2, 2020.

Para cumplir con su función social en estas especiales y difíciles circunstancias, los profesionales de la comunicación precisan de información, de modo que entre los deberes de las administraciones públicas y los servicios de emergencias está proporcionársela. Según Aurelio Soto, sus principales demandas son, «datos, cifras, imágenes, consecuencias, opiniones de expertos e informes sobre la respuesta de las autoridades y los servicios de emergencias».

Por este motivo, la estrategia de comunicación pública de la UME contempla de modo expreso la estrecha colaboración con los medios de comunicación no solo como parte de su comunicación institucional, sino también –y sobre todo–, en la gestión de las emergencias. En este último caso, dicha colaboración se intensifica con los periodistas locales porque, como arguye el comandante Javier Marcos Ingelmo, «son los auténticos conocedores de sus habitantes, los que cada día se acercan a su vida y les cuentan las cosas que ocurren a su alrededor», por lo que son las personas perfectas para «ayudarnos a crear confianza, ya que forman parte de su cotidianidad, y generan seguridad y credibilidad […] y, al fin y al cabo, la comunicación de riesgos debe ser un diálogo con el público»[30].

En el caso de la Unidad Militar de Emergencias, dicha colaboración se concreta, en primer lugar, en posicionarse como fuente informativa de calidad, con la puesta a disposición de los medios de portavoces, tanto comunicantes como especializados, para ofrecer «declaraciones oficiales claras, emitidas en tiempo y con transparencia» y «generar confianza en los servicios de emergencias dispuestos por la Comunidad y el Estado como elemento principal de acción en la catástrofe y, al mismo tiempo, credibilidad ante una mejora inmediata de la situación con resultados positivos, visibles en su calidad de vida»[31]. En segundo término, la UME también realiza la cesión a las televisiones de imágenes captadas por sus propios cámaras para que, como apunta Soto, «los periodistas no tengan que exponerse a los peligros que conllevan las emergencias, para los que, además, no están en absoluto preparados».

La comunicación de riesgo en las redes sociales

La acreditada utilidad de las redes sociales en la gestión de catástrofes a la que se ha aludido más arriba ha llevado a la Unidad Militar de Emergencias a utilizar sus perfiles en Facebook, Twitter, YouTube, Flickr e Instagram para ejercer el liderazgo que en cada emergencia le corresponde tanto en el plano operativo como en el mediático ya que, como apunta el también *community manager* de la unidad, Aurelio Soto, ade-

30 INGELMO, J. M. «La información en los medios de comunicación social en la gestión de catástrofes». En: MINISTERIO DE DEFENSA (ed.), *Liderazgo y emergencias. Unidad Militar de Emergencias*. Madrid, 2018, pp. 277–282.

31 INGELMO, J. M. «La información en los medios de comunicación social en la gestión de catástrofes». En: MINISTERIO DE DEFENSA (ed.), *Liderazgo y emergencias. Unidad Militar de Emergencias*. Madrid, 2018, pp. 277–282.

más de ser un medio de comunicación,«las redes sociales son una oportunidad para mirar frente a frente a las personas a las que servimos y aprovechar esta comunicación bidireccional sin intermediarios para gestionar numerosos aspectos de las grandes catástrofes […] como dar instrucciones, difundir medidas de autoprotección o informar de riesgos a los afectados»[32].

Para posicionarse como un referente informativo en unos canales colaborativos que, en tales situaciones, pueden verse saturados en cuestión de minutos con cientos, miles y hasta millones de mensajes, Soto reconoce que «lo primero es trabajar para que los usuarios sean conscientes de nuestra capacidad de reacción ante una catástrofe y tengan la certeza de que actuaremos también en las redes sociales para ayudarles», manteniendo una presencia diaria «con una política informativa útil, coherente y responsable»[33], lo que supone asimismo «luchar desde ellas contra las noticias falsas, erigiéndonos antes y durante las emergencias en una herramienta de utilidad para las agencias de verificación, los periodistas y, sobre todo, los ciudadanos»[34].

La estructura comunicativa de la Unidad Militar de Emergencias

A pesar de que, como se expondrá a continuación, cualquier componente de la UME constituye en sí mismo una fuente de información de la unidad ya que, según la primera Directiva de Comunicación Estratégica de la Defensa (2013), «todos los miembros de las FAS son potenciales comunicadores tanto por sus acciones como por sus omisiones»[35], en sentido estricto, la comunicación pública de la Unidad Militar de Emergencias recae sobre una estructura formada por la citada Oficina de Comunicación Pública y la sección 9 de cada uno de los cinco Batallones de Intervención en Emergencias que conforman la unidad. Además, con la primera colabora en la gestión comunicativa de riesgos el Departamento de Relación y Evaluación ya que, según su jefe, el coronel Juan José Marí y Marín, «las relaciones institucionales son esenciales en dicha gestión, debido a que la UME debe interactuar en las emergencias con múltiples organismos y a través de este departamento procuramos establecer los enlaces necesarios para optimizar su trabajo».

32 SOTO SUÁREZ, A. «Las redes sociales, un nuevo canal para la comunicación pública en emergencias». En: MINISTERIO DE DEFENSA (ed.), *Liderazgo y emergencias. Unidad Militar de Emergencias*. Madrid, 2018, pp. 283–288.

33 SOTO SUÁREZ, A. «Las redes sociales, un nuevo canal para la comunicación pública en emergencias». En: MINISTERIO DE DEFENSA (ed.), *Liderazgo y emergencias. Unidad Militar de Emergencias*. Madrid, 2018, pp. 283–288.

34 El Plan General de la UME 2020 recoge expresamente entre sus objetivos generales la importancia de prevenir y luchar contra las noticias falsas.

35 MINISTERIO DE DEFENSA, Directiva del Ministro de Defensa sobre la Comunicación Estratégica de la Defensa, marzo de 2013.

La Oficina de Comunicación Pública

La Oficina de Comunicación Pública está localizada en el Cuartel General de la Unidad Militar de Emergencias, en la Base Aérea de Torrejón de Ardoz (Madrid), junto al resto de los órganos que encuadran los medios humanos y materiales necesarios para asistir al general jefe de la UME en el ejercicio del mando de la unidad: el Estado Mayor, el ya citado departamento de Relaciones y Evaluación, la sección de Asuntos Económicos, la Consejería Técnica y la Asesoría Jurídica.

Dicha oficina está dirigida actualmente por el mencionado capitán de corbeta Aurelio Soto y en ella trabajan nueve personas más, repartidas en tres áreas: 1) Prensa; 2) Audiovisuales y 3) Diseño.

La primera engloba, aparte de las relaciones con los medios de comunicación y la portavocía, la gestión de los medios digitales corporativos, es decir, la web y las redes sociales. Además, sus cuatro componentes —un comandante, un brigada, un cabo primero y un cabo—, junto al jefe de la OCP, también se ocupan de redactar los guiones de los vídeos institucionales, los argumentarios, así como el plan general sectorial de comunicación pública a partir de las directrices del plan general anual de la unidad y de las instrucciones de comunicación estratégica del Ministerio de Defensa.

El área de Audiovisuales lo conforman un subteniente y dos cabos primeros. El primero se encarga de la realización y la fotografía; mientras que los segundos, además de ejercer como operadores de cámara, llevan a cabo la edición, rotulación y locución de las piezas. La función principal de este equipo es la elaboración de vídeos institucionales y píldoras *social media*, si bien, como se ha comentado más arriba, en las grandes emergencias, serían los encargados de abastecer de imágenes a las cadenas de televisión.

Por último, al frente del área de Diseño se sitúan un subteniente y un cabo primero, ambos con nombre propio: Manuel Pizarro y Juan Martínez Rivas. Además de preservar la coherencia en el uso de la identidad visual corporativa, desde su creación ellos son los responsables del diseño gráfico de la UME en todos los soportes: carteles, pósteres, folletos, *photocall*, frontis, *merchandising* o *gifs*. Con sus obras persiguen promover de una forma creativa un conocimiento insólito de la Unidad Militar de Emergencias y, por extensión, de las Fuerzas Armadas, tratando de conjugar lo onírico con lo real[36].

La sección 9

Dentro de su estructura orgánica, la Unidad Militar de Emergencias cuenta con cinco Batallones de Intervención en Emergencias con bases en Madrid (BIEM I), Sevilla

36 UNIDAD MILITAR DE EMERGENCIAS. Página web. [https://www.defensa.gob.es/ume/]. 4 de septiembre de 2020.

(BIEM II), Valencia (BIEM III), Zaragoza (BIEM IV) y León (BIEM V)[37]. Teniendo en cuenta que la comunicación forma parte de su respuesta ante tales situaciones, la Plana Mayor de todos ellos incluye una sección, la denominada S-9, dedicada a la comunicación pública y a las relaciones institucionales con los principales organismos de la zona operativa. Sin embargo, esta confluencia de funciones no tiene lugar en la jefatura de la UME, en la que estas últimas competen, como se ha mencionado, al departamento de Relaciones y Evaluación puesto que, como explica de nuevo el coronel Marí y Marín:

> «la enorme carga de trabajo que conllevan a nivel unidad las relaciones institucionales con organismos privados y públicos, no solo nacionales sino también internacionales, ya que no se puede olvidar que la UME es también un instrumento de la acción exterior del Estado, precisa de un órgano de dirección y ejecución».

De esta manera, las S-9 dependen orgánicamente de los batallones y, desde el punto de vista funcional, de la Oficina de Comunicación Pública. Al frente de tales secciones se sitúa un comandante, quien tiene bajo su mando a tres o cuatro auxiliares con empleo de oficial o suboficial. Cuando el batallón no se encuentra desplegado, este equipo se dedica a atender las solicitudes informativas locales y regionales de la zona en la que opera; mientras que, en situaciones de emergencia, gestiona también, como apunta el capitán de corbeta Aurelio Soto, las relaciones con los medios nacionales, «actuando como portavoces comunicantes para dar cuenta de manera general de cómo se está llevando a cabo la intervención o seleccionando a los portavoces especialistas que mejor puedan explicar las cuestiones técnicas que aquella lleva aparejada».

Los mandos y los intervinientes

Dado que, en la Unidad Militar de Emergencias, como en cualquier organización, todo y todos comunican, dentro del programa diseñado para preparar a su personal para intervenir en cualquier tipo de emergencia, la UME incluye en todos los niveles –tropa y marinería, suboficiales y oficiales– la materia de Comunicación Pública, cuya docencia compete al departamento de Factor Humano, Liderazgo y Ciencias Sociales de la Escuela Militar de Emergencias (EMES), creada por la Orden DEF/85/2017, de 1 de febrero, como centro docente militar, y que desde entonces constituye el pilar de la formación continua y especializada de la unidad[38].

El desarrollo de la competencia comunicativa de mandos e intervinientes forma parte del cultivo del liderazgo ético sustentado en los valores propios de la unidad, que

37 UNIDAD MILITAR DE EMERGENCIAS. Página web. [https://www.defensa.gob.es/ume/]. 4 de septiembre de 2020.

38 MINISTERIO DE DEFENSA, Orden DEF/85/2017, de 1 de febrero, por la que se aprueban las normas sobre organización y funciones, régimen interior y programación de los centros docentes militares. Boletín Oficial del Estado, núm. 33, de 8 de febrero de 2017.

se busca a través de la comunicación interna. Según el jefe de la sección de Personal, el teniente coronel Juan Saldaña García, dicho liderazgo:

> «se desarrolla con un ejercicio del mando orientado a la misión, donde el jefe fija su propósito y otorga competencia a sus subordinados para que puedan actuar, y donde la agilidad, el alcance y la penetración de los medios de comunicación y, en particular, de las redes sociales, establecen vínculos directos entre las operaciones, los ciudadanos y todo tipo de actores, que acaban influyendo en la toma de decisiones».

La formación en comunicación persigue diferentes objetivos en función del nivel de responsabilidad de los miembros de la UME. Así, quienes se incorporan a la unidad con el empleo, desde militar de tropa y marinería hasta capitán, tienen que realizar el Curso Básico de Emergencias. Como explica Aurelio Soto, quien también ejerce como profesor de número de la EMES, este curso «incluye unas sesiones generales sobre comunicación para familiarizar a los recién llegados con la función pública de los medios de comunicación, con el derecho a la información que tienen los ciudadanos y con su papel de potenciales comunicadores de la institución, dado que, con su actitud, su modo de vestir el uniforme o sus publicaciones en las redes sociales también hablan de la unidad».

Por su parte, en el Curso de Gestión de Catástrofes, con el que se forma a los oficiales de la UME desde comandante hasta coronel y a los directivos de la Administración General del Estado, la Administración Autonómica y la Administración Local en los procedimientos de dirección operativa de emergencias de interés nacional, tal formación va encaminada, según Soto, a concienciarles de que, por su capacidad de llegar a la ciudadanía derivada del puesto que ocupan, «deben involucrarse en la comunicación de riesgo, tanto desde la portavocía como desde la planificación de la comunicación pública».

Junto a los cursos de especialización, la Escuela Militar de Emergencias imparte otros de carácter informativo y algunos seminarios en los que la comunicación también tiene un papel protagonista. Dentro de los primeros, cabe mencionar el Curso Básico de Emergencias Tecnológicas y Medioambientales, en el que los intervinientes reciben una formación especializada en la comunicación de riesgos químicos, radiológicos o nucleares. Entre los segundos, destacan el Seminario de Liderazgo y Comunicación, y los seminarios de portavoces dirigidos al personal encuadrado en las S-9 a los que, en muchas ocasiones, como indica Soto, «también se invita a los jefes de sección y/o unidad de la UME para que practiquen sus habilidades comunicativas».

Conclusiones

A la luz de lo expuesto en estas páginas, cabe concluir que la comunicación de riesgo en situaciones de crisis constituye, además de un campo de estudio de gran interés y actualidad, uno de los retos institucionales más apremiantes que deben afrontar las

administraciones públicas y los servicios especializados en emergencias, ya que la seguridad, el bienestar e incluso la vida de muchos ciudadanos dependen de la calidad, oportunidad y efectividad con la que tales entidades gestionen dicha comunicación antes y durante el desarrollo de la emergencia.

En concreto, esta investigación ha permitido comprobar que la comunicación pública constituye para la Unidad Militar de Emergencias, más allá de un valioso instrumento para la proyección de una imagen corporativa acorde con su misión, visión y valores, una herramienta estratégica para la resolución de las crisis en las que su intervención es requerida. Este hecho explica no solo que cuente, desde su creación, con una sólida estructura comunicativa, compuesta por la Oficina de Comunicación Pública y la sección 9 de sus cinco batallones, sino también que la comunicación de riesgo forme parte intrínseca de su cuerpo doctrinal, y que dicha unidad se afane en formar e involucrar en ella a todos sus miembros para un mejor logro de sus objetivos.

Por otra parte, el presente estudio también ha revelado que la gestión comunicativa del riesgo por parte de la UME está presidida por la voluntad y el compromiso de mantener permanente, y correctamente, informada a la sociedad acerca de las amenazas que comprometen su seguridad por lo que, además de trabajar la comunicación preventiva y colaborar profusamente con los medios de comunicación, la Unidad Militar de Emergencias basa su estrategia en erigirse como interlocutora directa de la ciudadanía a través de las publicaciones realizadas en sus redes sociales, con las que, además de proporcionar información veraz y de utilidad, trata de combatir la desinformación que circula en ellas, especialmente, en situaciones críticas.

Agradecimientos

Los autores quieren expresar su más sincero agradecimiento a la Unidad Militar de Emergencias, por la información proporcionada a través de las entrevistas realizadas y de la documentación facilitada para llevar a cabo este trabajo de investigación, que tiene como marco el proyecto UZCUD2019-HUM-01 «La reputación de la Unidad Militar de Emergencias. Estrategia, estructura y cobertura».

Bibliografía

ALCAÑIZ COMAS, M. «La Unidad Militar de Emergencias. Influencia del buen hacer de la milicia», *Revista Ejército*, n.º 934, 2019, pp. 66-69.

BECK, U. *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*. Barcelona: Paidós, 1998.

CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLÓGICAS. Barómetro de marzo de 2020. Estudio n.º 3277, marzo de 2020.

FAIRMAN, R.; MEAD, C. D.; WILLIAMS, W. P. *Evaluación del riesgo medioambiental. Enfoques, experiencias y fuentes de información*. Madrid: Agencia Europea del Medio Ambiente, 1998.

FISCHHOFF, B. «Risk perception and communication unplugged. Twenty years of process», *Risk Analysis*, vol. 15, n.º 2, 1995, pp. 137–145. doi: 10.1111/j.1539-6924.1995.tb00308.x.

GIL CALVO, E. *El miedo es el mensaje*. Madrid: Alianza, 2003.

GUERRERO JIMÉNEZ, J. L. «La Unidad Militar de Emergencias». En: INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS (ed.), *Cuaderno de Estrategia 165. España ante las emergencias y catástrofes. Las Fuerzas Armadas en colaboración con las autoridades civiles*. Madrid: Ministerio de Defensa, 2014, pp. 143–179.

HIDALGO GARCÍA, M. *El papel de las Fuerzas Armadas en la gestión de la COVID-19 como generador de confianza*, Documento Análisis 11/2021, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 10 de marzo de 2021.

IBÁÑEZ PEIRÓ, Á., *Comunicación, administraciones públicas y gestión de la crisis y emergencias.* Tesis doctoral. Universidad Complutense de Madrid. 2014.

INGELMO, J. M. «La información en los medios de comunicación social en la gestión de catástrofes». En: Ministerio de Defensa (ed.), *Liderazgo y emergencias. Unidad Militar de Emergencias*. Madrid, 2018, pp. 277-282.

JEFATURA DEL ESTADO, Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil, Boletín Oficial del Estado, n.º 164, de 10 de julio de 2015.

LÓPEZ CEREZO, J. A.; LUJÁN, J. L. *Ciencia y política de riesgo*. Madrid: Alianza, 2000.

LUNDGREN, R. E.; MCMAKIN, A. H. *Risk Communication. A Handbook for Communicating Environmental, Safety, and Health Risks*. Nueva Jersey: Wiley-IEEE Press, 2009 (4ª edición).

MARÍN CALAHORRO, F. *Responsabilidad social corporativa y comunicación.* Madrid: Fragua, 2008.

MAYO-CUBERO, M. «News sections, journalists and information sources in the journalistic coverage of crises and emergencies in Spain», *El Profesional de la Información*, vol. 29, n.º 2, 2020, e290211. doi: 10.3145/epi.2020.mar.11.

MINISTERIO DE DEFENSA, Directiva del Ministro de Defensa sobre la Comunicación Estratégica de la Defensa, marzo de 2013.

MINISTERIO DE DEFENSA, Orden DEF/85/2017, de 1 de febrero, por la que se aprueban las normas sobre organización y funciones, régimen interior y programación de los centros docentes militares. Boletín Oficial del Estado, n.º 33, de 8 de febrero de 2017.

MURPHY, D. M. «The Role of Information and Communication in Disaster Response: An Overview». En: TUSSING, B. B. (ed.), *Threats at Our Threshold. Homeland Defense and Homeland Security in the New Century*. Pensilvania: U.S. Army War College, 2008, pp. 179-190.

NATIONAL RESEARCH COUNCIL, *Improving risk communication*. Washington D. C.: National Academy Press, 1989.

PUERTO GÓMEZ, A. «La Unidad Militar de Emergencias. ¡Para Servir!», Conferencia pronunciada en el Curso de Verano de la Universidad Nacional de Educación a Distancia «La Unidad Militar de Emergencias. Al servicio de todos los españoles», celebrado del 13 al 15 de julio de 2020.

PUY RODRÍGUEZ, A. *Percepción social del riesgo. Dimensiones de evaluación y predicción*. Tesis doctoral. Universidad Complutense de Madrid, 1994.

RENN, O. «Risk communication and the social amplification of risk». En: KASPERSON, R. E.; y STALLEN, P. J. M. (eds.), *Communicating risk to the public. International perspectives*. Londres: Klower, 1991, pp. 287–324.

RODRÍGUEZ PEREA, E. *Comunicación de riesgo y estudio de caso. Los polígonos químicos españoles*. Barcelona: UOC Ediciones, 2016.

SANDMAN, P. «Risk Communication: Facing Public Outrage». Artículo. [https://www.psandman.com/articles/facing.htm] (Publicado en *EPA Journal*, U.S. Environmental Protection Agency, 1987: 21-22). 4 de septiembre de 2020.

SIMON, T.; GOLDBERG, A.; y ADINI, B. «Socializing in emergencies. A review of the use of social media in emergency situations», *International Journal of Information*, vol. 35, n.º 5, 2015, pp. 609-619. doi: 10.1016/j.ijinfomgt.2015.07.001.

SOTO SUÁREZ, A. «Las redes sociales, un nuevo canal para la comunicación pública en emergencias». En: Ministerio de Defensa (ed.), *Liderazgo y emergencias. Unidad Militar de Emergencias*. Madrid, 2018, pp. 283-288.

UNIDAD MILITAR DE EMERGENCIAS. Página web. [https://www.defensa.gob.es/ume/]. 4 de septiembre de 2020.

UNIDAD MILITAR DE EMERGENCIAS, Plan de Comunicación Pública, 2020.

Entrevistas

Entrevista realizada al jefe de la Oficina de Comunicación Pública de la Unidad Militar de Emergencias, capitán de corbeta Aurelio Soto Suárez, el 4 de agosto de 2020.

Entrevista realizada al jefe del departamento de Relación y Evaluación de la Unidad Militar de Emergencias, coronel Juan José Marí y Marín, el 26 de agosto de 2020.

Entrevista realizada al jefe de la sección de Personal de la Unidad Militar de Emergencias, teniente coronel Juan Saldaña García, el 3 de septiembre de 2020.

Artículo recibido: 19 de noviembre de 2020.
Artículo aceptado: 06 de abril de 2021.

Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos
ISSN-e: 2255-3479

Manuel S. Herraiz Martínez
Coronel de Transmisiones del Ejército de Tierra (DEM). Doctorando en Seguridad Internacional. IUGM-UNED

Correo: hergonet@hotmail.com

Una Europa distinta y distante

A distinct and distant Europe

Resumen

La crisis de la COVID-19 ha puesto de manifiesto una vez más las dificultades de la Unión Europea (UE) para enfrentarse al tipo de retos que desafían su grado de cohesión interna y cuestionan su capacidad como actor internacional.

El objeto del presente artículo es, en primer lugar, analizar si la UE reúne o podría llegar a reunir las condiciones clásicas atribuibles a los Estados-nación europeos de tener asociadas una geografía reconocible y una historia común, capaces de generar entre los ciudadanos los vínculos de conciencia y adhesión propios de un verdadero «pueblo europeo». En segundo lugar, se pretende analizar si los objetivos de integración fundacionales y las sucesivas actuaciones de las instituciones europeas convergen −o podrían converger− hacia un modelo de identidad «nacional» europea integrador de las diferentes sensibilidades nacionales, en torno al cual articular un proyecto político europeo.

Palabras clave

Ciudadanía, conciencia, adhesión, instituciones europeas, desempeño convergente.

Abstract

The COVID-19 crisis has revealed once more the challenges facing the European Union (EU) with regard to its cohesion and to its capacity as an international actor.

The aim of the article is twofold. Firstly, to analyze whether the EU meets those European nation-states´ attributes associated to a recognizable geography and to a common history that are able to generate strong enough consciousness and allegiance ties among their citizens for them to become an authentic «European people», and secondly, to assess whether the foundational objectives and subsequent efforts of the European institutions would be capable of converging towards a «national» identity pattern that integrates the different national sensibilities, around which to articulate a European political project.

Keywords

Citizenship, consciousness, allegiance, European institutions, convergent efforts

Citar este artículo:

HERRÁIZ MARTÍNEZ, M. «Una Europa distinta y distante». *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*. 2021, n.º 17, pp. **59-90**

Una voz viva para Europa

Tras el intento fallido del Tratado de Roma de 2004 de promulgar una Constitución Europea, el Tratado de Lisboa perseguía avanzar en el objetivo de dotar a la UE de una sola voz que le convirtiera en un actor influyente en su interacción con las instituciones internacionales. Sin embargo, la experiencia de la década transcurrida desde la entrada en vigor del Tratado no ha permitido constatar ese deseado aumento de influencia de las instituciones europeas en los foros de gobernanza global.

Ante esta situación ampliamente reconocida de debilidad de la UE en el marco internacional, cabe plantearse legítimamente si no será que la UE está adoleciendo de la falta de algún instrumento adicional que aporte sentido, significado, contenido, firmeza y, en definitiva, vitalidad a esa voz ahora hueca, languideciente y tenue que no está consiguiendo hacerse oír ni respetar. En esa línea de pensamiento, cabría preguntarse si no estará plenamente vigente la llamada que lanzó allá por los años cincuenta del siglo pasado su padre espiritual, Robert Schuman, rescatada y traída recurrentemente a la actualidad en diversos momentos históricos del proceso de construcción europea como lo ha hecho ya en época reciente el expresidente de la Comisión Europea Jacques Delors, de que a Europa le hace falta un suplemento de alma que, añadimos nosotros, sea capaz de llenar de sentido y contenido esa voz que ahora no alcanza a ser única, y tampoco alcanza a ser lo suficientemente firme y resuelta.

Siendo así que lo que aporta su elemento vital y su dimensión trascendente a los Estados-miembro de la Unión es su condición de nación, una proyección de ese modelo al ámbito europeo sugeriría que lo que se echa en falta en el proyecto de construcción europeo sería un componente «nacional» de la Unión capaz de insuflar ese soplo de vida, esa alma tan añorada como ausente actualmente en la realidad europea. Siguiendo ese razonamiento, cabe preguntarse entonces si Europa reúne condiciones para llegar a poder dotarse de una nación común, entendida y compartida como tal, que aporte vitalidad al proyecto europeo, cómo sería esa Europa unida en términos de denominador común de los países que la componen según los parámetros del modelo de Estado-nación, y en qué medida está adoptando la UE, como unidad política, ese modelo y está caminando en esa dirección. Esas son las reflexiones que pretendemos abordar en el presente trabajo.

Para nuestro análisis partiremos de la premisa de que una voz única no es suficiente por sí misma para concitar el reconocimiento y liderazgo internacionales, si no va acompañada de un espíritu único europeo que aporte un soplo de vida a esa voz. Ese soplo vital provendría de una toma de conciencia, por parte de la ciudadanía, de lo que Europa es y significa, de una adhesión individual a esa idea de «nación» europea, y de un desempeño convergente por parte de las instituciones europeas encaminado a la preservación y fomento de esos aspectos vitales de la identidad europea[1]. El análisis de

1 En este sentido se pronuncia la profesora Gómez Castro al analizar el papel de la UE como actor global cuando señala que «la Unión logrará consolidar su papel en el mundo si logra contar con

un hipotético comportamiento de la UE como nación y el correspondiente comportamiento del «Estado europeo» hacia esa realidad nacional se hará, por tanto, desde una perspectiva doméstica, sobre la base de que:

> «La auto-comprensión de –la identidad– de los actores sirve para formular las demandas de reconocimiento –internacionales–, de modo que la identidad internacional se constituye […] complementando […] la ya existente y constituida identidad doméstica […] En consecuencia, el aspecto constitutivo para los actores externos se convierte sólo en una «confirmación» *ad extram* de una identidad ya «constituida» *ad intram* que integra a los actores alrededor de las mismas nociones de normas, aspiraciones, rasgos distintivos o visiones del mundo»[2].

Se pretende abordar el presente análisis visualizando la UE como una entidad supranacional y, en consecuencia –y aplicando el principio de «fractalidad»–, extrapolando a la entidad superior, que es la UE, nuestro modelo de nación, basado en parámetros de conciencia, y adhesión individual y colectiva, para extraer conclusiones sobre la idoneidad del modelo y sobre la viabilidad de su aplicación al proyecto europeo.

En concordancia con este planteamiento, es importante precisar que los actores del presente trabajo no son los Estados-nación o Estados-miembro –dependiendo del prisma con que se los quiera mirar[3]–, y las instituciones europeas, sino estas y los ciudadanos, en tanto que verdaderos protagonistas y sujetos constituyentes del «pueblo europeo» que se pretende analizar.

Una posible evolución del concepto «nación»

Si en el siglo XIX «la nación creía poder alcanzar su plenitud con el Estado» y ante los desafíos del tercer milenio «la humanidad experimenta confusamente la necesidad de realizarse en obras a su medida», pasando «del mundo de las ciudades a la ciudad del mundo»[4], la pregunta que cabe formularse en torno al proceso progresivo de organización de los grupos humanos, que comenzó en el clan y ha culminado en el Estado-nación, es si existe o es susceptible de existir un grupo humano con aspiraciones de plenitud a nivel europeo, y si así fuera, si reúne Europa las condi-

[…] un liderazgo a nivel europeo» (GÓMEZ CASTRO, María Elena. «¡A mí La Legión!» *En una sociedad posheroíca: la transformación del paradigma militar. Monografías del CESEDEN 127*. Madrid: Ministerio de Defensa, 2012, p. 131).

2 BARBÉ (dir.) *et al.*, *Cambio mundial y gobernanza global. La interacción entre la Unión Europea y las instituciones internacionales*. Madrid: TECNOS 2012, p. 70.

3 BICKERTON, Christopher. «De Estados nación a Estados-miembro: La integración europea como transformación», en *La búsqueda de Europa. Visiones en contraste*, 2016, pp. 202-215.

4 GALLOIS, Pierre M. *Geopolítica. Los Caminos Del Poder*. Madrid: Servicio de Publicaciones del EME, 1992, p. 100.

ciones para aspirar a satisfacer la necesidad de realización del grupo humano que lo constituyera.

Siguiendo este esquema de proceso organizativo, podríamos asumir que correspondería a la UE el objetivo de acabar por sustituir a los Estados-nación a medio-largo plazo. Pero no tienen por qué ser esos los objetivos de la UE. A este respecto, citaremos la tesis de Alan S. Milward, según la cual el sistema regionalista de la UE no habría tenido por objetivo la creación de nuevas organizaciones transfronterizas, sino precisamente el de retener el sistema de los Estados-nación[5].

Sin pretender entrar en ese debate, lo cierto es que el escenario, tanto en el plano normativo como en el de las actuaciones de la UE en lo relativo a su participación en el ámbito internacional no ha sido, ni es –y entendemos que tampoco pretende serlo– sustitutorio de la representación a título propio de los Estados-miembro en aquellas cuestiones y foros que así lo consideren, pero sí es cierto que el proyecto europeo quiere encaminar sus pasos hacia la consecución de una sola voz que otorgue credibilidad e influencia a la institución en los foros internacionales, y en la gobernanza global en su conjunto.

Una nación para Europa

Es comprensible que la principal preocupación de Schuman en su discurso fundacional fuera la supervivencia de la paz, en un momento histórico en el que Europa comenzaba a recuperarse de la devastación ocasionada por la Segunda Guerra Mundial. Lo que resulta más llamativo es que el padre fundador no se limitara a circunscribir su ideal de preservación de la paz al ámbito europeo, sino que revistiera su declaración de principios inaugural de una aspiración a la paz mundial, a la que además llamaba a Europa a contribuir decisivamente.

Schuman parecía, sin embargo, ser consciente de lo que exigía aquel momento histórico, y sacrificó la ambiciosa aspiración que podría haber supuesto el intento de construir, de reconstruir podríamos decir, una identidad europea que se revelaba utópica en aquellas circunstancias, para decantarse por la opción más modesta pero práctica, y sobre todo, abordable, de una integración a través de logros concretos, que comenzaría su recorrido siguiendo la lógica del acercamiento entre los grandes rivales seculares europeos, Francia y Alemania[6], por la vía más expedita, la del encadenamiento a la galera del carbón y del acero, que les obligaría en adelante a remar juntos

5 MILWARD, citado en LAURENT, «Review: The European Rescue of the Nation-State by Alan S. Milward, George Brennan and Federico Romero», *Am. Hist. Rev.*, 2019, vol. 98, n.º 4, pp. 1197-1199, p. 1197.

6 Churchill ya había sugerido dar el primer paso en esa dirección en su discurso en la Universidad de Zúrich el 19 de septiembre de 1946 cuando dijo que: «El primer paso hacia la reconstrucción de la familia europea ha de ser una asociación entre Francia y Alemania» (TRUYOL Y SERRA, Antonio.

en la misma dirección, imposibilitando de esa manera el enfrentamiento bélico entre ambos[7].

Sin embargo, como hemos mencionado, Schuman no quiso renunciar en su discurso a la formulación de un proyecto de integración más ambicioso, a una integración con mayúsculas, que trascendiendo lo europeo condujera a la consecución, evidentemente lejana y, esta sí, utópica por naturaleza, de la paz mundial.

Una primera aproximación al análisis de los posibles paralelismos entre la idea de integración paneuropea de Schuman y lo que actualmente entendemos por nación al uso nos lleva a apreciar diferencias reseñables entre ambos planteamientos.

En efecto, el enfoque abierto, universalista y fusionador de la declaración de París contrasta vivamente con la fisonomía de la nación de corte occidental –y, por ende, europeo– caracterizada por su asociación a un espacio definido y, por tanto, esencialmente cerrado, y por la cristalización de una conciencia de pueblo y de un sentimiento de nación forjados en un marco geográfico e histórico definido, común y singular, generador de vínculos de sangre, de creencias, de valores, de costumbres y de formas de ser, de pensar, y de actuar distintivos y diferenciados de los de las otras naciones.

Otra diferencia sustancial entre ambas concepciones se refiere a la cuestión de la continuidad del proyecto, que en el caso europeo se orienta a la consecución de una paz considerada fundamentalmente como un medio para evitar los conflictos internos, mientras que en el Estado-nación se orienta a la supervivencia del Estado, orientada esta a la preservación de la integridad territorial y la soberanía nacional, y que consecuentemente sitúa, o debería situar, en primera línea de la actuación del Estado el fomento del espíritu, o si se quiere, de la conciencia, de defensa nacional.

Una tierra para Europa

En toda nación existe una conciencia de la tierra sobre la que se asienta y una percepción de esa tierra como propia. Idealmente, esa tierra pasa a ser con mayor o menor grado de coincidencia el territorio estatal. Con ello no queremos decir que la nación deba preceder necesariamente al Estado, y numerosos son los casos en la historia de Europa en que no ha sido así, pero sí que debe existir esa convergencia entre la tie-

La Integración Europea. Análisis Histórico-Institucional Con Textos y Documentos. I Génesis y Desarrollo de La Comunidad Europea (1951-1979). EDITORIAL TECNOS, S.A., 1999, p. 165).

7 Esta aproximación al proceso de integración europeo decepcionó a EE. UU., que desempeñaron un papel tan determinante en la reconstrucción europea a través del Plan Marshall, quienes propugnaban la creación de un sistema «[…] capaz de superar la mera cooperación intergubernamental» aunque a la vez con «una no menos firme convicción de que esta (la integración) no podía imponerse» (BECERRIL ATIENZA, Belén. «La apuesta de los Estados Unidos por la unidad europea en el marco del Plan Marshall. El apoyo norteamericano y la obstrucción británica en el umbral de la integración europea (1947-1951)», *Rev. Derecho Comunitario Eur.*, 2017, no. 56, pp. 159-198, p. 195.

rra de la nación y el territorio del Estado que nos permita hablar verdaderamente de Estados-nación.

Si hubiera que asemejar la UE a un Estado-nación, podríamos determinar con exactitud cuál sería el territorio del Estado-nación europeo a día de hoy: el delimitado por los 4,5 millones de km² que conforman los territorios de los 27 países que la componen. La pregunta que cabe formularse entonces es si esa superficie de la UE se corresponde con una conciencia y un sentimiento territorial de lo europeo. Esta pregunta debería volver a formularse con cada incorporación o abandono que se produjera mientras durase el proceso de construcción europeo.

Bien sabido es que los mitos no son el mejor aval de lo científico. En el caso europeo hay quien sostiene sin embargo, y coincidimos con esa apreciación, que «los mitos […] son portadores de enseñanza porque ayudan a comprender cómo han ido determinándose poco a poco los límites de Europa»[8]. Según esa apreciación, seguramente el límite más preciso de Europa sería el definido geográficamente al sur por el mar Mediterráneo. Continuando ya con criterios estrictamente geográficos, los otros dos límites europeos que podrían considerarse precisos serían el occidental, definido por el océano Atlántico, y el septentrional, delimitado por el océano Glacial Ártico. Ya no



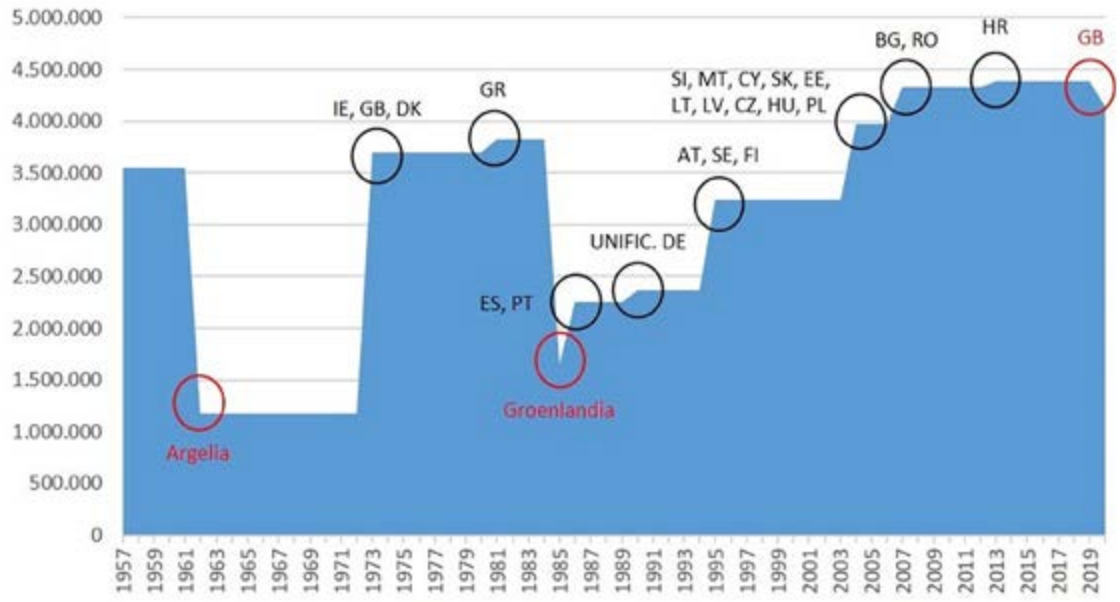
Mapa físico de Europa

8 J. CARPENTIER, Jean; LEBRUN, François. *Breve Historia de Europa*. Madrid: Alianza Editorial, 1995, p. 14.

lo serían tanto el septentrional y el oriental, aunque sí parece haber coincidencia en aceptar que, en ningún caso, dichos límites rebasarían los Urales ni los mares Caspio y Negro, respectivamente, con el Cáucaso como elemento de conexión entre estos dos últimos. Estaríamos hablando, por tanto, de una superficie de 10 millones de km², de la que se correspondería con la UE actual algo menos de la mitad[9].

Esta observación acerca de los límites geográficos de Europa puede parecer un tanto retórica pero reviste, sin embargo, una importancia capital, porque permite establecer un primer marco de referencia a la hora de intentar determinar si existe una conciencia y un sentimiento de identidad europeos en el sentido de que, si la identidad europea estuviera asociada a una delimitación geográfica reconocible por la sociedad europea, en la medida en que las instituciones europeas estuvieran desestimando ese aspecto estarían desdibujando también esa identidad europea, que en última instancia constituye un factor de fortaleza imprescindible para dotar de vitalidad a esa voz que se quiere hacer oír con fuerza en el ámbito internacional.

Otro aspecto de lo territorial que queremos destacar es el de su ciclo vital, es decir, la evolución que ha seguido el tamaño de la UE, de manera que se pueda determinar su «edad» y, por lo tanto, su vitalidad y su fortaleza, desde el punto de vista de su desarrollo geográfico. A este respecto se puede apreciar que, salvo algunas peculiaridades históricas, como la salida puntual de Argelia y Groenlandia, que en todo caso no pueden considerarse parte de lo estrictamente europeo, la UE ha seguido un proceso de crecimiento territorial constante desde que diera sus primeros pasos con la creación de la CECA hasta la actualidad, que se ha visto repentinamente interrumpido con la salida del Reino Unido de la UE, popularmente conocido como bréxit. En términos de superficie, esta contracción ha supuesto una reducción próxima al 6 % de la su-



Fuente: Elaboración propia
Evolución de la UE en km2 (con Argelia y Groenlandia)

9 https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/size_of_countries_es.pdf.

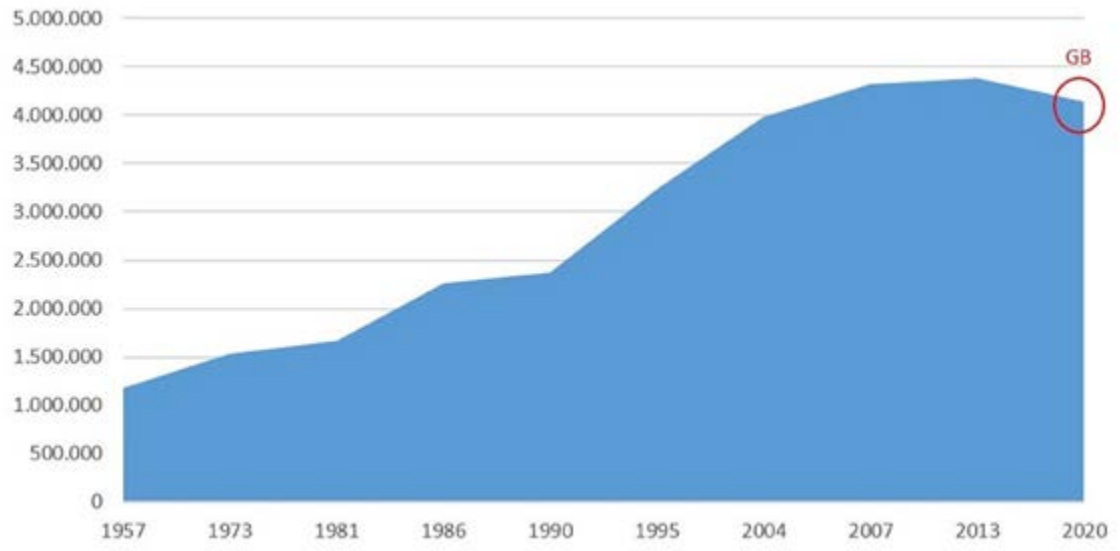
perficie total de la Unión, lo cual –a pesar de ser suficientemente relevante– no lo es tanto como el hecho mismo de su mengua de tamaño que, asemejándolo a un ciclo vital, supondría el fin de un largo periodo de crecimiento y la pérdida consiguiente, al menos momentánea, de «vitalidad» territorial.

Una representación gráfica más realista, ya sin Argelia ni Groenlandia, muestra de una forma más clara ese crecimiento continuo de la superficie de la Unión desde su creación, que se acentúa en la última década del siglo XX con la adhesión de países de gran tamaño, como Suecia y Finlandia, y ya en la primera década de nuestro siglo con la incorporación al unísono de diez países, ocho de ellos procedentes de la Europa Central y del Este, para finalizar marcando su primer punto de inflexión territorial y el primer traspiés en el proceso de expansión territorial europeo con la salida del Reino Unido en 2020, como ya hemos comentado.

Al hilo de lo anterior, quizá lo más revelador de la evolución territorial de la UE sea precisamente la ausencia de cualquier referencia a ningún límite u objetivo de extensión territorial máxima, basado en consideraciones geográficas o de otra índole, que pudieran ser reconocidos como definitorio de lo característicamente europeo.

La ausencia de límites territoriales declarados obliga a plantear la cuestión de cuáles son los criterios que deben guiar la expansión territorial de la UE. ¿Debe la UE aspirar a alcanzar los confines de la geografía europea con sus límites tradicionales tal y como los hemos definido? ¿O quizá sería más acertado rebajar esas expectativas y circunscribir el marco geográfico de la Unión a una realidad más acorde con el espíritu de reconciliación interna que inspiró su fundación, y facilitar así la cohesión de los principales pueblos concernidos por esta cuestión?

El desconocimiento del límite geográfico de la UE revela, por tanto, una indefinición en el proyecto de construcción europeo y obliga a plantearse si la UE está considerando la conveniencia, o no, de establecer un límite a su proceso de expansión territorial.



Fuente: Elaboración propia
Evolución de la UE en km2 (sin Argelia ni Groenlandia)

A tenor de lo establecido en el artículo 2 del Tratado de la Unión, por el que se determina las condiciones para la adhesión[10], no parece existir *a priori* ningún condicionamiento geográfico que delimite su extensión y, por tanto, si nos ciñéramos estrictamente a la letra del Tratado, la ampliación de la Unión podría extenderse *ad infinitum* en lo que a la cuestión territorial se refiere. Sin embargo, esta aspiración universalista de las instituciones europeas estaría chocando en su vocación expansiva con fuerzas de oposición a ese ideal, incluso en el mismo ámbito regional europeo. Baste mencionar el intento frustrado de incorporar Ucrania al proceso de integración europeo, cuyas consecuencias de tensión e inestabilidad en la zona perduran en la actualidad.

No cabría esperar grandes sorpresas en cuanto a los márgenes de ampliación de la UE más allá de lo contemplado actualmente, pero la experiencia reciente de Ucrania genera la incertidumbre de si la UE pudiera llegar a plantearse en el futuro una aproximación semejante hacia algún otro país, por ejemplo, de los incluidos como Ucrania en la política europea de vecindad[11], lo que impide que por ahora pueda darse por cerrada, siquiera formalmente, la extensión territorial de la UE en lo que al capítulo de adhesiones se refiere.

Un pueblo para Europa

Volviendo al análisis de las características que debería reunir la sociedad europea para poder equipararse a un verdadero «pueblo» europeo, habría que partir de los factores de conciencia y adhesión tradicionales que han ido conformando la solidez de los Estados-nación europeos a lo largo de su historia, para tratar de hallar a través de rasgos de esa naturaleza elementos que pudieran constituir factores de cohesión de la población relevantes para el proyecto europeo.

De manera similar a la caída en desgracia durante un tiempo de la ciencia de la geopolítica, debido a las nefastas consecuencias que acarreó su aplicación por parte de la Alemania nazi, la desgraciada herencia de ese reciente pasado europeo en lo que tuvo de exaltación hasta el paroxismo de la pureza de la raza ha condenado comprensiblemente también al ostracismo cualquier consideración posterior de estudiar los aspectos positivos que la sangre compartida −noción esta distinta y hasta contrapuesta a la de pureza de la sangre− pudiera aportar a la cohesión de la comunidad, en este caso la europea, y seguramente ello haya contribuido también a la aparición de un cierto culto a la diversidad como contrapunto de lo anterior. Sea como fuere, que los vínculos de sangre existen es una realidad innegable y, por lo tanto, consideramos que

10 https://www.consilium.europa.eu/es/policies/enlargement/.

11 La política europea de vecindad se aplica a Argelia, Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Egipto, Georgia, Israel, Jordania, Líbano, Libia, Marruecos, Moldavia, Siria, Territorios Palestinos, Túnez y Ucrania.

deben ser tenidos en cuenta, siquiera como un indicador más, a la hora de evaluar el potencial de cohesión social de una comunidad o de un conjunto de ellas. Este planteamiento del análisis de la afinidad de sangre como factor de cohesión social dirige automáticamente el objeto de nuestro estudio hacia las mayorías. No hay que olvidar que, al fin y al cabo, son las mayorías las que deciden el futuro de los pueblos en términos generales.

El eminente historiador Domínguez Ortiz señaló, refiriéndose a España, que su personalidad deriva de la herencia de Roma y de la convivencia de sus pueblos en un espacio geográfico bien definido. Pero lo relevante, desde el punto de vista europeo, del pensamiento de Domínguez Ortiz es su afirmación de que «su caso –el de España– es análogo al de Francia, Italia y Alemania, cuyas piezas también se han descompuesto y recompuesto a lo largo de siglos y milenios sin perjuicio de su unidad fundamental»[12]. Encontramos pues, aquí, un patrón común de formación de los pueblos europeos que ha cristalizado en la constitución de los Estados actuales, del que proponemos analizar los principales rasgos de afinidad o comunidad de sangre que se han ido conformando entre los pueblos europeos como consecuencia de la superposición milenaria de las sucesivas arribadas de civilizaciones a las diversas regiones del viejo continente.

En la formación de los pueblos de Europa podemos distinguir una primera etapa marcada por la civilización grecorromana, que se extendió fundamentalmente por la cuenca mediterránea, y una segunda etapa caracterizada por la llegada de los pueblos «bárbaros», es decir, extranjeros, de entre los que destacaremos dos grandes familias: la de los pueblos germánicos, que comprendía principalmente a anglos, sajones y francos, y la de los eslavos. Estos pueblos terminarán configurando los Estados europeos, y darán lugar a una nueva fisonomía del continente en que «la oposición tradicional entre una Europa meridional –mediterránea y de civilización grecorromana– y una Europa septentrional, entregada a los «bárbaros», es sustituida lentamente por la oposición entre una Europa occidental de cultura latina y fuerte presencia germánica y una Europa oriental de cultura griega y fuerte presencia eslava»[13]. De entre estas grandes familias europeas hay que destacar la trascendencia del pueblo franco, por representar el hilo conductor de lo que podría entenderse hoy en día como un hermanamiento de sangre entre las actuales Francia y Alemania, a través de la herencia recibida por estos dos países tras la descomposición, primero del Imperio franco de los carolingios, y posteriormente de la del Sacro Imperio romano-germánico. El premio Carlomagno que otorga la ciudad alemana de Aquisgrán parece responder a este reconocimiento de lo carolingio como eslabón de unión en la Europa occidental, que alcanza si cabe mayor relieve en la actualidad si se tiene en cuenta que la otra gran familia originaria de la Europa occidental, la de los anglosajones, se acaba de desgajar del destino común europeo tras el bréxit.

12 ARIAS, Jesús; GARCÍA, Alejandro V. (22 de enero de 2003) «Antonio Domínguez Ortiz, el gran historiador de la España moderna, muere a los 93 años». *El País*. Disponible en web: https://elpais.com/diario/2003/01/22/cultura/1043190007_850215.html.

13 *Ibidem*, p. 141.

Esta nueva configuración de orientación este-oeste no se extenderá, sin embargo, de forma homogénea por toda la geografía europea. Hay que destacar a este respecto la singularidad del Mediterráneo occidental, en el que la penetración de francos y eslavos fue solo parcial, y que marcó un claro límite por el sur a la nueva fisonomía territorial europea este-oeste. Dentro de esta singularidad hay que destacar, además, la particularidad de España y Portugal, por la presencia de los reinos visigodos durante tres siglos en nuestra península, y por la larga dominación musulmana que se prolongó durante los ocho siglos siguientes. Europa fue también escenario, en ese primer milenio, del paso e incluso del establecimiento de otros pueblos que finalmente no prevalecerían: ostrogodos, lombardos, vándalos, hunos, ávaros, etc.



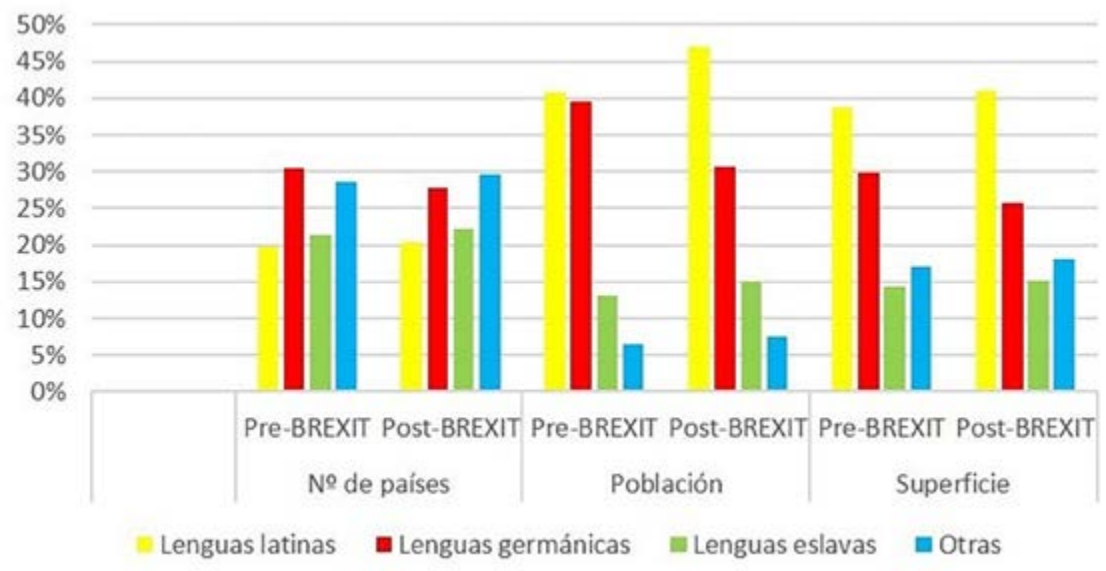
Fuente: Elaboración propia
Familias europeas s. I-X

Otro factor de cohesión de la población, ligado estrechamente también a la convivencia −al igual que el hermanamiento de sangre− es la comunidad de lengua, que al igual que la sangre constituye una herramienta de delimitación espacial y de continuidad temporal de los pueblos y, por tanto, uno de sus principales factores de cohesión.

La historia y la actualidad europeas no arrojan resultados satisfactorios desde el punto de vista de la lengua que animen proponer una lengua determinada como «la lengua de Europa». Si históricamente puede observarse, en líneas generales −como era de esperar por otra parte−, una correspondencia entre las grandes familias europeas a las que hemos atribuido la formación de los Estados europeos, esto es, los pueblos germanos y

los eslavos, y la evolución de las lenguas en Europa, a las que habría que añadir además de las lenguas germanas y eslavas las derivadas de los legados de la cultura grecorromana, esto es, el latín y el griego, no se puede hablar sin embargo de un predominio de una de ellas con respecto a las otras, en primer lugar porque ninguna de ellas llegó a alcanzar una expansión que pudiera catalogarse de hegemónica en el marco geográfico que hemos definido para Europa, y en segundo lugar por la diversidad de lenguas existentes ya desde finales del primer milenio de nuestra era, bien por el fraccionamiento sufrido por las lenguas matriz, particularmente el latín –tras la caída del Imperio romano–, o por la preexistencia y expansión de un número considerable de ellas en la época de las grandes migraciones de los pueblos germánicos, que todavía en tiempos del Imperio romano y de la hegemonía del latín en su área de influencia ya contaban con ocho lenguas diferenciadas provenientes de las tres grandes familias de las lenguas germánicas: occidental, nórdica y meridional[14]. Una evolución similar fue la que siguió la conformación de las lenguas eslavas en nuestro continente durante la época de las grandes migraciones.

Esta distribución histórica de los idiomas europeos entre sus tres grandes grupos lingüísticos tiene su reflejo actualmente en el reparto equilibrado que puede observarse entre los países de la UE, atendiendo a esta clasificación. Sin embargo, en lo relativo a la población, se observa que a partir del bréxit se rompe el equilibrio entre los países de lenguas latinas y los de lenguas germanas en beneficio de aquellos, así como un aumento en el mismo sentido en la diferencia de superficie entre ambos. La eventual incorporación de los tres países candidatos catalogados como pertenecientes al grupo de lenguas eslavas, esto es, Montenegro, Macedonia del Norte y Serbia, supondría a este respecto un avance en la representación de este grupo lingüístico en todos los aspectos de este reparto. Mención aparte merece Turquía, otro de los cinco países candidatos,

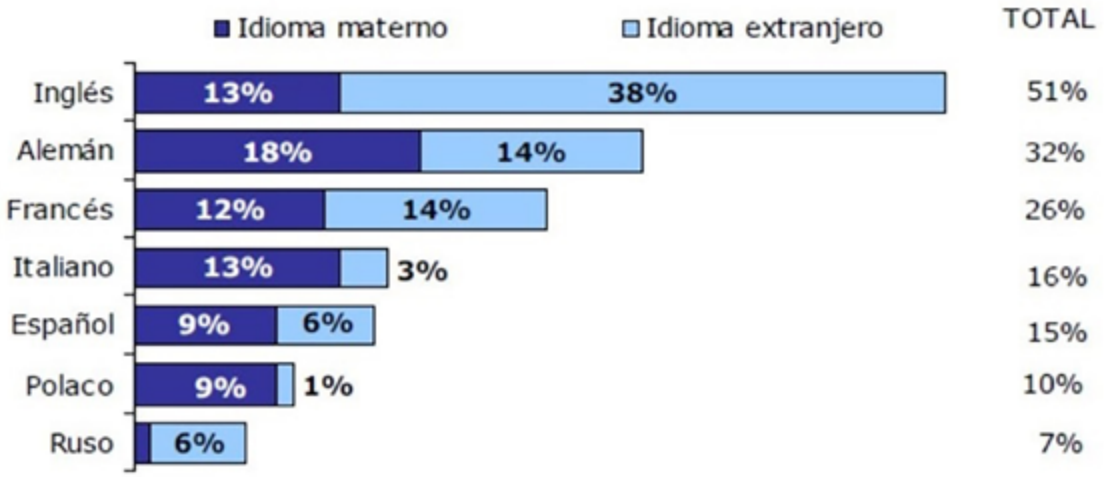


Fuente: Elaboración propia
Distribución de las lenguas en la UE

14 Estas lenguas son el gótico, vándalo y burgundio del germánico oriental (extintas); alto alemán, sajón, frisio, inglés, y franco antiguos, pertenecientes al germánico occidental, y nórdicos occidental y oriental antiguos, pertenecientes al germánico nórdico.

junto con Albania y los tres países eslavos antes mencionados, que pasaría a engrosar el grupo de «otras lenguas» y que, con sus 83 millones de habitantes, se convertiría junto con Alemania en el país más poblado de la UE y, con sus 783 562 km², en el de mayor extensión. Turquía presentaría además la particularidad, que podríamos calificar de anomalía, de ser el único país de la UE con parte de su territorio, el 97 % en realidad, es decir, la práctica totalidad del mismo –incluida la capital– fuera de los límites geográficos que hemos definido para Europa.

En la actualidad hay veinticuatro lenguas oficiales en la UE. Los últimos estudios de la UE[15] muestran que, si hubiera que designar una lengua candidata a lengua común europea, esta sería el inglés, que antes del bréxit era el idioma más hablado de la Unión, con un 51 % de la población. Teniendo en cuenta la escasa variación que se constata en la evolución del empleo de las lenguas en Europa en las últimas décadas, y desestimando las que pudieran representar los países incorporados tras la elaboración de las últimas estadísticas, a saber, Bulgaria, Rumanía y Croacia, una extrapolación de los datos a la nueva realidad europea post-bréxit supondría una importante disminución del uso del inglés como lengua materna, que pasaría del 13 % al 2 %, y una pequeña disminución de su utilización como lengua extranjera, que pasaría del 38 % al 35 %. Aun así, el inglés seguiría siendo la lengua más empleada de la Unión, con un escaso margen de ventaja sobre el alemán, pero lo que es más importante, seguiría duplicando a las siguientes, el alemán y el francés, como lengua más compartida.



Fuente: Eurobarómetro especial 243
Idiomas más utilizados en la UE

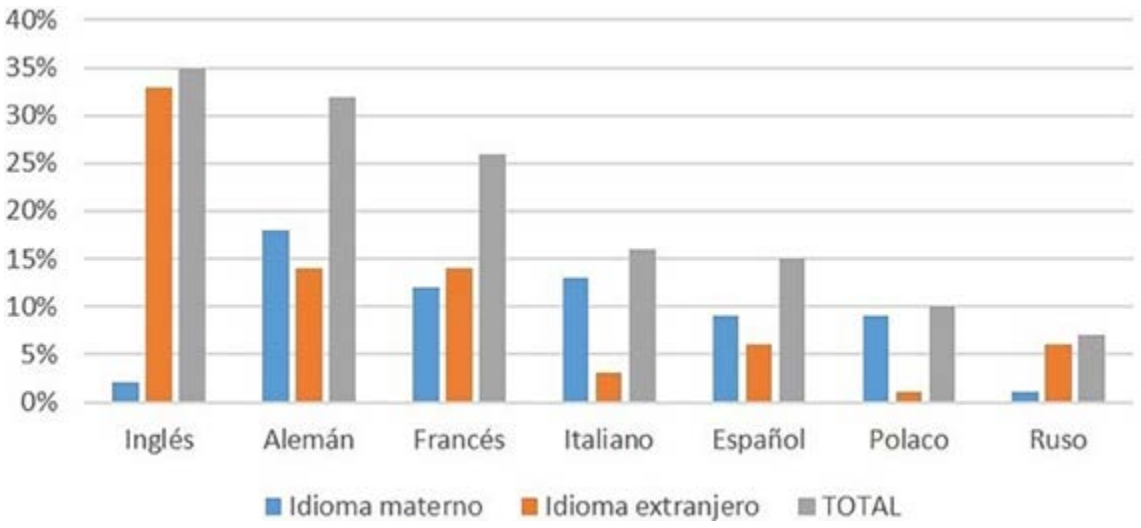
Irónicamente, el Reino Unido, el Estado que más ha contribuido a dotar a la UE de una herramienta de cohesión tan poderosa como la lengua común, en este caso el idioma inglés, ha sido el primero en abandonarla, dejando huérfano al idioma hegemónico de la Unión, y generando con ello la disfunción que en nuestra opinión supone el empleo mayoritario en la UE de una lengua que es ajena a la nueva realidad

15 La UE ha confeccionado en los últimos años tres eurobarómetros especiales sobre los europeos y sus lenguas: el 237 en 2005, el 243 en 2006 y el 386 en 2012.

política emergida tras el bréxit. Es de suponer que esta circunstancia, ahora atípica, acabe considerándose con el transcurso del tiempo como el legado –seguramente tan solo uno de ellos– del paso del Reino Unido por la UE.

A lo anterior hay que añadir otras realidades como la de la lengua española y, en menor medida, la portuguesa, que escapan a la geografía física de Europa debido a su fuerte implantación en el mundo iberoamericano y que, debido a su peso en términos de número de hablantes y a la extensión geográfica que abarcan, son difíciles de ser asumidas por Europa simplemente como unas lenguas europeas más, generando además una distorsión en cuanto a la naturaleza exclusivamente europea de las mismas. El mismo razonamiento se podía haber aplicado a la lengua inglesa, por la enorme magnitud de su prolongación geográfica en la Norteamérica anglófona y en los países de la Commonwealth en general.

Ante la dificultad del establecimiento y, lo que es más importante, la adopción de una lengua común, debido al complejo escenario existente en este ámbito, no es extraño que la UE haya optado por hacer de la necesidad virtud promoviendo el aprendizaje de al menos dos lenguas distintas de la materna entre sus ciudadanos, y consagrando el empleo de veinticuatro lenguas oficiales como hemos señalado. Si bien esta actuación es compresible desde el punto de vista institucional, no lo es desde el punto de vista de la cohesión. En este sentido, la iniciativa de implantación de un idioma nuevo y, por tanto neutral, el esperanto, como lengua de trabajo de la Unión, podría avanzar en esa dirección, sobre todo teniendo en cuenta su origen europeo y su carácter integrador de las lenguas europeas, por estar estructurado sobre la base de las lenguas de la Europa occidental y de las lenguas eslavas.



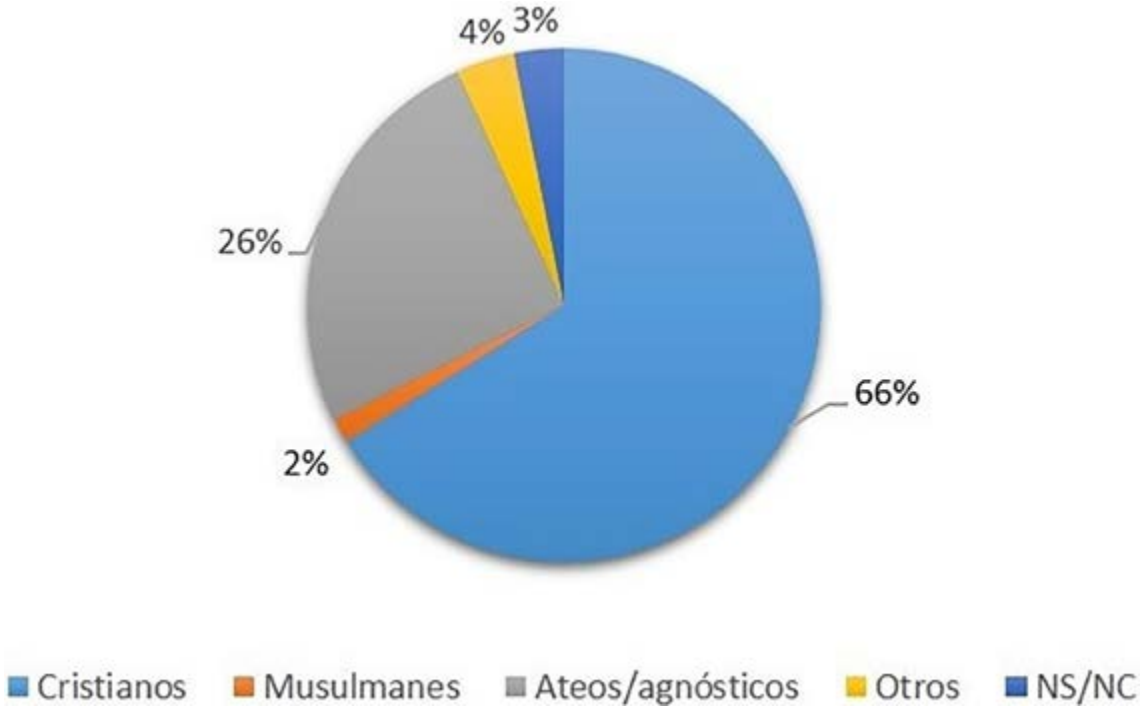
Fuente: Elaboración propia
Idiomas más utilizados en la UE (extrapolación post-bréxit)

La historia de Europa es fundamentalmente la historia de la cristiandad. No en vano el cristianismo, el catolicismo deberíamos decir en sentido estricto, ha sido el único elemento aglutinador capaz de traspasar las barreras geográficas, de sangre y de lengua europeas, desde su implantación por el Imperio romano en los albores de

nuestra era[16] hasta el siglo XVI, ejerciendo durante más de un milenio ininterrumpido su *auctoritas* sobre tres imperios sucesivos: el romano, el carolingio y el Sacro Imperio romano-germánico y, a partir de los movimientos protestantes y hasta la actualidad, constituyendo desde diversos credos el principal sustrato espiritual de los pueblos europeos.

El cristianismo ha sido también protagonista de los grandes acontecimientos históricos europeos, tanto aquellos que posibilitaron la preservación del carácter cristiano de nuestro continente en los enfrentamientos del catolicismo contra el islam, como los que desembocaron en la ruptura definitiva de la autoridad pontificia bajo el principio de *cuius regio eius religio* tras las guerras intestinas, entre católicos y protestantes, que abrieron la puerta a la nueva configuración política de la Europa moderna.

Sin embargo, más allá y a pesar de los episodios de confrontación, hay que insistir en el hilo conductor que desde Carlomagno hasta muy avanzado el siglo XVIII ha significado la cristiandad para la construcción europea, a la que ha dotado de una conciencia histórica que «dependía esencialmente de su sentido religioso», que concebía el progreso como el ascenso desde el pecado original hasta la meta definitiva de llegar a ser hijo de Dios y en la que, por tanto, «el bautismo resultaba indispensable para la ciudadanía»[17], hasta el punto de que Europa, antes de serlo al menos en su etapa mo-



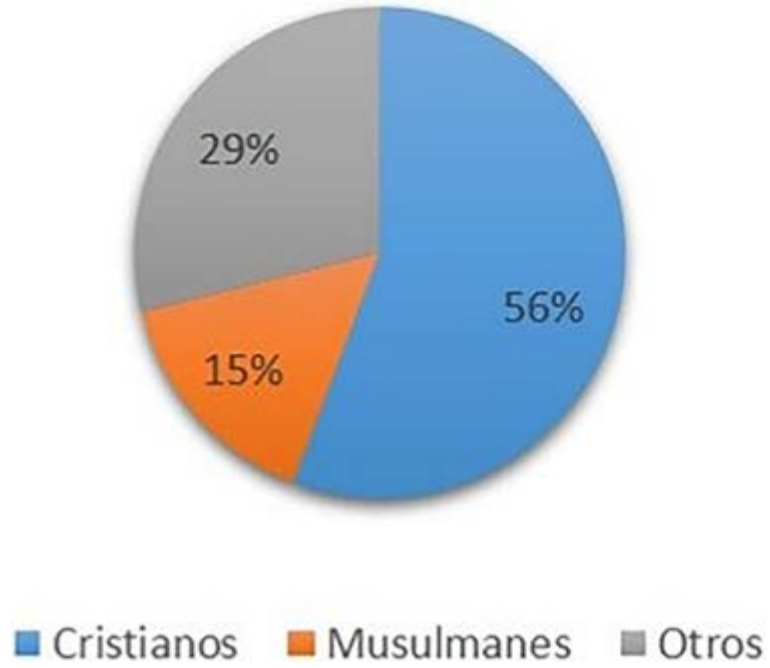
Fuente: Elaboración propia
Confesiones religiosas población UE 2019 (extrapolación post-bréxit)

16 Tras la conversión del emperador Constantino en el año 312, el cristianismo se legalizó en el Imperio romano con el edicto de Milán en el año 313, y se convirtió en la religión exclusiva del Imperio romano por un decreto del emperador Teodosio promulgado el 27 de febrero del año 380.

17 SUÁREZ FERNÁNDEZ, Luis. *Crisis y restauración en Europa*. Madrid: Homo Legens 2009, pp. 26-28.

derna, fue conocida como «la cristiandad». En la actualidad, el 66 % de la población de los países miembros aún se declara perteneciente a alguna de las ramas del cristianismo[18] y, por tanto, puede decirse que este sería un factor de cohesión que habría que preservar como seña de identidad europea.

A este respecto es interesante señalar que, si la mayoría de la población de la UE considerada en su conjunto se declara cristiana, lo anterior es aplicable también a la población de los veintisiete países de la UE considerados individualmente. Haciendo de nuevo un ejercicio de prospección como el que ya hemos realizado para analizar los aspectos lingüísticos de la UE desde el punto de vista de su proceso de ampliación, en el caso de la fe se observa que la incorporación a la UE de dos de los cinco países candidatos, Albania y Turquía, ambos de mayoría musulmana, en el caso de Albania con un 63 % de la población, y en el caso de Turquía con el 90 % de población[19], supondría una ruptura en la continuidad de este patrón de tradición cristiana que comparten los países de la Unión, así como un notable y súbito aumento de la población musulmana, que en la nueva configuración pasaría de 7 a 81 millones de habitantes y del 2 % al 15 % de la población total de la UE, e iría acompañado de la correspondiente disminución proporcional en la población de raigambre cristiana, que pasaría del 66 % al 56 % del total.



Fuente: Elaboración propia
Confesiones religiosas población UE-27+Turquía

Siendo así que el cristianismo se constituye, por tanto, en la única realidad histórica europea que se ha manifestado en la totalidad de su geografía, desde el Báltico hasta

18 https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/SPECIAL/surveyKy/2251, *Report*, SD3, T11.

19 Estos porcentajes son estimados porque los resultados difieren entre las diferentes encuestas realizadas.

el Mediterráneo y desde el Atlántico hasta el mar Negro, que ha penetrado en la vida de todos los pueblos europeos y que se ha practicado en todas las lenguas de nuestro continente la UE, puesta a superar barreras y empeñada en la tarea de derribar también la de la religión, ha optado sin embargo por ignorar sus raíces cristianas como seña de identidad europea[20], mucho menos de considerar este aspecto como un posible criterio para la adhesión, lo que en nuestra opinión supone una desafección hacia su conciencia histórica en el ámbito de la fe y otro elemento más de debilidad en lo que supone de renuncia al reconocimiento, y a la afirmación de este patrimonio común, y fuente de principios y valores europeos[21].

Una medida de la cohesión de los pueblos se deduce de las experiencias compartidas, y de los lazos de solidaridad y los vínculos de confianza creados en torno a ellas, y que han ido configurando el carácter nacional a lo largo del devenir histórico. De naturaleza variable, estas experiencias, adversas unas, propicias otras, comparten el denominador común de despertar intensos sentimientos capaces de ir consolidando el desarrollo vital de los pueblos. En el ámbito estatal se pueden encontrar numerosos ejemplos de todo ello, desde respuestas heroicas ante la aparición de amenazas exteriores hasta periodos de expansión territorial o de florecimiento cultural, tecnológico o de otra índole que han contribuido al afloramiento de los sentimientos de orgullo nacional[22].

Sin embargo, a la hora de extrapolar al ámbito supranacional europeo el análisis de este factor de cohesión nacional que representan las tradiciones comunes de solidaridad, podremos comprobar que, a lo largo de la historia de Europa, son contadas las ocasiones en que las fuerzas europeas se han unido frente a un agresor exterior, y cuando lo han hecho ha sido en el contexto de la defensa de la cristiandad frente el islam.

De hecho, si algo ha caracterizado a la historia de Europa desde la *Pax Romana* hasta la primera mitad del segundo milenio ha sido el haber estado salpicada de forma

20 Durante la elaboración del Tratado Constitucional de la UE firmado en Roma en 2004 y finalmente no ratificado, se decidió después de un intenso debate no incluir en su preámbulo ninguna referencia a las raíces cristianas de Europa. Votaron a favor de incluir esta mención Alemania, Austria, Eslovaquia, España, Hungría, Irlanda, Italia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal y República Checa; y en contra Bélgica, Chipre, Dinamarca, Eslovenia, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Letonia y Reino Unido PETSCHEN, Santiago «La religión en la Unión Europea», *UNISCI Discuss. Pap.*, 2008, no. 16, pp. 49-60, pp. 50-51.).

21 En este sentido, Juan Pablo II, en su discurso por la concesión del premio Carlomagno de 2008, señaló que su predecesor Pío XII, «manifestó el vivo interés de la Iglesia apoyando explícitamente la idea de la formación de una "unión europea", sin dejar dudas sobre el hecho de que, para una afirmación válida y duradera de dicha unión, es necesario referirse al cristianismo como factor que crea identidad y unidad» (cf. Discurso a la Unión de federalistas europeos en Roma, 11 de noviembre de 1948).

22 MUIR, Richard. *Geografía política moderna*. Madrid: Servicio de Publicaciones del Estado Mayor del Ejército, 1982, p. 179.

prácticamente ininterrumpida de un rosario interminable de conflictos internos, hasta el punto de que esta constante bélica ha llegado a ser considerada en algunos ámbitos como la principal seña de identidad europea, a la que se ha definido como *biocenosis*, una forma de sociedad habitual en la naturaleza «constituida por organismos de especies diversas […] en un grado de interacción mutua e interdependencia tal que pueda hablarse de una unidad superorgánica, asentada en un hábitat y "autosostenida"» de manera que «la armonía que permite el autosostenimiento de una biocenosis dada, no es tanto la armonía del amor y de la paz […] cuanto la armonía de la lucha por la vida entre sus miembros»[23].

En este sentido, la ausencia de conflictos en el corazón europeo desde el final de la Segunda Guerra Mundial constituye, sin duda, un logro destacable del que no hay ningún motivo para negar al proceso de construcción europea iniciado en 1950[24] el mérito que pueda corresponderle.

Este recorrido, del que se cumplen ahora sesenta y cinco años desde el comienzo de la *Pax Europaea* de la que estamos disfrutando, quizá no sea aún suficiente como para haber permitido la aparición de esos grandes acontecimientos capaces de poner a prueba la determinación y la capacidad de los pueblos para sobreponerse a adversidades formidables, o de estimularlos para emprender empresas extraordinarias, esas que suponen un antes y un después en la conciencia histórica de las naciones.

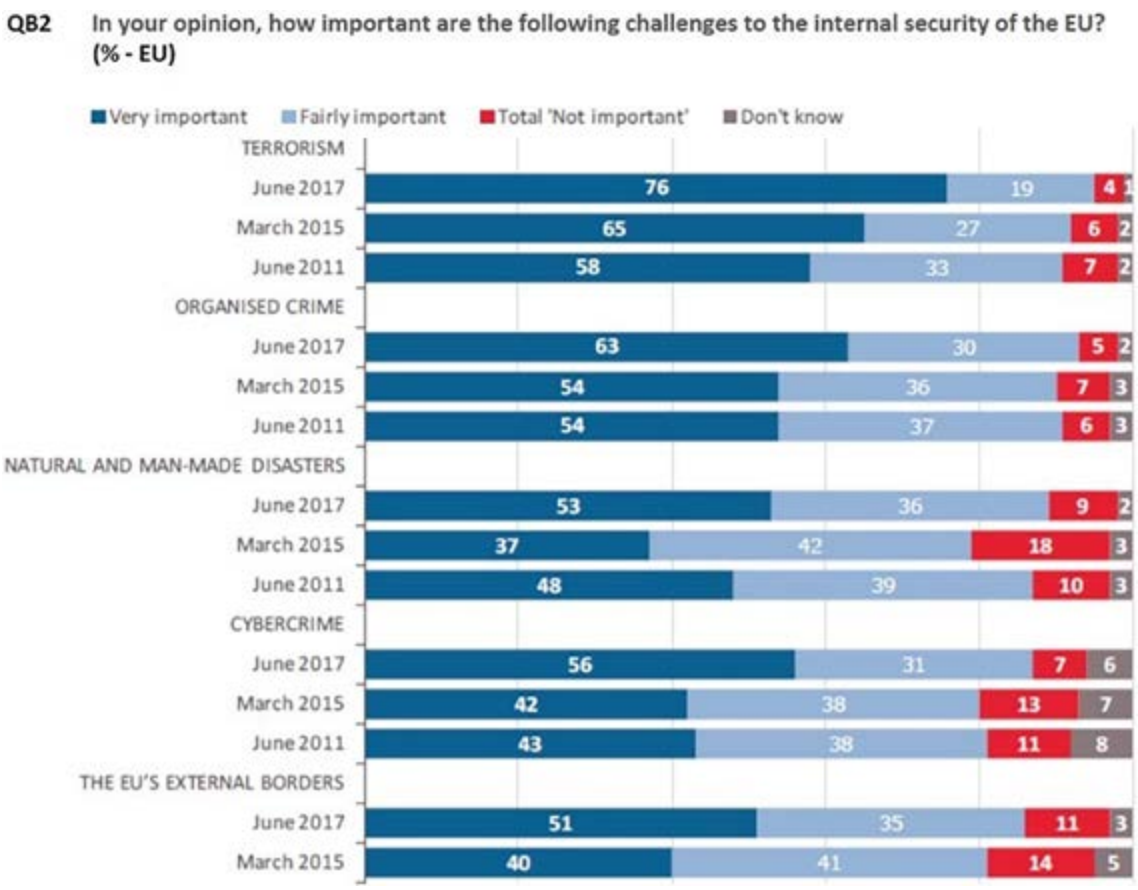
Si hubiera que destacar un fenómeno de agresión exterior hacia la Europa actual en su conjunto, este sería el del terrorismo islamista, que ha ocasionado más de seiscientas víctimas mortales en territorio de la UE en lo que va de siglo[25], a las que cabría añadir los europeos asesinados fuera de la Unión, y que de hecho es percibido año tras año y con tendencia ascendente como la principal amenaza actual para la seguridad de los ciudadanos europeos.

No obstante lo anterior, hay que señalar que el objetivo del terrorismo islamista no se circunscribe exclusivamente al ámbito europeo o a occidente en su conjunto, sino que se extiende también a todas las «desviaciones» del islam, y tampoco se ha dejado sentir hasta la fecha en la totalidad de los países de la UE, ni siquiera en la mayor parte de ellos, por lo que podríamos considerarla como una amenaza «incompleta» para la UE, si se nos permite la expresión, dado su carácter no exclusivo, es decir, no dirigido exclusivamente a los países de la UE; parcial, es decir, no focalizado hacia todos los países de la UE, sino principalmente hacia aquellos que podríamos encuadrar en el marco

23 BUENO, Gustavo. *España frente a Europa*. Barcelona: Alba, 1999, pp. 405-406.

24 Adoptamos como referencia la fecha del célebre discurso de Schuman para poner en común los recursos de carbón y de acero de Francia y de la República Federal de Alemania, puesto que la propia UE lo considera como el nacimiento del proceso de integración.

25 Según elaboración propia se ha contabilizado 653 víctimas mortales desde el 1 de enero de 2000 hasta el 2 de noviembre de 2020 inclusive, fecha del atentado en Viena que ocasionó 3 muertos y 15 heridos.

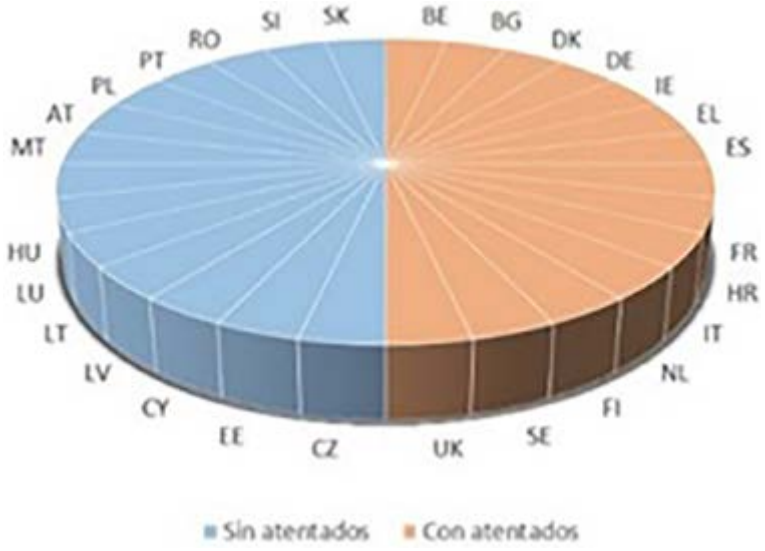


Fuente: Eurobarómetro especial 464b
Actitud de los ciudadanos europeos hacia la seguridad

de la Europa Occidental; y limitado, esto es, que no aspira –al menos de momento y no por esos métodos[26]– a la soberanía en los territorios objeto de sus ataques.

Mientras se produce la llegada del anhelado momento de afirmación del nuevo pueblo europeo, como lo fue en su día el dos de mayo español, o de exaltación de su orgullo por la culminación de grandes gestas, como las que significaron para nuestro país las del doce de octubre o la primera vuelta al mundo, en su breve medio siglo de existencia la UE ya ha tenido ocasión de ir poniendo a prueba sus aspiraciones de solidaridad ante situaciones que cabría catalogar de excepcionales, como entendemos que lo son los flujos migratorios irregulares masivos y la pandemia de la COVID-19, que no solo han ido dejando al descubierto las diferentes sensibilidades de sus pueblos, con resultados cuestionables por el momento para el pretendido avance por la senda de la cohesión, sino que también han podido alimentar, como en el caso de la inmigración aludida, la aparición de corrientes centrífugas capaces de provocar desenlaces adversos como el bréxit; lo que lleva a preguntarnos hasta qué punto existe la posibilidad de que la ciudadanía de un determinado país europeo será capaz de sentir como propio un problema que se esté manifestando en

26 En el contexto de las guerras de cuarta generación, el método preferente para los propósitos hegemónicos del islam sería el de la invasión por inmigración (Lind, William S. «Understanding Fourth Generation War». *Military Review*, 2004, vol. 84, no. 5. pp. 12-19, p. 13).



Fuente: Elaboración propia
Países de la UE que han sufrido atentados islamistas 2000-2019

otros países de la Unión, y si puede esperarse en definitiva que, en algún momento, llegue a producirse el afloramiento de un sentimiento inequívoco de solidaridad entre los ciudadanos de los diferentes países europeos. Entendemos que esa es la dirección hacia la que, en todo caso, debe dirigirse la actuación de las instituciones europeas.

El desempeño de las instituciones europeas

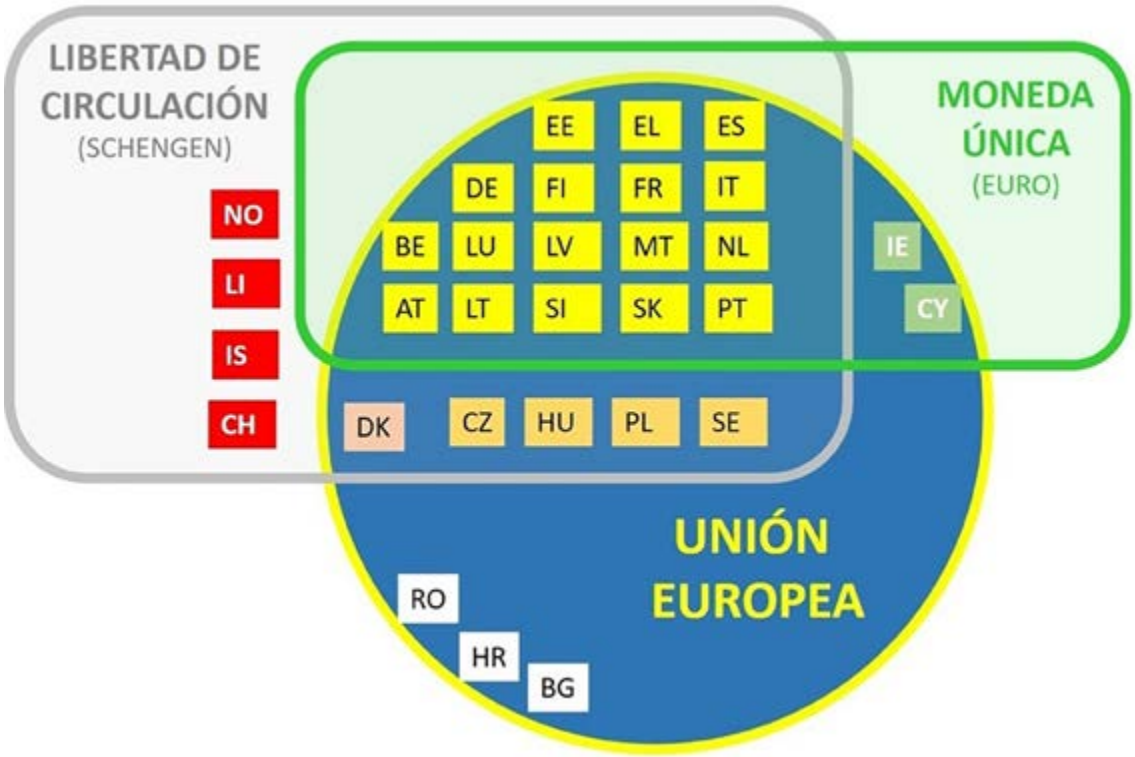
Siguiendo el paradigma de conciencia y adhesión a la nación, y desempeño convergente del Estado, que según nuestro modelo define el grado de fortaleza del Estado-nación, y una vez extrapolados al ámbito supranacional europeo los aspectos de los dos primeros, esto es, de la conciencia y de la adhesión nacionales, y analizadas las actuaciones relevantes que a estos efectos han desarrollado los pueblos que han habitado la geografía europea a lo largo de su historia, corresponde acto seguido analizar el grado de convergencia en el desempeño de la UE, esto es, la determinación de hasta qué punto el proyecto actual de la Unión está teniendo en cuenta nuestros postulados de convergencia y en qué medida sería posible cimentar la construcción europea sobre unos supuestos de Europa como Estado-nación. Para ello aplicaremos a la UE un análisis de los aspectos del desempeño institucional que hemos considerado más relevantes para la consecución del criterio de convergencia: la territorialidad, la representación, y los símbolos de la Unión.

La territorialidad

En el orden externo, la noción de territorialidad, es decir, de conciencia y significado del territorio, va inextricablemente unida a la de preservación del hábitat de una determinada comunidad y, por lo tanto, al concepto mismo de seguridad y de-

fensa frente a una amenaza exterior, y en el orden interno constituye una referencia territorial imprescindible para aportar certezas sobre la definición del grupo humano que permitan generar la necesaria confianza como antesala de solidaridad entre sus miembros.

Las fronteras constituyen un elemento característico de la territorialidad. Desde las tesis de la transterritorialización y de la transfronterización se podría argumentar que la desaparición de las fronteras conduciría inexorablemente a la desaparición de la intrusión. Sin embargo, debemos entender las fronteras no como la causa, sino como la consecuencia de las diferencias entre espacios de convivencia. Recíprocamente, una delineación adecuada de las fronteras sería aquella que permitiera delimitar acertadamente esos marcos de convivencia con identidad propia en torno a los que preservar y fomentar lazos de entendimiento, confianza y solidaridad. En un Estado tradicional, esto significaría que el Estado debería esforzarse por que su territorio, en tanto que factor constitutivo de una dimensión emocional y elemento catalizador del sentimiento de identidad de un pueblo[27], respondiera de la forma más fidedigna posible a lo que se espera de él desde esa perspectiva. Si la UE quiere aspirar a dotarse de esa alma tan añorada, este debería ser sin duda uno de sus vectores de actuación.



Fuente: Elaboración propia
Espacios de convivencia de la UE

27 PAASI, Anssi. «The resurgence of the 'Region' and 'Regional Identity': theoretical perspectives and empirical observations on regional dynamics in Europe» *Rev. Int. Stud.*, 2009, vol. 35, nº. S1, pp. 121-146, p. 124.

La creación de espacios de convivencia que permitan ir derribando las fronteras que separan a los países de la UE constituye una de las estrategias de construcción del proyecto europeo y puede considerarse en líneas generales como un factor positivo de territorialidad. El espacio Schengen, la moneda única y el espacio de justicia europeo son ejemplos representativos de todo ello. Sin embargo, cuestiones como las discrepancias en cuanto a los principios y las condiciones que deben inspirar su creación, la discrecionalidad en cuanto al alcance de los ámbitos de actuación de unos espacios con respecto a otros o la discutida aplicación en algunos casos de las normas que los regulan[28], han producido resultados alejados y, a veces incluso, contrarios a los perseguidos, y no han hecho sino abundar en una indeseada heterogeneidad de comunidades y en un resentimiento de la confianza entre los países miembros que, sin duda, constituyen un obstáculo para la consolidación de espacios de convivencia. Ilustrativo de todo ello es el fraccionamiento de los países de la UE en cinco grupos diferenciados, tan solo teniendo en cuenta las diferentes condiciones de adhesión a dos de los espacios que hemos mencionado: el espacio Schengen de libre circulación[29] y el de la moneda única[30].

En el orden externo, la indefinición que supone el propio proyecto de ampliación europea desde el punto de vista de la percepción ciudadana de la territorialidad genera, por su parte, una incertidumbre que desemboca en desconfianza hacia el proyecto, y supone un factor añadido de debilidad territorial[31]. En ese sentido, manifestaciones culturales o de cualquier otro tipo etiquetadas de «europeas», pero abiertas a la participación de países ajenos a la realidad institucional y geográfica europea[32], pueden contribuir asimismo, siquiera subliminalmente, a esa percepción de indefinición territorial.

28 En lo que respecta a la orden europea de detención o euroorden, las negativas de las judicaturas de Alemania y Bélgica a conceder la extradición del expresidente de la Generalidad de Cataluña Puigdemont por un delito de rebelión ilustran las deficiencias de este sistema como instrumento generador de confianza mutua entre Estados en el que se basa el espacio de justicia europeo.

29 Cinco países de la UE: Bulgaria, Chipre, Croacia, Irlanda y Rumania, no pertenecen al espacio Schengen, y hay cuatro países que no pertenecen a la UE, pero sí al espacio Schengen: Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza.

30 A la zona Euro o eurozona pertenecen los 27 países de la UE, de los que 19 han adoptado ya el Euro como su moneda oficial. Dinamarca, por su parte, se ha acogido a una cláusula de exclusión voluntaria que le permite mantener su propia moneda.

31 Los criterios de adhesión de Copenhague no establecen ninguna condición de «europeidad», y únicamente el artículo 49 del Tratado de Maastricht establece ese requisito, si bien no explica qué debe entenderse por un Estado europeo, y en definitiva si existen y deben establecerse condiciones previas de elegibilidad basadas en consideraciones geográficas, contribuyendo también con ello a la ambigüedad sobre este particular.

32 A modo de ejemplo, en el festival de Eurovisión pueden participar todos los países miembros activos de la Unión Europea de Radiodifusión, entre los que se encuentran países pertenecientes a zonas limítrofes con Europa, como la cuenca mediterránea de Oriente Medio y de África (Israel, Líbano, Jordania, Marruecos, Libia, Argelia, Túnez, Egipto), y el Cáucaso (Georgia, Azerbaiyán).

La representación

Si partimos de la premisa de que «la ciudadanía es el centro del sistema político (o debe serlo)»[33], el desempeño del poder político deberá estar orientado entonces a la consecución de esa centralidad de la representación ciudadana como condición para garantizar la buena salud del sistema.

El intento más ambicioso, hasta la fecha, de aupar la participación ciudadana a las más altas cotas de representación en el proyecto europeo se produjo seguramente con ocasión del proceso de ratificación mediante referéndum del Tratado de Roma de 2004, «la *non nata* Constitución Europea»[34] que, como es sabido, resultó fallido por el rechazo de Francia y los Países Bajos.

El fracasado intento de promulgación del Tratado de Roma ponía de manifiesto el distanciamiento existente en aquel momento entre la naturaleza de un proyecto de construcción europea, que había sido diseñado desde una concepción supranacional, y una ciudadanía a la que le faltaban elementos de juicio para valorar, mucho menos aceptar, el alcance de esa supranacionalidad.

Lejos de entender el mensaje y de abordar el problema que para el avance en la construcción europea significaba ese déficit de representación ciudadana, o quizá apremiadas por la imperiosa necesidad de seguir avanzando en el proyecto, las instituciones europeas optaron en cualquier caso por emprender una huida hacia adelante, promulgando tan solo tres años después un nuevo Tratado, el de Lisboa, sucedáneo del anterior, pero con la sustancial diferencia de que eludía el espinoso escollo del referéndum en el procedimiento de ratificación, ahondando así en la incapacidad de las instituciones europeas para llevar a cabo un desempeño convergente de adhesión ciudadana en torno a la idea de Europa.

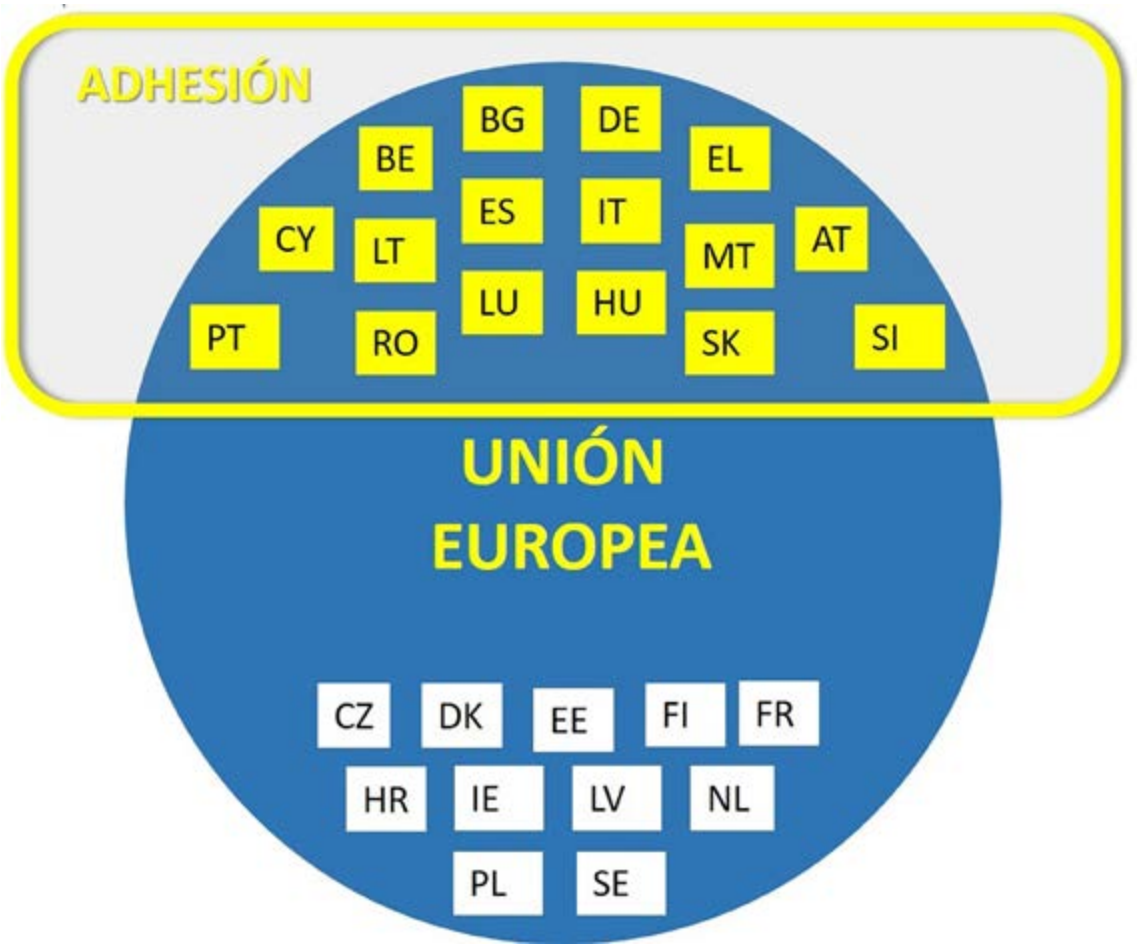
Quizá esa plasmación del alejamiento de la ciudadanía que supuso el rechazo al Tratado de Roma pudo ser la causa de que el Tratado de Lisboa incorporase la –a nuestro juicio– acertada Iniciativa Ciudadana Europea[35] (ECI, por sus siglas en inglés), no ya para estimular la participación ciudadana en el proyecto europeo, sino también para pulsar la realidad de la ciudadanía a este respecto.

La ECI es una herramienta que permite a los ciudadanos participar en la configuración de la UE solicitando a la Comisión Europea que proponga nuevas leyes. Cuando una iniciativa alcanza el millón de firmas, la Comisión decide qué medidas adoptar.

33 FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, José Julio. «La hiperglobalización y su impacto» en *Gobernanza futura: hiperglobalización, mundo multipolar y Estados menguantes*, Madrid: Ministerio de Defensa 2018, pp. 83-118, p. 98.

34 MOLINA HERRERA, Jerónimo (dir.) *et al. Europa en la encrucijada*. El Ejido: FUNDACIÓN Cajamar 2007, p. 12.

35 https://europa.eu/citizens-initiative/home_es.



Fuente: Elaboración propia
Adhesión a los símbolos de la UE tras el Tratado de Lisboa

Dentro de la ECI queremos destacar la iniciativa «VOTANTES SIN FRONTERAS»[36], que reclama el derecho de los europeos a votar en sus lugares de residencia. Esta iniciativa, como todas las promovidas desde la ciudadanía, mantiene un enfoque *bottom-up* de construcción de lo común desde abajo, que es característico de los procesos de construcción nacionales y debe interpretarse, por tanto, como un indicador de toma de conciencia de Europa como nación. Con esta y otras iniciativas de la misma naturaleza se pretende procurar a los ciudadanos europeos un mayor grado de representación, y sin duda será también un indicador del grado de compromiso que está dispuesta a asumir la ciudadanía en el proceso de construcción europea[37]. En efecto, una buena acogida de esta iniciativa podría interpretarse razonablemente como una demostración de apuesta ciudadana por la integración, mientras que una pobre acogida denotaría recelos hacia la misma, y constituiría una muestra de desconfianza o de desaprobación ciudadana hacia el proceso de integración europeo.

36 https://voterswithoutborders.eu/.

37 El periodo de votación de la iniciativa «VOTANTES SIN FRONTERAS» se abrió el 1 de septiembre de 2020 y finalizará el 11 de septiembre de 2021.

Los símbolos

> «[…] los símbolos son importantes porque contribuyen a la construcción mental de una comunidad. No son una cuestión de soberanía, pero sí de identificación». Podría parecer que quien así se expresa sea un reconocido representante euroescéptico y defensor a ultranza de los mal llamados en nuestra opinión «países nacionalistas», esos que siguen anclados en conceptos tan pretendidamente trasnochados y alejados de las bondades de la diversidad como lo es el de la importancia de la identidad para la construcción de una comunidad fuerte. Sin embargo, el autor de esta afirmación es nada más y nada menos que el alto representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad Común y vicepresidente de la Comisión Europea, el español José Borrell. La identidad se revela así, por alguien nada sospechoso de antieuropeísta, como un elemento fundamental para la construcción de Europa como comunidad, en la que los símbolos desempeñan un papel destacado, hasta el punto de que, también según el propio Borrell, «[…] la «des-simbolización» de Europa, el rechazo a simbolizarla explícitamente, refleja la debilidad de su dimensión política».

El político español lamentaba así el retroceso que supuso la retirada en el Tratado de Lisboa[38] de toda alusión a los símbolos europeos[39] para despojarlo de cualquier connotación soberanista, y señalaba lo siguiente, refiriéndose a dicho Tratado:

> «[…] lo que se dice o no se dice, o dónde y cómo se dice tiene su importancia. Como la tienen los símbolos, que desaparecen casi todos para calmar a los que temen que la UE se parezca a un Estado. No habrá referencias a la bandera, ni al himno, ni al Día de Europa. Bandera e himno seguirán ondeando y sonando, pero sin reconocimiento formal. Así, cada cual podrá darles el valor que quiera, que hoy es bien diferente según los países. En algunos la bandera azul-estrellada está proscrita y en otros acompaña sistemáticamente a la nacional o encabeza los grandes desfiles militares»[40].

Paradójicamente, los mismos símbolos que deberían aunar en torno a sí las distintas sensibilidades, se convierten así en un motivo más de controversia en el seno de la

38 https://www.boe.es/doue/2007/306/Z00001-00271.pdf, C 306/267, Declaración 52.

39 El artículo I-8 del malogrado Tratado de Roma estaba dedicado a los símbolos de la Unión, y señalaba expresamente como tales la bandera, el himno, el lema o divisa, la moneda y el Día de Europa. Sin embargo, tras la aprobación del Tratado de Lisboa, los símbolos de la UE dejaron de ser jurídicamente vinculantes para los países miembros. Tan solo en un anexo (pág. C 306/267, Declaración 52) la Conferencia tomó nota del reconocimiento de los símbolos europeos por 16 de los entonces 28 países miembros, entre los que significativamente no se encontraban Francia ni los Países Bajos, dos de los países fundadores.

40 *Ibidem*, p. 16.

Unión, quizá en lógica coherencia, eso sí, con su papel de representatividad y síntesis de una realidad europea plagada de discrepancias y contradicciones.

Conclusiones

Si hubiera que determinar factores originarios de conciencia y adhesión europeos asimilables a los de índole nacional, habría que aludir a una geografía tradicional reconocible y al incuestionable factor de cohesión que durante un milenio significó el cristianismo como referencia espiritual y cauce de vertebración cultural de los pueblos europeos. Una actuación de las instituciones europeas encaminada a emular la solidez que caracteriza a los Estados-nación para dotarse de una voz equiparable, no solo única, sino también firme, en el concierto internacional, debería converger hacia la preservación y estímulo de esos dos factores originarios de cohesión que hemos señalado, y que han estado y siguen estando presentes en la realidad espacial, y temporal, europea.

En el ámbito territorial, la construcción inicial de la nueva realidad europea en torno a los países que en nuestra opinión constituyen el núcleo duro del proyecto, Francia y Alemania, junto con la incorporación posterior de espacios de convivencia como el espacio Schengen y la eurozona, y las previsiones para la incorporación paulatina de países a través de la política de ampliación de la UE, constituyen aproximaciones válidas para una recomposición del marco geográfico europeo de referencia.

La aplicación imperfecta de estas políticas europeas de integración geográfica provoca, sin embargo, efectos indeseados de fragmentación de la comunidad europea en diferentes grupos de países miembros –y, en el caso del espacio Schengen, también de algunos países no miembros– en función de su pertenencia a unos u otros espacios de convivencia, una fragmentación tanto mayor cuanto mayor es el número de espacios de convivencia considerados.

Por su parte, la política de adhesión arroja a su vez sombras de ambigüedad por su indefinición en el establecimiento de los límites geográficos necesarios y consustanciales a toda entidad política con efectos debilitadores sobre la necesaria cohesión territorial, que se ve tanto más disminuida cuanto mayor es el aumento de la extensión territorial. No pretendemos en absoluto equiparar la fortaleza de los vínculos de las naciones europeas al de un pretendido vínculo nacional europeo, pero sí queremos llamar la atención sobre el hecho de que la extensión juega generalmente en contra de la cohesión, y en ese sentido un planteamiento de ampliación ilimitada de la UE desde el punto de vista de la extensión territorial, o simplemente una ausencia de planteamiento acerca de esta cuestión, constituye –en nuestra opinión– un obstáculo para el objetivo de dotarse, no ya de una voz vigorosa, sino incluso de una voz única, dentro de la Unión.

Es cierto que la UE establece como una de las condiciones para la adhesión la pertenencia europea de los países candidatos, lo que daría a la Unión un carácter definiti-

vamente cerrado. Sin embargo, mientras las instituciones europeas sigan persistiendo en querer poner el acento en un carácter abierto y universalista, que claramente se contradice con la realidad de sus propias condiciones de ampliación, estarán contribuyendo a difundir la sensación de indefinición en cuanto a su alcance definitivo, lo que sin duda constituye hoy en día uno de los principales obstáculos para el afloramiento de un espíritu de compromiso y para la consecución de la necesaria cohesión que el proyecto europeo demanda.

La indefinición que aqueja al desempeño de las instituciones europeas no se circunscribe exclusivamente al ámbito territorial –o, si se quiere, geográfico–, sino que se extiende también al otro gran factor de cohesión que hemos señalado, el de la herencia cultural que para Europa ha significado el cristianismo. Mucho se ha insistido en la importancia de que Europa reconozca sus raíces cristianas si es que pretende seguir siendo Europa; tanto como silencios ha habido y sigue habiéndolos en el proyecto europeo en general, y en el asunto del reconocimiento de sus raíces cristianas en particular, como lo fue sin duda el del intento fallido de Tratado Constitucional en el que, como ya hemos comentado, se evitó hacer alusión alguna a esta cuestión.

La intermediación de los países miembros en las realizaciones europeas provoca así, en esta como en otras cuestiones, un efecto barrera que se traduce en un déficit de representación ciudadana, y en el diseño de una Europa distinta de lo que señala su realidad cultural histórica y actual, y demasiado distante para estimular lazos de conciencia y adhesión entre sus ciudadanos.

Los padres fundadores se marcaron un objetivo inmediato, la evitación de las guerras en territorio europeo, y una finalidad última, la consecución de la paz mundial, quizá demasiado ambiciosa y –por eso mismo– alejada también de la ciudadanía. Desde entonces, las instituciones europeas se debaten intentando avanzar por el sinuoso camino que conduce a lo largo del amplio espectro de los diferentes grados de fortaleza que marcan dichos extremos.

Nadie puede poner en duda los grandes logros alcanzados en la superación del modelo de convivencia basado en la competencia y en el conflicto que ha caracterizado el transcurrir europeo de los últimos siglos, y posiblemente tienen razón quienes piensan que, tras el éxito que supone haber alcanzado su objetivo fundacional, se ha agotado la capacidad de Europa para impulsar y legitimar nuevos avances en pos de una unión política cada vez más estrecha, e incluso que la UE avanza cada vez más por la senda intergubernamental.

Sea cual fuere el camino que decida adoptar en el futuro, lo cierto es que la UE actual parece estar alejada de la senda supranacional que hemos intentado explorar en el presente artículo, lo que indicaría una limitación en el desempeño convergente que cabría exigirle para avanzar hacia la consecución de la voz única y fuerte de la que está tan necesitada en el concierto internacional.

Dada la debilidad identitaria de una Europa descreída y reformulada, y alejada la posibilidad de referir una hipotética idea de «nación» europea a su comunidad de ori-

gen, parece obligado acudir a otras vías de identidad. Una de ellas podría estar basada en la percepción que se tuviera de Europa como una unidad desde el exterior. La aplicación de este criterio permitiría, por ejemplo, a las instituciones europeas, construir una identidad reconocible en torno a una «comunidad de destino», una suerte de «marca Europa», que fomentara la difusión hacia el exterior de aquellos aspectos sobresalientes de la Europa a la carta que los actores institucionales europeos estuvieran dispuestos a promocionar.

Bibliografía

BACHMANN, Veit; SIDAWAY, James D. «Brexit geopolitics», *Geoforum*, 2016, vol. 77, pp. 47-50.

BARBÉ, Esther (dir.) *et al. Cambio mundial y gobernanza global. La interacción entre la Unión Europea y las instituciones internacionales*. Madrid: TECNOS 2012.

BECERRIL ATIENZA, Belén. «La apuesta de los Estados Unidos por la unidad europea en el marco del Plan Marshall. El apoyo norteamericano y la obstrucción británica en el umbral de la integración europea (1947-1951)». *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2017, n.º 56, pp. 159–198.

BICKERTON, Christopher. «De Estados nación a Estados-miembro: La integración europea como transformación», en *La búsqueda de Europa. Visiones en contraste*, 2016, pp. 202-215.

BUENO, Gustavo. *España frente a Europa*. Barcelona: Alba 1999.

DOMÍNGUEZ ORTIZ, Antonio. *España, Tres milenios de Historia*. Madrid: MARCIAL PONS, EDICIONES DE HISTORIA, S. A. 2001.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, José Julio. «La hiperglobalización y su impacto». En *Gobernanza futura: hiperglobalización, mundo multipolar y Estados menguantes*. Madrid: Ministerio de Defensa 2018, pp. 83-118.

FONTAINE, Pascal. *12 lecciones sobre Europa*. Bruselas: Comisión Europea 2017.

GALLOIS, Pierre M. *Geopolítica. Los Caminos Del Poder*. Madrid: Servicio de Publicaciones del EME 1992.

GARCÍA GARRIDO, José Luis; GARCÍA RUIZ, M.ª José; VALLE LÓPEZ, Javier M. (eds.). *La formación de europeos. Actas del Simposio de Barcelona.* Madrid: Academia Europea de Ciencias y Artes 2003.

GARCÍA-VALDECASAS, Ignacio. «El rechazo al proyecto de Constitución Europea: un análisis retrospectivo». *ARI* 2005, n.º 159.

GÓMEZ CASTRO, María Elena. «¡A mí La Legión!» *En una sociedad posheroíca: la transformación del paradigma militar. Monografías del CESEDEN 127*. Madrid: Ministerio de Defensa 2012.

HABERMAS, Jürgen. *La constitution de l'Europe*. París: Gallimard 2012.

—. «Ciudadanía e identidad nacional: Reflexiones sobre el futuro europeo», en *Facticidad Y Validez*, 619-43. Madrid: Trotta 1998.

—. «The European Nation-State: On the Past and Future of Sovereignty and Citizenship», en *The Inclusion of the Other. Studies in Political Theory*. Cambridge: MIT Press 1999, pp. 105-127.

HARBERT, Wayne. *The Germanic Languages*. New York: Cambridge University Press 2007.

HÉRITIER, Adrienne. «Quo Vadis, Europa? Four paths and their plausibility». *International Trade, Politics and Development*, 2019, vol. 3, n.º 1, pp. 2-10.

Kantar. *Special Eurobarometer 493: Discrimination in the European Union*, [en línea]. 2019 [ref. de 1 de octubre de 2020]. Disponible en web: https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/SPECIAL/yearFrom/1974/yearTo/2021/search/discrimination/surveyKy/2251.

KOCH, Marcus. *Nation Europa! Warum aus der Europäischen Union die Europäische Nation werden muss*. Bielefeld: transcript 2019.

LIND, William S. «Understanding Fourth Generation War». *Military Review* 2004, vol. 84, n.º 5, pp. 12-19.

MOLINA HERRERA, Jerónimo *et al*. *Europa en la encrucijada*. El Ejido: FUNDACIÓN Cajamar 2007.

OCHOA DE OLZA AMAT, Begoña. «¿Quo vadis Europa?» *Documento Marco IEEE 01/2021*. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2021/DIEEEM01_2021_BEGOCH_Quovadis.pdf (consultado 18/01/2021).

PAASI, Anssi. «The resurgence of the "Region" and "Regional Identity": theoretical perspectives and empirical observations on regional dynamics in Europe». *Review of International Studies*, 2009, vol. 35, n.º S1, pp. 121-46.

PETSCHEN, Santiago. «La religión en la Unión Europea» *UNISCI Discuss. Pap.*, 2008, n.º 16, pp. 49–60.

RATZINGER, Joseph. «Europa en la crisis de las culturas». [en línea]. *zenit*, 2005 [ref. de 12 de septiembre de 2020]. Disponible en web: https://es.zenit.org/2005/05/18/la-ultima-conferencia-de-ratzinger-europa-en-la-crisis-de-las-culturas/.

—. «Fundamentos espirituales de Europa» [en línea]. *zenit*, 2005 [ref. de 12 de septiembre de 2020]. Disponible en web: https://es.zenit.org/2005/05/27/joseph-ratzinger-fundamentos-espirituales-de-europa-2/.

RODRÍGUEZ-RATA, Alexis. «La federalización de Europa como noción histórica». *Revista de Estudios Europeos*, 2014, n.º 64, pp. 143-154.

SUÁREZ FERNÁNDEZ, Luis. *Crisis y restauración en Europa*. Madrid: Homo Legens 2009.

—. *Europa: Una conciencia histórica en la encrucijada*. Valladolid: Universidad de Valladolid 1972.

TAJADURA TEJADA, Javier. «La constitución de Europa». *Teoría y Realidad Constitucional*, 2013, n.º 32, pp. 521-526.

TALAVERA FERNÁNDEZ, Pedro A. «El valor de la identidad nacional». *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, 1999, n.º 2, pp. 1-19.

THURNER, Paul W; BINDER, Martin. «European Union transgovernmental networks: the emergence of a new political space beyond the nation-state?» *European Journal of Political Research*, 2009, vol. 48, n.º 1, pp. 80-106.

TNS opinion & political. *Special Eurobarometer 464b: Europeans' attitudes towards security* [en línea]. 2017 [ref. de 19 de septiembre de 2020]. Disponible en web: https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/SPECIAL/yearFrom/1974/yearTo/2021/search/464/surveyKy/1569.

TNS Opinion & Social. *Special Eurobarometer 386: Europeans and their Languages* [en línea]. 2012 [ref. de 25 de septiembre de 2020]. Disponible en web: https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/SPECIAL/yearFrom/1974/yearTo/2012/search/languages/surveyKy/1049.

TRUYOL Y SERRA, Antonio. *La integración europea. Análisis histórico-institucional con textos y documentos. I Génesis y desarrollo de la comunidad europea (1951-1979)*. Madrid: EDITORIAL TECNOS, S.A. 1999.

VOLONTÈ, Luca. *European Resistance to Cultural Suicide* [en línea]. Public Discourse. 2016 [ref. de 1 de octubre de 2020]. Disponible en web: https://www.thepublicdiscourse.com/2016/02/16362/.

WIND, Marlene. *La tribalización de Europa. Una defensa de nuestros valores liberales*. Barcelona: Editorial Planeta, S. A. 2019.

Artículo recibido: 26 de noviembre de 2020.
Artículo aceptado: 22 de febrero de 2021.

Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos
ISSN-e: 2255-3479

Jesús Yáñiz González
Graduado en Ciencias Políticas. Universidad de Valencia.

Correo: jeyangon@gmail.com

La Unión Económica Euroasiática: estructura institucional, competencias y relaciones con el exterior

The Eurasian Economic Union: institutional structure, competences and relations with the exterior

Resumen

La creación de la Unión Económica Euroasiática (UEE) hace cinco años introdujo en el espacio postsoviético un nuevo, aunque controversial, actor. Este ensayo pretende elaborar un análisis que contemple de forma detallada la actualidad de la organización y los matices que la rigen. Para ello, se examinarán los problemas a los que se enfrentan dos de sus órganos más importantes, la Comisión y el Tribunal, se estudiarán los avances realizados en materia de coordinación de competencias y armonización de política económica, y se abordarán las relaciones exteriores de la UEE a través de sus Tratados de Libre Comercio, la falta de comunicación con la UE, y su conexión con la Nueva Ruta de la Seda y China.

Palabras clave

Unión Económica Euroasiática, Nueva Ruta de la Seda, espacio postsoviético, integración económica, Rusia, Kazajistán.

Abstract

The creation of the Eurasian Economic Union (EAEU) five years ago introduced a new, albeit controversial, actor into the post-Soviet space. This essay aims to elaborate an analysis that contemplates in detail the current situation of the organization and the nuances that govern it. To this end, it will examine the problems faced by two of its most important bodies, the Commission, and the Court, study the progress made in coordinating competences and harmonizing economic policy, and address the EAEU's external relations through its Free Trade Agreements, the lack of communication with the EU and its connection with the New Silk Road and China.

Keywords

Eurasian Economic Union, New Silk Road, post-soviet space, economic integration, Russia, Kazakhstan.

Citar este artículo:

YÁÑIZ GONZÁLEZ, J. «La Unión Económica Euroasiática: estructura institucional, competencias y relaciones con el exterior». *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*. 2021, n.º 17, pp. **91-110**

Introducción

De los procesos de integración en el espacio postsoviético, la Unión Económica Euroasiática (UEE) es el más reciente y el que más éxito ha conseguido. Esta unión de autocracias y regímenes híbridos se ha alzado en pleno siglo XXI como una visión alternativa −tanto geopolítica como económica− a la Unión Europea (UE). Las peculiaridades de sus objetivos, del liderazgo ruso, del papel de los demás países que la componen, de sus relaciones exteriores con Europa y con Asia, así como las sombras y luces de su funcionamiento interno, y sus progresos económicos, continúan atrayendo la atención de investigadores y delineando la perspectiva con la que el público europeo observa la nueva organización.

Hasta ahora, gran parte de la literatura académica se ha centrado en el carácter geopolítico de la asociación. Artículos como los de Krickovik & Bratersky[1] o Busygina & Filippov[2] reflexionan sobre el papel ruso, mientras que autores como Libman[3] o Popescu[4] enfatizan las construcciones imaginarias e irreales que se le atribuyen a esta Unión. Otros investigadores se han centrado en los casos específicos de algunos países, su entrada en la UEE y las consecuencias que esta ha tenido; sirven de ejemplo Vieira & Vasilyan[5] sobre Armenia y Bielorrusia, y Kudaibergenova[6] sobre Kazajistán y Kirguistán. También hay quienes atienden a las dinámicas de integración, como Knobel *et al.*[7]. Otro tema relevante es el de sus relaciones con Asia, donde destacan autores como Chris Miller[8], Svetlicinii[9] y

1 KRICKOVIC, A., y BRATERSKY, M. Benevolent hegemon, neighborhood bully, or regional security provider? Russia's efforts to promote regional integration after the 2013-2014 Ukraine crisis. *Eurasian Geography and Economics*, 2016, 180-202.

2 BUSYGINA, I., y FILIPPOV, M. Russia and the Eurasian Economic Union: Conflicting incentives for an institutional compromise. *Higher School of Economics,* 2018.

3 LIBMAN, A. Russian Power Politics and the Eurasian Economic Union: The Real and the Imagined. *Rising Powers Quarterly,* 2017, Volume 2, Issue 1, 81-103.

4 POPESCU, N. Eurasian Union: the real, the imaginary and the likely. *EU Institute for Security Studies*, 2014.

5 VIEIRA, A., y VASILYAN, S. Armenia and Belarus: caught between the EU's and Russia's conditionalities? *European Politics and Society*, 2018, 471-489.

6 KUDAIBERGENOVA, D. T. Eurasian Economic Union integration in Kazakhstan and Kyrgyzstan. *European Politics and Society*, 2016, 97-112.

7 KNOBEL, *et al.* Deep integration in the Eurasian Economic Union: what are the benefits of successful implementation or wider liberalization. *Eurasian Geography and Economics*, 2019, 177-210.

8 MILLER, C. Will Russia's Pivot to Asia Last? *Orbis - A Journal of World Affairs*, 2020, 43-57.

9 SVETLICINII, A. China's Belt and Road Initiative and the Eurasian Economic Union: «Integrating the Integrations». *Research and Educational Journal*, 2018, 7-20.

Libman[10]. Finalmente, Vinokurov[11] realiza un análisis extenso de muchas de estas discusiones.

El presente artículo se sitúa a medio camino entre los trabajos que investigan únicamente en el rol geopolítico de la UEE, y aquellos que prestan atención exclusiva a las dinámicas internas de la Unión. Tiene el objetivo de elaborar un análisis que contemple de forma detallada la actualidad de la organización y los matices que la rigen. Resulta especialmente interesante realizar este acercamiento en lengua castellana, donde la literatura al respecto es escasa, contribuyendo así al desarrollo de una perspectiva más completa de la complejidad de la Unión Económica Euroasiática desde nuestro país.

Mediante una metodología analítico-descriptiva, se abordan las cuestiones necesarias para entender y dar sentido al presente estado de la UEE: la consistencia de las instituciones con sus objetivos, el progreso en la integración económica y sus relaciones internacionales. Para ello, este artículo se divide en tres partes. En la primera se analizan las dos instituciones más relevantes en el día a día de la Unión –la Comisión Económica Euroasiática y el Tribunal de la Unión Económica Euroasiática–, sus cometidos y las dificultades a las que se enfrentan. En la segunda se estudian las principales promesas y avances en la armonización arancelaria, en la creación de mercados comunes y en la coordinación de política económica. Finalmente, en la tercera parte se abordan las relaciones exteriores de la UEE: los Tratados de Libre Comercio, la falta de comunicación con la Unión Europea y el nuevo entendimiento con Asia.

Al analizar la eficiencia de las instituciones de la Unión, los avances hechos en la coordinación de políticas y la armonización de los mercados emergentes, y el desarrollo de sus relaciones con otros países o bloques económicos, el presente artículo condensa los puntos fuertes y débiles de la UEE, con la perspectiva de los cinco años de integración de la Unión. Así, permite definir los obstáculos y deficiencias a los que se enfrenta –y se va a enfrentar– y las posibles tendencias que va a seguir.

Las instituciones de la Unión: limitaciones y falta de compromiso

La firma del Tratado de la UEE supone un hito en los procesos de integración postsoviéticos, ya que constituye la primera organización con personalidad jurídica propia y con rasgos supranacionales. Incluye la Unión Aduanera de 2010, así como el Espacio Económico Único de 2012, copiando los acuerdos ya establecidos e implementados en el pasado.

10 LIBMAN, A. Linking the Silk Road Economic Belt and the Eurasian Economic Union: Mission Impossible? *Caucasus International Journal*, 2016, Vol. 6 N.º 1, 41-53.

11 VINOKUROV, E. *Introduction to the Eurasian Economic Union*. Palgrave McMillan, 2018

Sin embargo, la firma de un tratado no significa que se consiga una Unión funcional. Es por ello que, para estudiar la UEE conviene analizar tanto las ventajas y limitaciones del diseño institucional que provee el documento como las dinámicas reales de sus órganos. Conocer quién ostenta el poder real, quién se encarga del trabajo diario de la UEE y a qué problemas se enfrenta nos da una perspectiva profunda sobre la gobernanza de esta Unión y su efectividad.

La estructura de la UEE –trazada imitando la de la UE– está formada por dos instituciones intergubernamentales, el Consejo Supremo y el Intergubernamental (compuesto por los jefes de Estado y de Gobierno de cada país, respectivamente) y dos instituciones con características supranacionales: la Comisión Euroasiática (CEE) y la Tribunal de la UEE. En las primeras recae la toma real de decisiones, y la responsabilidad última sobre la composición y funcionamiento de la Unión, y las segundas se encargan del funcionamiento diario y la resolución de conflictos. Es en la Comisión y en el Tribunal donde conviene fijarse, tanto por su condición de instituciones innovadoras en el espacio euroasiático como por su papel potencial en la consolidación de la UEE.

La Comisión es el órgano ejecutivo y permanente de la UEE. Se considera la primera institución del espacio postsoviético de carácter supranacional, ya que sus actos tienen aplicación directa. Se encarga de gestionar una mayor integración, rige la aduana común, la regulación aduanera técnica, la política comercial exterior y hasta otras 140 competencias[12]. Está compuesta por dos órganos en los que todos los miembros tienen igual representación, un avance con respecto a su predecesora, la Comisión de la Unión Aduanera, en la que Rusia tenía un 57 % de los votos. El Consejo de la Comisión es el órgano que asume la dirección general de las actividades de la Comisión y está compuesto por los vicepresidentes –*deputy heads of government*– de cada país. En su labor, el Consejo se fundamenta en el trabajo de la Junta de la Comisión, el órgano ejecutivo de la CEE, compuesto por dos representantes por país que deben adoptar sus decisiones con independencia de los gobiernos.

Sin embargo, la Comisión tiene numerosos problemas para actuar con efectividad. En primer lugar, la supranacionalidad de la Unión Económica Euroasiática es discutible, puesto que la Junta es el único órgano donde se toman decisiones por mayoría cualificada, pero únicamente debate cuestiones de bajo nivel, mientras que los asuntos importantes se toman por consenso en el Consejo, dando a cada país derecho a veto, lo cual reduce la capacidad rusa para imponerse, pero también ralentiza la eficacia de la toma de decisiones y, por ello, de la Comisión[13]. Esto lleva a Karliuk[14] a dividir la Co-

12 VINOKUROV, E. Eurasian Economic Union: Current state and preliminary results. *Russian Journal of Economics*, 2017, 54-70.

13 SVETLICINII, A. China's Belt and Road Initiative and the Eurasian Economic Union: «Integrating the Integrations». *Research and Educational Journal*, 2018, 7-20.

14 KARLIUK, M. The Eurasian Economic Union: an EU-Like Legal Order in the Post-Soviet Space? *Higher School of Economics*, 2015.

misión en dos instituciones diferentes, de las cuales solo la Junta es supranacional. En segundo lugar, el mecanismo del ascensor bielorruso permite a cualquier estado apelar una decisión a órganos superiores, de consenso e intergubernamentales, reduciendo la autonomía de la Comisión. En tercer lugar, la Comisión no tiene capacidad para aplicar sus actos, ya que ni los puede ejecutar ella misma ni puede llevar al Tribunal de la Unión a quien no los obedezca. Finalmente, se encuentra con restricciones constitucionales en los Estados-miembro; por ejemplo, Rusia impugnó los conceptos de «aplicabilidad directa» y de «supremacía de las decisiones»[15].

El Tribunal de la Unión es el cuerpo judicial de la Unión. Fue creado para conseguir la aplicación uniforme del Derecho de la UEE, y resolver disputas relativas a su interpretación y aplicación. Está basado en la representatividad igualitaria, lo componen dos jueces de cada Estado-miembro y responde únicamente a las demandas, y consultas, de dichos Estados y de entidades comerciales. También es una institución de cuestionada eficiencia, aunque Dragneva & Wolczuk[16] indican que es activa y no reacia a fallar contra la Unión.

Igual que la Comisión Euroasiática, el Tribunal de la Unión tiene que enfrentarse a numerosas dificultades. En primer lugar, debe recurrir al Consejo Supremo para asegurarse de la implementación de sus decisiones, lo cual supone confiar en el compromiso de los países con la integración y en su consenso sobre la cuestión. No existen mecanismos eficaces que ejecuten sus dictámenes[17]. En segundo lugar, la normativa pone a los jueces en una situación más vulnerable y dependiente hacia sus respectivos países. En tercer lugar, existe una dualidad en la regulación jurídica, ya que el derecho de la Unión tiene una discutible aplicabilidad en los ordenamientos jurídicos nacionales, especialmente los rusos y bielorrusos, haciendo del concepto vinculante del Derecho de la Unión un elemento simbólico[18] [19]. En cuarto lugar, el derecho de la Unión tiene una jerarquía confusa, no quedando claro el lugar de los acuerdos internacionales de los Estados-miembro previos a la adhesión, ni tampoco el lugar del derecho de la OMC, al que Bielorrusia no pertenece, pero cuyos acuerdos GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio) y GATS (Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios) son usados para interpretar el

15 DRAGNEVA, R., *et al*. Assessing Legal and Political Compatibility between the European Union Engagement Strategies and Membership of the Eurasian Economic Union. EU-STRAT, 2017

16 DRAGNEVA, R., Y WOLCZUK, K. Eurasian Economic Integration: Institutions, Promises and Faultlines. En D. Cadier, The Geopolitics of Eurasian Economic Integration - Special Report (págs. 8-15). *LSE Ideas*, 2014.

17 DRAGNEVA, R., y WOLCZUK, K. The Eurasian Economic Union: Deals, Rules and the Exercise of Power. *Chatham House*, 2017.

18 KARLIUK, M. The Eurasian Economic Union: an EU-Like Legal Order in the Post-Soviet Space? *Higher School of Economics*, 2015.

19 KEMBAYEV, Z. The Court of the Eurasian Economic Union: An Adequate Body for Facilitating Eurasian Integration? *Review of Central and East European Law*, 2016, 342-367.

tratado[20]. En quinto lugar, las decisiones del Tribunal no forman parte del derecho de la Unión, algo recomendado por Kembayev[21] para profundizar la integración.

Estos argumentos muestran que, en la estructura institucional de la UEE, la política de alto nivel marca el camino último de la integración. Se ha diseñado de manera que la aplicabilidad de las decisiones dependa del compromiso de los Estados-miembro, tensionando el consenso de la Unión con cada decisión y poniendo en peligro la efectividad del funcionamiento de la UEE. La práctica muestra que las que debieran ser sus instituciones más importantes –la Comisión y el Tribunal– arrastran numerosos problemas. Por un lado, la CEE tiene dificultades para tomar y aplicar sus decisiones. Por otro lado, el Tribunal se enfrenta a limitaciones que favorecen la falta de seguridad jurídica. Esto conduce a que, si bien el diseño de la UEE es funcional y sus instituciones realizan sus deberes, los resultados de la Unión, su *output*, se ve reducido a la sinceridad del compromiso con la integración por parte de los países miembros.

La cooperación económica: luces y sombras de la Unión Aduanera y del Espacio Económico Único

El Tratado de la UEE integra los preexistentes acuerdos de la Unión Aduanera de 2010 y el Espacio Económico Único. Así, establece un arancel exterior común, la eliminación de aranceles internos, la creación de un mercado común con libre circulación de bienes, servicios, capital y trabajo, y la coordinación de políticas públicas como la macroeconómica. Si bien en acuerdos anteriores ya se había liberalizado el comercio de mercancías y en 2011 los aranceles fueron suprimidos[22], el nuevo proyecto aspira a reducir para 2025 las numerosas excepciones establecidas: los aranceles externos, las barreras no arancelarias internas y los sectores no incluidos en el mercado común.

Examinar el desarrollo de la UEE en su cometido económico de armonización de los mercados y de facilitación del comercio sirve –al menos parcialmente– para analizar los resultados de la estructura institucional de la Unión. Resulta interesante observar si se están manteniendo las promesas del tratado, si se están cumpliendo de manera sustantiva o si son solo papel mojado, y cuáles son los problemas a los que se está enfrentando. Además, nos permite también determinar el papel que el consenso y el compromiso de los Estados tiene en la Unión.

La UEE no se ha limitado a la simbólica firma del Tratado, y continúa profundizando en la integración. El 90 % de los aranceles externos estaban armonizados en 2016

20 KARLIUK, M. *The Eurasian Economic Union an Emerging Autonomous Legal Order?* Tesis Doctoral. *Ghent University, Faculty of Law and Criminology*, 2018.

21 KEMBAYEV, Z. The Court of the Eurasian Economic Union: An Adequate Body for Facilitating Eurasian Integration? *Review of Central and East European Law*, 2016, 342-367.

22 DRAGNEVA, R., y WOLCZUK, K. The Eurasian Economic Union: Deals, Rules and the Exercise of Power. *Chatham House*, 2017.

–aunque el acceso kazako a la OMC en noviembre de 2015 supuso la reconsideración de sus obligaciones con la UEE y el incremento de las excepciones arancelarias–. Se han establecido, e incluso mejorado, los mercados comunes de Medicinas y productos médicos –en 2016, aunque el contenido reglamentario se aplazó–, de Trabajadores –funcionando desde 2010 y actualizado en 2017–, de Servicios –en 2018 se añaden 9 sectores a los 43 ya operativos, el 55 % de los servicios de la Unión–, de Alcohol y Tabaco –con la aprobación de un impuesto especial en 2018, de aplicación en 2022– y de Electricidad en 2019. Finalmente, se ha progresado en la coordinación y armonización de políticas públicas: macroeconómicas –necesarias para la consolidación de la integración mediante la sincronización de los ciclos económicos de los países-miembro– con los tres indicadores macroeconómicos establecidos por el Tratado de la UEE, de agricultura –coordinación de subsidios agrícolas–, de transporte –aprobada en 2016 y prevista su implementación en 2025– e industrial –creación en 2018 de la Red Euroasiática de Cooperación y subcontratación industrial[23] [24]–.

Sin embargo, se pueden identificar tres áreas problemáticas en los procesos descritos. En primer lugar, con el establecimiento de la Unión Aduanera se adoptaron los aranceles rusos, muchos más proteccionistas que los de los demás países-miembro. Kazajistán, Armenia y Kirguistán negociaron excepciones para reducir el impacto en su economía de una súbita implementación de tarifas arancelarias demasiado altas. Si bien las excepciones transitorias –cuya eliminación está prevista en los próximos años– disminuyeron el tiempo y costo de la negociación, merman la eficiencia de la Unión[25].

En segundo lugar, no se ha conseguido la eliminación de barreras no arancelarias (BNA) como medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF) –para alimentos–, barreras técnicas –para la industria– y medidas de control de precios y competitividad –como restricciones en la participación en contrataciones públicas y subvenciones–. Son herramientas para controlar el comercio tras la supresión de los aranceles internos, difíciles de identificar, que reducen la eficiencia de la Unión de manera significativa. En la UEE, este fenómeno se manifiesta en los certificados GOST –el obsoleto sistema de certificación soviético para productos industriales, actualmente en proceso de remplazo por los Reglamentos Técnicos de la Unión Aduanera–, y en el doble control fitosanitario establecido entre Bielorrusia y Rusia con motivo de las sanciones rusas a terceros países. Desde 2015 la Comisión ha tratado de identificar las BNA como primer paso para su eliminación, tomando medidas como la adopción de 30 reglamentos marco para productos industriales –reduciendo las GOST–. Estos esfuerzos

23 KNOBEL, *et al*. Deep integration in the Eurasian Economic Union: what are the benefits of successful implementation or wider liberalization. *Eurasian Geography and Economics*, 2019, 177-210.

24 EURASIAN DEVELOPMENT BANK. Eurasian Economic Integration 2019, *Eurasian Development Bank, 2019*, Moscow.

25 ALIMBEKOV, A., MADUMAROV, E., Y PECH, G. Sequencing in Customs Union Formation: Theory and Application to the Eurasian Economic Union. *Journal of Economic Integration*, 2017, 65-89.

se ven mermados por las recurrentes e imprevisibles guerras comerciales en el seno de la Unión[26], y por la inercia de los grupos de interés nacionales y la desconfianza de los países, que crean nuevas barreras conforme se eliminan las ya identificadas[27]. A este respecto, el gobierno bielorruso aporta tres razones a la problemática eliminación de las BNA: el proteccionismo, la falta de responsabilidad por la violación del Derecho de la Unión y la existencia de un mecanismo demasiado específico para la eliminación de barreras[28].

En tercer lugar, el Mercado Común sufre varios problemas. Los plazos estrictos han conducido al aplazamiento de la implementación de muchos avances ante la falta de consenso. Los acuerdos –como el Mercado Común de Medicamentos en 2016– son simbólicos y su contenido queda diluido en promesas de documentos técnicos aún por crear. La aplicación de los acuerdos resulta problemática y a menudo son incumplidos[29]. Los mercados comunes de Energía son los que más dificultad de progreso muestran. El de Electricidad, puesto en marcha en 2019, fue creado por un simple protocolo que no venía acompañado de ningún documento que desarrollase su contenido[30]. Los mercados comunes de Gas y Petróleo, a pesar de la constante presión de Bielorrusia y Armenia para su elaboración, son los que generan menos consenso: en 2015 se firmaron los Acuerdos Marco para su creación y en 2018 los Programas de Creación, pero no ha habido ningún avance significativo. Finalmente, la coordinación de políticas macroeconómicas resulta complicada. En los dos primeros años desde la firma del Tratado, cada indicador macroeconómico fue violado al menos por una parte. Es necesario un mecanismo que asegure el cumplimiento de los indicadores[31].

Por lo tanto, la implementación de la Unión Aduanera y el Espacio Económico Único es gradual y tiene éxitos, pero a la vez está plagada de problemas. El aplazamiento de los plazos para cumplir los objetivos, la firma de acuerdos simbólicos y vacíos, las excepciones al arancel común, los continuos conflictos comerciales, el surgimiento de BNA, la situación fragmentada del mercado común –que dificulta las libertades

26 DRAGNEVA, R., Y WOLCZUK, K. The Eurasian Economic Union: Deals, Rules and the Exercise of Power. Chatham House, 2017.

27 LIBMAN, A. Market Integration in the Eurasian Economic Union, *Russian Analytical Digest,* 2020 N.º 247, 2-5.

28 Ministerio de Economía Bielorruso. (s.f.). Ликвидация барьеров, ограничений и изъятий во взаимной торговле в ЕАЭС, Consultado el 06 de 05 de 2020: https://www.economy.gov.by/ru/likv_izjatij-ru/.

29 LIBMAN, A. (Mis) interpreting the Eurasian Economic Union? Images of the EAEU in Russia and the West. En E. Dal, y E. Erşen, Russia in the Changing International System. *Palgrave Macmillan*, 2020, pp. 77-94.

30 LIBMAN, A. Market Integration in the Eurasian Economic Union, *Russian Analytical Digest,* 2020 N.º 247, 2-5.

31 VINOKUROV, E. Eurasian Economic Union: Current state and preliminary results. *Russian Journal of Economics*, 2017, 54-70.

de circulación de bienes y de servicios– y la pobre coordinación de políticas como la macroeconómica, dan fe del trabajo que aún tiene por delante la UEE. El escaso compromiso de los Estados-miembro desvirtúa los avances realizados y dificulta aún más el futuro de la Unión.

La relevancia internacional: cada vez más lejos de Europa y más cerca de Asia

El Tratado de la UEE le da a la Comisión la posibilidad de establecer acuerdos internacionales en materia comercial. En la práctica, esta es una herramienta para el establecimiento de relaciones internacionales más allá del espacio postsoviético, con otros países u organizaciones supranacionales a través de la firma de acuerdos económicos –Tratados de Libre Comercio (TLC)– y de memorándums de cooperación. Para este artículo, resulta especialmente relevante analizar con qué países y cómo han establecido estas relaciones, y cuán profunda es la cooperación que se construye. Además, conviene estudiar la situación concreta de las relaciones con la Unión Europea y con Asia –en particular, con China–. Con esto se consiguen tres objetivos: se muestran las dinámicas de comercio exterior de la UEE, se evalúa el giro asiático que está tomando y se observa la acogida que ha recibido por parte de la comunidad internacional.

La competencia de la Comisión de la UEE para negociar TLC está limitada al comercio de bienes, mientras que los países-miembro mantienen la soberanía sobre las esferas de servicios e inversiones. En este contexto de diálogo dual –con la UEE y con los países-miembro– destaca Rusia por su capacidad y proactividad, monopolizando las conversaciones y anunciando las iniciativas de política exterior de la UEE. Tras la crisis ucraniana se cerraron las puertas a negociaciones con parte de la comunidad internacional –p. ej., con Nueva Zelanda en 2014–, y los acuerdos económicos se han centrado en los países en desarrollo. Esto es positivo para los Estados-miembro más pequeños, porque acuerdos con economías desarrolladas podrían perjudicarles[32]. La UEE recibió solicitudes para comenzar negociaciones por parte de 40 países, lo cual excede la capacidad burocrática de la Comisión. Ha firmado cuatro TLC –Vietnam, 2016; Irán, 2018; Singapur y Serbia, 2019– y otros tantos están siendo negociados –Israel, Egipto, India, Camboya–. También ha firmado numerosos memorándums de cooperación –Corea del Sur, Mongolia y Chile, 2015; Camboya, 2016; Grecia, Jordania y la Comunidad Andina, 2017; Mercosur y Tailandia, 2018–. Si bien se trata de una primera apertura hacia mercados como el surasiático, las consecuencias –si es que ya se pueden observar– son difíciles de calcular. Además, los acuerdos son limitados: antes de firmar el TLC con Singapur los aranceles ya eran insignificantes[33], y el acuerdo con Vietnam excluía bienes vietnamitas que amenazaban el mercado de la UEE y los

32 VINOKUROV, E. *Introduction to the Eurasian Economic Union*. Palgrave McMillan, 2018.

33 *Ibid.*

contratos estatales, que constituyen la mayoría de los intercambios comerciales entre Moscú y Hanói[34] [35].

La Unión Europea y la Unión Económica Euroasiática no han establecido aún relaciones formales, pese a la interdependencia energética, los lazos comerciales, la necesidad de inversión europea en Eurasia y el potencial papel modernizador de la UE en la economía de la UEE[36]. La colaboración se limita a elementos técnicos y normas fitosanitarias. Cabe analizar dos cuestiones: la naturaleza competitiva o cooperativa de la UEE con respecto a la UE, y las razones y soluciones de la actual situación.

Respecto a la primera cuestión, la UE y la UEE parten de una inevitable competencia por el mismo espacio, con conceptos diferentes de integración económica. De hecho, la UEE tiene un carácter mutuamente excluyente con los Acuerdos de Asociación de la Asociación Oriental de la UE; es, en parte, fruto de la expansión de la UE hacia el este. Además, son vistas como rivales económicos[37] e incluso la UEE es entendida como una herramienta rusa en su pugna con occidente[38]. Aun así, esto no contradice el potencial de cooperación de ambas organizaciones ni oculta los intereses de la UEE en establecer un diálogo con la UE. En su propuesta de la UEE en 2011, Putin[39] se refería a la creación de una Gran Europa de Lisboa a Vladivostok y en 2016 el presidente kazako Nazarbayev habló de una integración de integraciones entre la UE y la UEE[40]. Por otro lado, en 2013 José Manuel Barroso se ofreció a compartir la experiencia de la UE con la nueva Unión Aduanera, aunque condicionándolo al rechazo de prácticas proteccionistas[41]. Los límites de coexistencia entre ambas uniones se establecieron tras la crisis en Ucrania[42]. A pesar de ello, posteriormente ambas uniones han adaptado su política

34 LIKHACHEVA, A. The Eurasian Economic Union and the Integration Process in the Asia Pacific. *Asian Politics y Policy*, 2018, 772–790.

35 MANURUNG, H. Russia Interests and the Effect of the Eurasian Economic Union (EAEU) on Global Economic Integration, 2015-2016. *SSRN Electronic Journal*, 2018.

36 VINOKUROV, E. *Introduction to the Eurasian Economic Union*. Palgrave McMillan, 2018.

37 KONOPELKO, A. Eurasian Economic Union: a challenge for EU policy towards Kazakhstan. *Asia Europe Journal*, 2018, 1-17.

38 VAN DER TOGT, T, *et al. From Competition to Compatibility Striking a Eurasian balance in EU-Russia relations.* Netherlands Institute of International Relations Clingendael, 2015.

39 PUTIN, V. Article by Prime Minister Vladimir Putin «A new integration project for Eurasia: The future in the making» («Izvestia», 3 October 2011). Recuperado el 2020 de 04 de 10, de Permanent Mission of the Russian Federation to the European Union: https://russiaeu.ru/en/news/article-prime-minister-vladimir-putin-new-integration-project-eurasia-future-making-izvestia-3-.

40 SERGI, B. S. Putin's and Russian-led Eurasian Economic Union: A hybrid half-economics and half-political «Ianus Bifrons». *Journal of Eurasian Studies*, 2018, 52-60.

41 RUSSELL, M. Eurasian Economic Union The rocky road to integration. *European Parliament*, 2017.

42 DRAGNEVA, R., *et al.* Assessing Legal and Political Compatibility between the European Union Engagement Strategies and Membership of the Eurasian Economic Union. *EU-STRAT*, 2017.

exterior a la nueva realidad. La UE ha promovido una creciente relación bilateral con miembros de la UEE, ejemplificada en los acuerdos de asociación con Kazajistán en 2015 y Armenia en 2017. En paralelo, Moldavia –país inmerso en la Asociación Oriental– recibió en 2017 el estatus de observador en la UEE y Bielorrusia suprimió los visados a ciudadanos europeos ese mismo año. Esto muestra que, como indican Dragneva & Woczuk[43], la relación se convirtió en una suma cero tras ser enmarcada como una lucha geopolítica desde el principio, pero no tendría por qué haberlo sido.

Respecto a la segunda cuestión, es necesario identificar los principales problemas que imposibilitan las relaciones entre la UE y la UEE. En primer lugar, existe desconfianza en cuanto al rol de la UEE en la política exterior rusa y sobre cómo establecer un diálogo legitimaría los intereses rusos[44] [45]. En segundo lugar, hay una creencia compartida de que la interdependencia entre regiones disminuirá con los años y no es necesario un acercamiento[46]. En tercer lugar, la realidad de las dinámicas internas e institucionales de la UEE, y el papel que siguen teniendo los Estados a la hora de negociar los acuerdos, dificultan la cooperación. En cuarto lugar, el acceso de Bielorrusia a la OMC es un requisito técnico para empezar conversaciones formales. En quinto lugar, la implementación de los acuerdos de Minsk es un requisito de la UE para poder comenzar el diálogo[47].

Sin embargo, a todo obstáculo se le puede encontrar una solución. La UE necesita respuestas más efectivas a los desafíos que la UEE plantea[48]. El diálogo con la UEE ofrece un interlocutor razonable y poco conflictivo para restablecer el diálogo con Rusia respecto a Ucrania[49][50]. Krastev[51] indica que la UEE es el tipo de proyecto que la UE hubiera iniciado si no existiese ya. Las relaciones con la UEE no legitimarían los planes de Moscú, sino que pondría en relieve las tensiones y contradicciones del

43 DRAGNEVA, R., y WOLCZUK, K. The Eurasian Economic Union: Deals, Rules and the Exercise of Power. *Chatham House*, 2017.

44 POPESCU, N. Eurasian Union: the real, the imaginary and the likely. *EU Institute for Security Studies*, 2014.

45 DOBBS, J. The Eurasian Economic Union: A Bridge to Nowhere? *European Leadership Network*, 2015

46 MANURUNG, H. Russia Interests and the Effect of the Eurasian Economic Union (EAEU) on Global Economic Integration, 2015-2016. *SSRN Electronic Journal*, 2018.

47 RUSSELL, M. Eurasian Economic Union The rocky road to integration. *European Parliament*, 2017.

48 VAN DER TOGT, T, *et al. From Competition to Compatibility Striking a Eurasian balance in EU-Russia relations.* Netherlands Institute of International Relations Clingendael, 2015.

49 POPESCU, N. Eurasian Union: the real, the imaginary and the likely. *EU Institute for Security Studies*, 2014.

50 KRASTEV, I., y LEONARD, M. The New European Disorder. *European Council on Foreign Relations*, 2014.

51 *Ibid.*

proyecto[52], y situaría a la UE en una posición ventajosa, dada su extensa experiencia burocrática. Finalmente, Bielorrusia avanza en las negociaciones de acceso a la OMC, que se prevé que concluyan en 2020[53].

Esta propuesta resulta inverosímil, puesto que el costo de la operación sería demasiado caro. Supondría romper con la política exterior de la UE hasta el momento, dejando en situación de abandono a Ucrania –que fue obligada a elegir entre una de las dos uniones– y se enfrentaría a la oposición de muchos países miembros, comenzando por el este de la UE. En definitiva: existen dos líneas rojas para la cooperación: la pertenencia de todos los Estados-miembro de la UEE a la OMC –técnica– y el respeto a lo acordado en Minsk –política–. Hasta que estas dos condiciones no se cumplan, será muy difícil ver ningún progreso.

El estancamiento de las relaciones de Rusia con la UE se ha sincronizado con un giro de la política exterior rusa y, en consecuencia, de la UEE: el pivote al este. Se ha tratado de sustituir los lazos europeos por un futuro más cercano a China y sus vecinos del sureste asiático. El nuevo interés viene acompañado de un nuevo concepto, el de la Gran Eurasia, que no se extiende ya de Lisboa a Vladivostok sino de Múrmansk a Hong Kong[54]. Se nutre de ideas como la Iniciativa Euroasiática de Corea del Sur, de 2013, o el corredor norte-sur de la India y de acuerdos bilaterales, como los alcanzados con Vietnam y Singapur; pero va más allá, declarándose una integración de integraciones. Esto se traduce en el interés de enlazar la UEE con la Organización de Cooperación de Shanghái (OCS) y la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), propuesto por Putin en 2015 y materializado en la Declaración de Sochi entre ASEAN y Rusia, en el que se comprometían a estudiar la cooperación entre ASEAN, UEE y OCS, y un TLC entre ASEAN y la UEE[55].

El concepto de la Gran Eurasia despierta su mayor interés en la asociación con China y con su proyecto de la Nueva Ruta de la Seda. China es la piedra angular del acceso euroasiático a Asia, debido a su proactividad y a la no institucionalidad de su visión de integración euroasiática, lo cual evita problemas de negociación burocrática para la UEE, fruto de su inexperiencia. China es el segundo socio económico de la UEE, con gran demanda de hidrocarburos, y con la tecnología y recursos de inversión necesarios

52 COOLEY, A. *Whose Rules, Whose Sphere? Russian Governance and Influence in Post-Soviet States.* 2017, Recuperado el 11 de abril de 2020, de Carnegie Endowment for International Peace: https://carnegieendowment.org/2017/06/30/whose-rules-whose-sphere-russian-governance-and-influence-in-post-soviet-states-pub-71403.

53 OMC. *Belarús reafirma su intención de concluir el proceso de adhesión a la OMC para la próxima Conferencia Ministerial.* 2019, Recuperado el 07 de mayo de 2020, de Organización Mundial del Comercio: https://www.wto.org/spanish/news_s/news19_s/acc_blr_11jul19_s.htm.

54 SVETLICINII, A. China's Belt and Road Initiative and the Eurasian Economic Union: «Integrating the Integrations». *Research and Educational Journal*, 2018, 7-20.

55 LI, Y. The greater Eurasian partnership and the Belt and Road Initiative: Can the two be linked? *Journal of Eurasian Studies*, 2018, 94-99.

para modernizar las infraestructuras euroasiáticas, y es vista por países pequeños –como Bielorrusia– como una manera de aliviar su dependencia de Rusia[56]. Además, en las conversaciones entre la UEE y China se han realizado promesas de préstamos, inversiones, cooperación industrial transfronteriza, mejoras en ruta de transporte y creación de centros logísticos[57] [58]. Finalmente, el proyecto de la Nueva Ruta de la Seda coincide con la narrativa de integración alternativa a occidente que la UEE busca tras el fracaso de las relaciones con Europa. En estos términos, las discusiones entre ambos proyectos comenzaron en 2014 y se consolidaron en 2015 con la firma de la Declaración Conjunta sobre la conjunción del desarrollo de la UEE y la Nueva Ruta de la Seda, seguida en 2017 por la Declaración Conjunta sobre el Estado de Viabilidad del Acuerdo Económico Euroasiático y en 2018 por la firma del Acuerdo de Cooperación Económica. Los presidentes de Bielorrusia y Kazajistán se mostraron entusiasmados con el proyecto[59], y en 2015 Putin destacó ante la ONU las conexiones entre ambas iniciativas[60].

Sin embargo, el resultado de estas propuestas ha decepcionado a la UEE. Gabuev[61] señala que la percepción de la Nueva Ruta de la Seda es demasiado optimista, basada en la creencia de que Pekín tiene un plan estratégico a largo plazo y en el aumento de presencia mundial China, pero indica que las promesas no cuajan. En la UEE esto se traduce en varios problemas. En primer lugar, la amenaza económica de la irrupción de productos chinos a bajo precio y la destrucción del tejido empresarial se ha transformado en decepción ante limitadas inversiones y cómo la cooperación solo ha afectado a monopolios[62]. En segundo lugar, la presencia china en Asia Central ha generado conflictos, escándalos de corrupción y un creciente sentimiento antichino, especialmente presente en Kazajistán y Kirguistán[63] [64]. En tercer lugar, ambos proyectos presentan

56 WILSON, J. L. The Eurasian Economic Union and China's silk road: implications for the Russian–Chinese relationship. *European Politics and Society*, 2016.

57 LIBMAN, A. Linking the Silk Road Economic Belt and the Eurasian Economic Union: Mission Impossible? *Caucasus International Journal*, 2016, Vol. 6 N.º 1, 41-53.

58 MAKAROV, I., y SOKOLOVA, A. (2016). The Eurasian Economic Union and the Silk Road Economic Belt: Opportunities for Russia. *International Organisations Research Journal*, vol. 11, n.º 2, 40-57.

59 WILSON, J. L. The Eurasian Economic Union and China's silk road: implications for the Russian–Chinese relationship. *European Politics and Society*, 2016.

60 SERGI, B. S. Putin's and Russian-led Eurasian Economic Union: A hybrid half-economics and half-political «Ianus Bifrons». *Journal of Eurasian Studies*, 2018, 52–60.

61 GABUEV, A. Как Шелковый путь стал резиновым. 2018, Recuperado el 04 de mayo de 2020, de Carnegie Moscow Center: https://carnegie.ru/2018/09/04/ru-pub-77160.

62 MANURUNG, H. Russia Interests y the Effect of the Eurasian Economic Union (EAEU) on Global Economic Integration, 2015-2016. *SSRN Electronic Journal*, 2018.

63 UMAROV, T. *What's Behind Protests Against China in Kazakhstan?* 2019, Recuperado el 03 de mayo de 2020, de Carnegie Moscow Center: https://carnegie.ru/commentary/80229.

64 IMANALIEV, M. *Drawbacks of China-Kyrgyzstan relations*, 2020, Recuperado el 06 de mayo de 2020, de CABAR: https://cabar.asia/en/drawbacks-of-china-kyrgyzstan-relations/.

incompatibilidad institucional y de intereses. Tienen un diseño y objetivos distintos, en los que la actitud proteccionista de la UEE choca con las motivaciones chinas y las contradicciones ruso-chinas son constantes[65]. En consecuencia, la asociación UEE-Nueva Ruta de la Seda resulta limitada y frustra a la UEE. Las promesas no se realizan, los beneficios no llegan y los conflictos en Asia Central le hacen cuestionarse el giro asiático que ha tomado.

Con todo esto, se ha observado que la capacidad de firma de acuerdos internacionales de la Unión es limitada –tanto en competencias como en capacidad burocrática– y obedece a la proactividad rusa. La proyección internacional de la Unión Económica Euroasiática se puede dividir en tres vertientes. La firma de Tratados de Libre Comercio y Acuerdos de Cooperación muestra que el proyecto ha despertado interés en la comunidad internacional, pero aún no ha dado beneficios analizables. Las relaciones con la Unión Europea están congeladas, y difícilmente podrán comenzarse hasta el acceso bielorruso a la OMC y el respeto a los acuerdos de Minsk; sin embargo, la misma UEE podría servir de puerta para facilitar el diálogo y avanzar hacia una mayor armonía en Europa. Finalmente, la UEE ha dirigido sus esfuerzos hacia el este, donde ha generado una alternativa a sus fracasados planes con occidente, y en la que propone una integración de integraciones con la OCS, ASEAN y, primordialmente, con la Nueva Ruta de la Seda; aun así, los conflictos y las limitaciones de este camino han decepcionado a los Estados-miembro de la Unión.

Conclusión

El presente trabajo partía con el objetivo de ofrecer un análisis detallado de las dinámicas institucionales de la UEE, del avance en sus compromisos de integración y de sus relaciones internacionales. Con ello, se pretendía estudiar la actualidad de la Unión y entender en profundidad sus éxitos y sus problemas.

El examen de las instituciones y las competencias de la organización ha contribuido a ilustrar los procesos internos de la Unión. Tanto la Comisión como el Tribunal de la Unión son intrínsecamente débiles y han sido limitados a propósito; si bien funcionan y realizan el trabajo del que son responsables, lo hacen con dificultades y dependiendo siempre del compromiso de los Estados-miembro. Algo parecido ocurre con las competencias de cooperación y mercado común: avanzan en su cometido, eliminando las BNA, y unificando y coordinando el espacio económico único, pero lentamente debido a la falta de compromiso.

Respecto a las relaciones con el exterior, cabe destacar la acogida que ha tenido el proyecto por parte de países en desarrollo, con los que ha alcanzado diversos TLC y Memorándums de Cooperación. La UEE mira a Asia, a ASEAN y a la OCS, y principal-

65 LIKHACHEVA, A. The Eurasian Economic Union and the Integration Process in the Asia Pacific. *Asian Politics y Policy*, 2018, 772–790.

mente a China y su Nueva Ruta de la Seda, aunque las ambiciones comerciales con las que comenzaron las negociaciones se han convertido, progresivamente, en decepción palpable. Sin embargo, con la Unión Europea únicamente ha logrado establecer contacto técnico, debido a la situación en Ucrania causada por la anexión rusa de Crimea y el conflicto en Donbás, y a que no todos los miembros de la UEE pertenecen a la OMC. Se argumenta que sería beneficioso utilizar a la UEE como herramienta para restablecer el diálogo de la UE con Rusia, pero se constata que no es una posibilidad a corto plazo.

La falta de compromiso de los Estados-miembro, necesario para conseguir una integración exitosa, ha sido un problema constante en la historia de las organizaciones postsoviéticas. Actualmente es la mayor amenaza a la que se enfrenta la UEE. Su dependencia constante en el consenso para tomar decisiones ha limitado el desarrollo de las competencias y hace esta Unión susceptible ante el más mínimo conflicto entre sus Estados-miembro, que identifican en ella diferentes intereses y objetivos.

El análisis realizado a lo largo del artículo permite, asimismo, determinar líneas de investigación futuras. Por un lado, conviene examinar cuál era la motivación que tenían los países a la hora de crear o unirse a la UEE, qué atractivo tenía para ellos y hasta qué punto han materializado esta diversidad de intenciones. Por otro lado, queda pendiente la cuestión de si el compromiso puede aumentar en el futuro. La crisis de la COVID-19 ha permitido al Consejo Supremo reunirse con mucha más asiduidad de lo común −de manera telemática− y los importantes cambios previstos en las cadenas de suministro globales hacen prever una vuelta al proteccionismo que ha abanderado la UEE. De hecho, declaraciones como la del presidente kazako Kassym-Jomart Tokayev para establecer nuevas cadenas de producción autosuficientes en la UEE[66], o la introducción de una prohibición a la exportación de productos médicos fuera de la Unión[67], apuntan en esta dirección.

Referencias bibliográficas

ALIMBEKOV, A., MADUMAROV, E., Y PECH, G. Sequencing in Customs Union Formation: Theory and Application to the Eurasian Economic Union. *Journal of Economic Integration*, 2017, 65-89.

BelTA. *Call for new regional production chains in EAEU.* 2020, Recuperado el 17 de mayo de 2020, de BelTA, Belarusian Telegraph Agency: https://eng.belta.by/economics/view/call-for-new-regional-production-chains-in-eaeu-129778-2020/.

66 BelTA. *Call for new regional production chains in EAEU.* 2020, Recuperado el 17 de mayo de 2020, de BelTA, Belarusian Telegraph Agency: https://eng.belta.by/economics/view/call-for-new-regional-production-chains-in-eaeu-129778-2020/.

67 FALYAKHOV, R. Антикризисный план: Евразийский союз закрывается от мира, 2020, Recuperado el 15 de mayo de 2020, de газета.ru: https://www.gazeta.ru/business/2020/05/19/13088809.shtml.

BUSYGINA, I., y FILIPPOV, M. Russia and the Eurasian Economic Union: Conflicting incentives for an institutional compromise. *Higher School of Economics,* 2018.

COOLEY, A. *Whose Rules, Whose Sphere? Russian Governance and Influence in Post-Soviet States.* 2017, Recuperado el 11 de abril de 2020, de Carnegie Endowment for International Peace: https://carnegieendowment.org/2017/06/30/whose-rules-whose-sphere-russian-governance-and-influence-in-post-soviet-states-pub-71403.

DOBBS, J. The Eurasian Economic Union: A Bridge to Nowhere? *European Leadership Network*, 2015.

DRAGNEVA, R., Y WOLCZUK, K. Eurasian Economic Integration: Institutions, Promises and Faultlines. En D. Cadier, The Geopolitics of Eurasian Economic Integration - Special Report (pp. 8-15). *LSE Ideas*, 2014.

DRAGNEVA, R., y WOLCZUK, K. The Eurasian Economic Union: Deals, Rules and the Exercise of Power. *Chatham House*, 2017.

DRAGNEVA, R., DELCOUR, L., y JONAVICIUS, L. Assessing Legal and Political Compatibility between the European Union Engagement Strategies and Membership of the Eurasian Economic Union. *EU-STRAT*, 2017.

EURASIAN DEVELOPMENT BANK. Eurasian Economic Integration 2019, *Eurasian Development Bank, 2019*, Moscow.

FALYAKHOV, R. Антикризисный план: Евразийский союз закрывается от мира (*Plan anticrisis: la Unión Euroasiática se cierra al mundo*), 2020, Recuperado el 15 de mayo de 2020, de газета.ru: https://www.gazeta.ru/business/2020/05/19/13088809.shtml.

GABUEV, A. Как Шелковый путь стал резиновым *(Cómo la Ruta de la Seda se convirtió en goma),* 2018, Recuperado el 04 de mayo de 2020, de Carnegie Moscow Center.https://carnegie.ru/2018/09/04/ru-pub-77160

IMANALIEV, M. *Drawbacks of China-Kyrgyzstan relations*, 2020, Recuperado el 06 de mayo de 2020, de CABAR: https://cabar.asia/en/drawbacks-of-china-kyrgyzstan-relations/.

KARLIUK, M. The Eurasian Economic Union: an EU-Like Legal Order in the Post-Soviet Space? Higher School of Economics, 2015.

KARLIUK, M. The Eurasian Economic Union an Emerging Autonomous Legal Order? Tesis Doctoral. Ghent University, Faculty of Law and Criminology, 2018.

KEMBAYEV, Z. The Court of the Eurasian Economic Union: An Adequate Body for Facilitating Eurasian Integration? *Review of Central and East European Law*, 2016, 342-367.

KNOBEL, A., LIPIN, A., MALOKOSTOV, A., TARR, D. G., y TURDYEVA, N. Deep integration in the Eurasian Economic Union: what are the benefits of

successful implementation or wider liberalization. *Eurasian Geography and Economics*, 2019, 177-210.

KONOPELKO, A. Eurasian Economic Union: a challenge for EU policy towards Kazakhstan. *Asia Europe Journal*, 2018, 1-17.

KRASTEV, I., y LEONARD, M. The New European Disorder. European Council on Foreign Relations, 2014.

KRICKOVIC, A., y BRATERSKY, M. Benevolent hegemon, neighborhood bully, or regional security provider? Russia's efforts to promote regional integration after the 2013–2014 Ukraine crisis. *Eurasian Geography and Economics*, 2016, 180-202.

KUDAIBERGENOVA, D. T. Eurasian Economic Union integration in Kazakhstan and Kyrgyzstan. *European Politics and Society*, 2016, 97-112.

LI, Y. The greater Eurasian partnership and the Belt and Road Initiative: Can the two be linked? *Journal of Eurasian Studies*, 2018, 94-99.

LIBMAN, A. Linking the Silk Road Economic Belt and the Eurasian Economic Union: Mission Impossible? *Caucasus International Journal*, 2016, Vol. 6 N.º 1, 41-53.

LIBMAN, A. Russian Power Politics and the Eurasian Economic Union: The Real and the Imagined. *Rising Powers Quaterly,* 2017, Volume 2, Issue 1, 81-103.

LIBMAN, A. (Mis) interpreting the Eurasian Economic Union? Images of the EAEU in Russia and the West. En E. Dal, y E. Erşen, Russia in the Changing International System, *Palgrave Macmillan*, 2020, 77-94.

LIBMAN, A. Market Integration in the Eurasian Economic Union, *Russian Analytical Digest,* 2020 N.º 247, 2-5.

LIKHACHEVA, A. The Eurasian Economic Union and the Integration Process in the Asia Pacific. *Asian Politics y Policy*, 2018, 772–790.

MANURUNG, H. Russia Interests and the Effect of the Eurasian Economic Union (EAEU) on Global Economic Integration, 2015-2016. *SSRN Electronic Journal*, 2018.

MILLER, C. Will Russia's Pivot to Asia Last? *Orbis - A Journal of World Affairs*, 2020, 43-57.

MINISTERIO DE ECONOMÍA BIELORRUSO. (s.f.). Ликвидация барьеров, ограничений и изъятий во взаимной торговле в ЕАЭС (Eliminación de barreras, restricciones y excepciones al comercio en la UEE). Recuperado el 06 de mayo de 2020, de Министерство экономики Республики Беларусь (Ministerio de Economía de la Republica de Bielorrusia): https://www.economy.gov.by/ru/likv_izjatij-ru/.

OMC. *Belarús reafirma su intención de concluir el proceso de adhesión a la OMC para la próxima Conferencia Ministerial.* 2019, Recuperado el 07 de 05 de 2020, de

Organización Mundial del Comercio: https://www.wto.org/spanish/news_s/news19_s/acc_blr_11jul19_s.htm.

POPESCU, N. Eurasian Union: the real, the imaginary and the likely. EU Institute for Security Studies, 2014.

PUTIN, V. Article by Prime Minister Vladimir Putin «A new integration project for Eurasia: The future in the making» («Izvestia», 3 October 2011). Recuperado el 20 de abril de 2010, de Permanent Mission of the Russian Federation to the European Union: https://russiaeu.ru/en/news/article-prime-minister-vladimir-putin-new-integration-project-eurasia-future-making-izvestia-3-.

RUSSELL, M. Eurasian Economic Union The rocky road to integration. European Parliament, 2017.

SERGI, B. S. Putin's and Russian-led Eurasian Economic Union: A hybrid half-economics and half-political «Ianus Bifrons». *Journal of Eurasian Studies*, 2018, 52–60.

SVETLICINII, A. China's Belt and Road Initiative and the Eurasian Economic Union: «Integrating the Integrations». *Research and Educational Journal*, 2018, 7-20.

UMAROV, T. *What's Behind Protests Against China in Kazakhstan?* 2019, Recuperado el 03 de mayo de 2020, de Carnegie Moscow Center: https://carnegie.ru/commentary/80229.

VAN DER TOGT, T, *et al. From Competition to Compatibility Striking a Eurasian balance in EU-Russia relations.* Netherlands Institute of International Relations Clingendael, 2015.

VIEIRA, A., y VASILYAN, S. Armenia and Belarus: caught between the EU's and Russia's conditionalities? *European Politics and Society*, 2018, 471-489.

VINOKUROV, E. Eurasian Economic Union: Current state and preliminary results. *Russian Journal of Economics*, 2017, 54-70.

VINOKUROV, E. *Introduction to the Eurasian Economic Union*. Palgrave McMillan, 2018.

WILSON, J. L. The Eurasian Economic Union and China's silk road: implications for the Russian–Chinese relationship. *European Politics and Society*, 2016.

Artículo recibido: 14 de diciembre de 2020.
Artículo aceptado: 17 de febrero de 2021.

Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos
ISSN-e: 2255-3479

María Baldeón González
Doctoranda en Seguridad Internacional. IUGM-UNEC

Correo: mbaldeon1@alumno.uned.es

Rusia y Turquía en Nagorno-Karabaj, entre la militarización y la diplomacia

Russia and Turkey in Nagorno-Karabakh, between militarization and diplomacy

Resumen

El 10 de noviembre, el presidente ruso Vladimir Putin anunciaba en un discurso televisado el alto el fuego entre Azerbaiyán y Armenia, tras semanas de enfrentamientos. Con miles de bajas civiles y militares, el conflicto por el control de la región de Nagorno-Karabaj es uno de los enfrentamientos congelados en el espacio postsoviético. Su trascendencia se extiende más allá de la región, tanto por la importancia geoestratégica del Cáucaso Sur como por dos actores principales que están presentes en la región: Rusia y Turquía. Este artículo busca analizar el conflicto de Nagorno-Karabaj como parte de la estrategia exterior de la Federación de Rusia, para lo que es importante considerar su relación con Turquía en el Cáucaso. Pero también en Siria, escenario en el que actualmente los dos actores se disputan el control del territorio.

Palabras clave

Rusia, Turquía, Nagorno-Karabaj, influencia, Armenia, Azerbaiyán, Siria.

Abstract

On November 10, Russian president Vladimir Putin announced in a televised speech the ceasefire between Azerbaijan and Armenia, after weeks of fighting. With thousands of civilian and military casualties, the fight for control of the region of Nagorno-Karabakh is one of the frozen conflicts in the post-Soviet space. Its significance extends beyond the region, both because of the geostrategic importance of the South Caucasus, and because of the two actors that are present in the region, Russia and Turkey. This article seeks to analyze the Nagorno-Karabakh conflict as part of the foreign strategy of the Russian Federation, for which it is important to consider its relationship with Turkey in the Caucasus. But also in Syria, a scenario in which the two actors are currently fighting over the control of the territory.

Key words

Russia, Turkey, Nagorno-Karabakh, Influence, Armenia, Azerbaijan, Syria

Citar este artículo:

BALDEON GONZÁLEZ, M. «Rusia y Turquía en Nagorno-Karabaj, entre la militarización y la diplomacia». *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*. 2021, n.º 17, pp. **111-134**

Introducción

El objetivo de la Federación de Rusia de consolidar su posición como centro de influencia regional y mundial encuentra un desafío de primer orden en los conflictos congelados que se reparten por el espacio postsoviético. El de Nagorno-Karabaj, en el Cáucaso Sur, ha sido el último en volver a estallar el pasado 27 de septiembre.

Desde que se produjo el colapso de la Unión Soviética y surgieron las primeras hostilidades, el número de víctimas civiles y militares que ha provocado se estima en miles, además de los desplazados y refugiados.

El Cáucaso Sur es una región de gran diversidad étnica, lingüística y religiosa. Rodeadas por Rusia, Turquía e Irán, entre el mar Negro y el Caspio, allí se localizan tres exrepúblicas soviéticas: Georgia, Armenia y Azerbaiyán. A la situación geoestratégica, y relevante, desde el punto de vista de la seguridad y la estabilidad continental, se une el interés que despierta el sector energético.

En este escenario se enfrentan por Nagorno-Karabaj dos países con diferentes capacidades y situación: Azerbaiyán, en la costa del Caspio, autónomo en términos de seguridad, cuenta con recursos energéticos cuya explotación aporta buena parte de la riqueza del país; Armenia, por el contrario, que no dispone de salida al mar y «no es país productor ni de tránsito»[1], depende de su cooperación militar con Rusia para garantizar su seguridad. A pesar de tratarse de un conflicto regional se entrecruzan múltiples factores, internos y externos, que le otorgan trascendencia internacional, con consecuencias para la estabilidad de la región caucásica; y un potencial de expansión más allá de esta zona.

En este entorno, Rusia y Turquía, aunque indirectamente, se han implicado en la confrontación entre azeríes y armenios con apoyo político, económico y militar. Las dos potencias mantienen entre sí una cooperación comercial, gasística, nuclear y de defensa, en calidad de socios; al mismo tiempo que en algunos escenarios y coyunturas, como en el caso de Siria, el choque de intereses y de objetivos añade mucha tensión a la relación diplomática entre ambos. En el complejo entorno creado en Siria, con diversidad de actores e intereses, la guerra se prolonga ya nueve años. Allí, Turquía y Rusia continúan disputándose el control del territorio, tratando de avanzar posiciones y granjeándose así su influencia en el diseño del próximo escenario estratégico en Oriente Medio.

Este artículo busca analizar el conflicto de Nagorno-Karabaj como parte de la estrategia exterior de la Federación de Rusia. Para ello es importante considerar su relación con Turquía en el Cáucaso Sur, pero también en Siria, el otro escenario donde los dos actores están asumiendo buena parte del protagonismo.

1 ESCRIBANO, G. «El corredor energético del Cáucaso Sur y sus implicaciones para Europa». *El gran Cáucaso.* Instituto Español de Estudios Estratégicos. Cuadernos de Estrategia. 156. 217-258. Junio 2012. Recuperado de: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_156_Gran_Caucaso.pdf (última consulta 29/01/2021), p. 219.

Con este objetivo –y considerando como eje central de este análisis Rusia y su política exterior–, el artículo se estructura de la siguiente manera: en un primer apartado se repasa el conflicto en Nagorno-Karabaj que enfrenta a las repúblicas de Armenia y de Azerbaiyán; seguidamente se analizan los principales actores que se encuentran en las regiones objeto de este estudio, la región caucásica en torno al enclave de Nagorno-Karabaj y Siria; a continuación, se examinan las vinculaciones existentes entre los dos escenarios; para finalizar, se exponen unas consideraciones finales extraídas del análisis.

El conflicto de Nagorno-Karabaj

El conflicto entre Armenia y Azerbaiyán por el control del enclave montañoso de Nagorno-Karabaj tiene su origen en el proceso de descomposición del Imperio ruso y de independencia de los dos países en 1918. En el periodo soviético, la región de Nagorno-Karabaj, con una población de mayoría armenia sobre una minoría azerí, adquirió el estatus de *Óblast* autónomo dentro del territorio de la República Socialista Soviética de Azerbaiyán. El Kremlin pudo así mantener el conflicto congelado hasta los últimos años de la Unión Soviética. En ese momento, y paralelamente al debilitamiento del poder de Moscú en la región, las tensiones entre el gobierno azerí y la población armenia en torno al enclave de Nagorno-Karabaj fueron en continuo aumento.

En 1988 las autoridades locales de Nagorno-Karabaj declararon su intención de separarse de Azerbaiyán y de unirse a la República Socialista Soviética de Armenia. La propuesta, que fue rechazada por Bakú, acabó precipitando la guerra entre armenios y azeríes. Tres años más tarde, en 1991, y tras el colapso definitivo del Estado soviético, Azerbaiyán decidió retirar el estatus autonómico a la región de Nagorno-Karabaj. La respuesta de las autoridades de Stepanakert fue declarar la independencia de la República de Nagorno-Karabaj[2]. Agravado de este modo el enfrentamiento político, el conflicto militar se prolongaría aún hasta 1994, cuando las partes firmaron el Protocolo de Bishkek[3] que establecía un alto el fuego.

La negociación del acuerdo se desarrolló dentro del marco mediador establecido por la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) al crear el Grupo de Minsk[4]. Junto con el cese de hostilidades, se decidió la delimitación de una franja de separación entre los dos bandos. La llamada Línea de Contacto se extendía

2 En diciembre de 1991 se celebró un referéndum de independencia en la región. En enero de 1992 se declaró la independencia de la República de Nagorno-Karabaj, que en 2017 pasó a denominarse República de Artsaj.

3 El texto del Protocolo de Bishkek está disponible en: https://peacemaker.un.org/armeniaazerbaijan-bishkekprotocol94 (última consulta 12/12/2020).

4 El Grupo de Minsk de la OSCE se creó en 1994 con el objetivo de ayudar a crear las condiciones para una salida negociada al conflicto de Nagorno-Karabaj, bajo la copresidencia de Rusia, Francia y Estados Unidos. El Grupo de Minsk está integrado también por Bielorrusia, Alemania, Italia, Suecia, Finlandia y Turquía, así

a lo largo de 110 millas dentro del territorio azerbaiyano y hacía las veces de frontera, progresivamente militarizada, entre Armenia y Azerbaiyán. La demarcación fijada dejaba al oeste de la Línea de Contacto los territorios que habían ido quedando bajo el control de Ereván durante el conflicto.

La situación resultante de la guerra era relativamente cómoda y favorable para Armenia, que pasó a controlar, no solo el territorio del antiguo *Óblast* soviético, sino otros siete distritos azerbaiyanos que rodeaban el enclave original[5] y que hacia el sur se extendían hasta la frontera con Irán. Estos territorios constituían para Armenia una zona de seguridad, sintiéndose vencedora frente a las aspiraciones frustradas del Gobierno de Bakú. Tras la guerra, las partes mantuvieron el enfrentamiento retórico y político, defendiendo cada una de ellas una visión del futuro de Nagorno-Karabaj en la que la otra comunidad no tenía cabida[6].

Desde el final de la guerra en los noventa, y tal y como se había estipulado en el Protocolo de Bishkek, las partes continuaron, infructuosamente, con los intentos de encontrar una solución pactada al conflicto latente en la región[7]. Al mismo tiempo se seguían produciendo choques esporádicos entre las fuerzas azeríes y armenias. Los incidentes, aunque de baja intensidad, fueron constantes desde 1994. Pero no fue hasta el año 2016 cuando los enfrentamientos alcanzan una gravedad tal como para recibir la atención y la implicación internacional.

En abril de 2016 las ofensivas azerbaiyanas sobre varios puntos de la Línea de Control condujeron a la conocida como la «guerra de los cuatro días». La estrategia emprendida por Azerbaiyán consiguió recuperar una pequeña parte del territorio. El trazado de la Línea de Control establecido en 1994 sufrió modificaciones fruto del avance territorial azerí. Sin embargo, lo relevante fue la lectura que las partes pudieron hacer de esos cambios. Desde Bakú la vía de la fuerza parecía más efectiva que la diplomática dirigida por el Grupo de Minsk. Armenia, por su parte, veía debilitado

como por Azerbaiyán y Armenia. Este formato ampliado se reúne varias veces al año, pero el peso del proceso de mediación lo asume la presidencia tripartita.

5 Armenia ocupó en 1992 los distritos de Shusha y Lachín, entre Armenia y Nagorno-Karabaj. Entre julio y octubre de 1993 ocupó los distritos de Kalbajar, Agdam, Jabrayil, Gubadlí, Fuzuli, Zanguilán, todos ellos territorios adyacentes a Nagorno-Karabaj.

6 DE WAAL, T. «No Compromise in Sight for Armenia and Azerbaijan». *Foreign Affairs*. 26/10/2020. Recuperado de: https://carnegieeurope.eu/2020/10/26/no-compromise-in-sight-for-armenia-and-azerbaijan-pub-83048 (última consulta 12/12/2020).

7 En la conferencia ministerial de la OSCE, celebrada en Madrid en 2007, Armenia y Azerbaiyán presentaron un documento de acuerdo de paz que revisaba la propuesta hecha por los copresidentes del Grupo de Minsk en 2006. Los Principios de Madrid, como se conoce el acuerdo de 2007, establecían: la devolución a Azerbaiyán de los siete distritos que rodean Nagorno-Karabaj; la celebración de un referéndum de autodeterminación en la región; el desarrollo de una operación internacional de mantenimiento de la paz; el estableciendo de un estatus provisional para Nagorno-Karabaj que garantizase su seguridad y autogobierno; el regreso de desplazados y refugiados; y el establecimiento de un corredor de comunicación entre Nagorno-Karabaj y Armenia.

su estatus de vencedor del conflicto en 1994 y limitadas sus posibilidades en un futuro proceso de paz[8].

La resolución de la crisis de 2016 se alcanzó por la vía diplomática. El Kremlin tomó la iniciativa en el proceso negociador. Actuó como mediador principal propiciando reuniones tripartitas entre el presidente Vladimir Putin y los presidentes de Armenia y de Azerbaiyán[9]. Estos encuentros se situaban formalmente dentro del procedimiento mediador del Grupo de Minsk, pero en la práctica dejaban fuera a los otros dos copresidentes del Grupo, Estados Unidos y Francia. La mediación rusa consiguió que los dos bandos accedieran a detener las hostilidades, pero sin entrar a resolver el conflicto latente en la región. De este modo se dejaba la puerta abierta a nuevas crisis.

El día 12 del pasado mes de julio volvieron a producirse choques en el entorno de la Línea de Contacto. Armenia hizo uso de artillería pesada contra posiciones de Azerbaiyán, en la zona fronteriza norte, entre las ciudades azerbaiyanas de Tovuz y Gazakh y la región armenia de Tavush. La ofensiva de Ereván tuvo la consiguiente respuesta de las fuerzas azeríes. Estos enfrentamientos anunciaban la crisis que estallaría unas semanas más tarde.

En un clima de tensión creciente en la zona, el 27 de septiembre de 2020 se producían nuevos enfrentamientos, los más graves desde 2016**.** Se sucedieron los bombardeos y el despliegue de armamento pesado a lo largo de la Línea de Contacto, en medio de un cruce de acusaciones acerca de la responsabilidad en el inicio de las agresiones y los objetivos de estas. Mientras que Armenia acusó a Azerbaiyán de ser responsable de un primer ataque aéreo sobre Nagorno-Karabaj, el gobierno azerí lo calificó de contraofensiva ante una agresión previa de las fuerzas armenias. Los enfrentamientos se recrudecieron rápidamente y, ante la escalada del conflicto, los gobiernos de Bakú y Ereván decretaron la ley marcial y la movilización de sus tropas. Por su parte, las autoridades de la autoproclamada República de Artsaj, que aún no ha sido reconocida por ningún estado, solicitaron su reconocimiento internacional.

En el marco del Grupo de Minsk y a iniciativa del presidente ruso Vladimir Putin, el día 10 de octubre se produjo un encuentro en Moscú[10] entre los ministros de Asuntos Exteriores de Armenia, Zohrab Mnatsakanián, y de Azerbaiyán, Jeihun Bayrámov. Tras largas horas de negociación, con el ministro de exteriores de Rusia Serguéi Lavrov como mediador principal, las partes acordaron un alto el fuego humanitario para el

8 SIMÃO, L. *The Nagorno-Karabakh redux.* n.º 28. European Union Institute for Security Studies (EUISS). 2016. DOI: 10.2815/58373, p. 3.

9 PRESIDENT OF RUSSIA. Meeting with Serzh Sargsyan and Ilham Aliyev. 20/06/2016. Recuperado de: http://en.kremlin.ru/events/president/news/52189 (última consulta 12/12/2020).

10 OSCE. Statement by the Co-Chairs of the OSCE Minsk Group. 10/10/2020. Recuperado de: https://www.osce.org/chairmanship/466737 (última consulta 12/12/2020).

intercambio de prisioneros y fallecidos[11]. El acuerdo incluía, además, el inicio de un proceso de negociación dirigido a alcanzar un arreglo pacífico del conflicto, con la mediación de los copresidentes del Grupo de Minsk (Estados Unidos, Francia y Rusia).

Sin embargo, los enfrentamientos tardaron solo unas horas en reanudarse y Bakú acusó a Armenia del bombardeo de la ciudad azerbaiyana de Ganja. Las autoridades de Nagorno-Karabaj culparon a su vez a Azerbaiyán del ataque contra su capital, Stepanakert. En medio de este clima de tensión hubo otros dos nuevos intentos de detener el conflicto: un segundo alto el fuego el día 17, negociado en París; y un tercero el 25 de octubre acordado en Washington[12], ambos con una vigencia breve. Las ofensivas azeríes y armenias que fueron rompiendo cada uno de los acuerdos de alto el fuego continuaron alimentando las acusaciones mutuas.

Las conversaciones impulsadas por Rusia al amparo del Grupo de Minsk siguieron adelante, y el 30 de octubre los ministros de Asuntos Exteriores de Armenia y Azerbaiyán alcanzaron un nuevo compromiso[13] que, sin llegar a pactar un alto el fuego, mantenía las bases establecidas en el acuerdo del día 10 de octubre.

Los esfuerzos diplomáticos de Moscú por establecer unas condiciones más estables y duraderas continuaron. Finalmente, el 9 de noviembre Vladimir Putin anunciaba en un discurso televisado[14] la firma de un acuerdo de alto el fuego completo y de terminación de hostilidades. La fecha de entrada en vigor sería el 10 de noviembre, un mes después del primero de los intentos frustrados de resolución del conflicto en torno a Nagorno-Karabaj. Los puntos resultantes de la negociación retoman los principios fijados en la conferencia de Madrid celebrada en 2007[15].

En el documento firmado por las partes[16] quedó acordado:

- el establecimiento del cese completo de hostilidades desde la medianoche del 10 de noviembre;

11 THE MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF THE RUSSIAN FEDERATION. Foreign Minister Sergey Lavrov's remarks following talks with Foreign Minister of the Republic of Azerbaijan Ceyhun Bayramov and Foreign Minister of the Republic of Armenia Zohrab Mnatsakanyan. 10/10/2020. Recuperado de: https://www.mid.ru/en/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/4377041 (última consulta 12/12/2020).

12 OSCE. Press Statement by the Co-Chairs of the OSCE Minsk Group. 25/10/2020. Recuperado de: https://www.osce.org/minsk-group/468204 (última consulta 12/12/2020).

13 OSCE. Press Statement by the Co-Chairs of the OSCE Minsk Group. 30/10/2020. Recuperado de: https://www.osce.org/minsk-group/468984 (última consulta 12/12/2020).

14 PRESIDENT OF RUSSIA. Statement by the President of Russia. 09/11/2020. Recuperado de: http://en.kremlin.ru/events/president/news/64381 (última consulta 12/12/2020).

15 OSCE. Statement by the OSCE Minsk Group Co-Chair countries. 10/07/2009. Recuperado de: https://www.osce.org/mg/51152 (última consulta 29/01/2021).

16 PRESIDENT OF RUSSIA. Statement by President of the Republic of Azerbaijan, Prime Minister of the Republic of Armenia and President of the Russian Federation. 10/10/2020. Recuperado de: http://en.kremlin.ru/events/president/news/64384 (última consulta 12/12/2020).

- el compromiso de las partes a no avanzar en las posiciones que tuviesen en la fecha del acuerdo;
- Armenia se comprometía a la devolución a Azerbaiyán de los distritos de Kalbajar, Agdam, Lachín;
- el despliegue a lo largo de la Línea de Contacto y del corredor de Lachín de una fuerza de mantenimiento de la paz rusa con, entre otras capacidades, 1960 efectivos militares y 90 vehículos blindados;
- el corredor de Lachín, que conecta Nagorno-Karabaj y Armenia, permanecería bajo control de las fuerzas de paz de la Federación de Rusia;
- las fuerzas de paz rusas llevarían a cabo un despliegue progresivo paralelo al repliegue armenio;
- la presencia de las fuerzas rusas se garantiza durante un primer periodo de cinco años, prorrogable automáticamente otros cinco, salvo que alguna de las partes informe de su intención de abandonar esta cláusula seis meses antes del cumplimiento de los cinco primeros años;
- la creación de un centro de mantenimiento de paz para la supervisión del alto el fuego;
- la vigilancia de las conexiones de transporte pasaba a manos del Servicio de Guarda de Fronteras de Rusia, una rama del Servicio Federal de Seguridad (FSB, por sus siglas en inglés)[17], heredero del soviético Comité de la Seguridad del Estado, el KGB, por sus siglas en ruso;
- el levantamiento del bloqueo económico y de comunicaciones;
- la construcción, en los tres años siguientes a la firma, de una nueva ruta a través del corredor de Lachín que garantice la conexión entre Nagorno-Karabaj y Armenia. Las fuerzas de paz rusas serían las encargadas de garantizar la seguridad en esa ruta de comunicación. Azerbaiyán se comprometía a no interferir en el desplazamiento de vehículos, mercancías y personas entre Armenia y Nagorno-Karabaj; y
- el intercambio de prisioneros y fallecidos; el retorno a Nagorno-Karabaj, y a las áreas adyacentes, de refugiados y desplazados bajo la supervisión del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

Rusia ha asumido en el conflicto de septiembre, al igual que había hecho en los enfrentamientos anteriores, el papel de mediador entre armenios y azeríes, que le facilita un mayor control sobre la disposición final de fuerzas. De lo estipulado en el acuerdo, en el que es fácil reconocer la impronta rusa se advierte que, con la concesión de reivindicaciones parciales, el objetivo ruso ha sido garantizar unos mínimos de estabilidad en la zona, así como la presencia rusa no solo en la región, sino sobre el terreno en conflicto a través del despliegue de efectivos. Estos dos elementos deberían o bien evitar el estallido de nuevas crisis o, en caso de no ser posible, limitar su alcance

17 El FSB colabora directamente con el Centro Nacional de Gestión de Defensa de la Federación de Rusia. El Centro de encarga desde 2014 de la monitorización de la situación global, de la canalización de la información y de coordinación de la Defensa.

y las posibles consecuencias sobre la estabilidad, y la seguridad de la región, y de los recursos energéticos de la zona.

En el escenario caucásico el juego de fuerzas, y presiones, entre los actores se desarrolla con posiciones y capacidades muy dispares. La pieza más débil es Armenia. Aun con la baza de tener bajo su control el territorio arrebatado a Azerbaiyán (su cinturón de seguridad), la carencia de recursos energéticos y de potencial económico, le cierra las puertas a obtener ventajas comparativas que le permitan un grado de autonomía aceptable en sus relaciones estratégicas.

El Kremlin es consciente de la situación en la que ha quedado Armenia después del conflicto y de su limitada capacidad de recuperación, así como del potencial de inestabilidad que puede tener una opinión pública disconforme con la situación resultante del conflicto y con las pérdidas asumidas. A iniciativa de Putin, Moscú ha enviado a Ereván una delegación rusa para tratar el contexto surgido del acuerdo de 9 de noviembre y estudiar aquellos factores dirigidos a la completa resolución del conflicto en Nagorno-Karabaj[18]. No parece que desde Bakú y Ereván vayan a facilitar la estabilización de la región. Las acusaciones mutuas sobre violaciones del alto el fuego no han cesado desde la firma el día 9 de noviembre. Rusia, convertida en garante sobre el terreno de la estabilidad regional, necesita contener los incidentes puntuales y evitar la violencia generalizada[19].

Desde el comienzo del proceso de negociación, Ankara había reiterado en diversas ocasiones su interés y su intención de participar en la labor de supervisión del cumplimiento de lo estipulado en el acuerdo. Pero no ha sido hasta el día 11 de noviembre, con el acuerdo ya en vigor, cuando Turquía y Rusia firmaban un memorando[20] para la creación de un centro conjunto ruso-turco para la monitorización del alto el fuego. Tras la firma del acuerdo armenio-azerí el día 10, el presidente turco, Recep Tayyip Erdogan, invitado por su homólogo de Azerbaiyán, Ilham Aliyev, acudió al desfile militar en Bakú para celebrar su victoria sobre Armenia[21]. Sin rebajar el tono de confrontación mantenido hasta la fecha, Erdogán aprovechó su visita para tratar de reivindicar públicamente su espacio en la región, en el conflicto y en el éxito azerí.

18 El 7 de diciembre de 2020, el ministro de Asuntos Exteriores de la Federación de Rusia, Serguéi Lavrov ofreció una rueda de prensa junto a su homólogo de Armenia, Ara Aivazian. La transcripción completa está disponible en: https://www.mid.ru/en/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/4469797 (última consulta 12/12/2020).

19 «Aliyev blames Armenia for ceasefire violation in Nagorno-Karabakh». Tass Russian News Agency. 12/12/2020. Recuperado de: https://tass.com/world/1234379 (última consulta 12/12/2020).

20 «Russia, Turkey agree creation of Nagorno-Karabakh ceasefire monitoring center». Tass Russian News Agency. 11/11/2020. Recuperado de: https://tass.com/world/1222765 (última consulta 12/12/2020).

21 «Azerbaijan celebrates Nagorno-Karabakh victory, Erdogan attends». Al Jazeera. 10/12/2020. Recuperado de: https://www.aljazeera.com/news/2020/12/10/azerbaijan-celebrates-nagorno-karabakh-victory-erdogan-attends (última consulta 12/12/2020).

Actores en Nagorno-Karabaj

El Cáucaso Sur es una región que tradicionalmente ha suscitado el interés estratégico, militar y energético, atrayendo a diversos actores desde occidente, Oriente Medio y Eurasia hacia una competición por la influencia y el predominio regional.

No es posible entender el escenario regional sin considerar el papel tan relevante jugado por los recursos energéticos en la distribución desigual de fuerzas y en el posicionamiento de los actores en el Cáucaso Sur. El valor energético de la región determina su papel geoeconómico y la intensa competencia de los sistemas de transporte de energía, mutuamente excluyentes, contribuye al clima de tensión[22] en una región que cuenta con líneas de fractura profundas que la colocan en estado de inestabilidad casi permanente.

En los últimos años, sin embargo, el interés por esta región tan compleja ha disminuido, en especial desde occidente, donde no parece existir una estrategia regional clara. Jens Stoltenberg, secretario general de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), afirmó que la Alianza no era parte del conflicto entre armenios y azeríes. Por otro lado, el papel jugado por potencias como Francia o Estados Unidos, copresidentes del Grupo de Minsk, ha quedado limitado al procedimiento de mediación, sin que ninguno haya llegado a lograr avances significativos.

Desde el año 2016 Irán, Rusia y Azerbaiyán han celebrado regularmente cumbres tripartitas que han girado en torno a cuestiones de cooperación en la región del mar Caspio, económicas, de seguridad, energéticas o comunicaciones. En el ámbito de las infraestructuras de comunicaciones el Corredor Internacional de Transporte Norte-Sur (INSTC, por sus siglas en inglés)[23] conectaría Rusia con Irán y con Oriente Medio a través de Azerbaiyán. Este proyecto abre la puerta al país azerí de ser una pieza importante por las oportunidades que proporciona a Rusia de ejercer influencia política y económica sobre Irán[24].

En el conflicto armenio-azerí, Irán respalda la reclamación de Bakú de respeto a su integridad territorial[25]. Por otro lado, Armenia, que ha estrechado lazos comerciales con Irán, ha recurrido a la república islámica como suministrador energético alterna-

22 RUSETSKY, A. «Una aproximación geopolítica al Cáucaso». *El gran Cáucaso*. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Cuadernos de Estrategia 156. 23-72. Junio 2012. Recuperado de: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_156_Gran_Caucaso.pdf (última consulta 29/01/2021), pp. 55-56.

23 Los Estados participantes en este proyecto de corredor de transporte multimodal son: Irán, Rusia, India, Azerbaiyán, Armenia, Turquía, Kazajstán, Kirguistán, Tayikistán, Ucrania, Bielorrusia, Omán y Siria.

24 MURADOV, M. «Russia and the Second Nagorno-Karabakh War». *Geopolitical Monitor*. 08/11/2020. Recuperado de: https://www.geopoliticalmonitor.com/backgrounder-russia-and-second-nagorno-karabakh-war/ (última consulta 12/12/2020).

25 Irán comparte con Azerbaiyán la identidad chiita.

tivo al gas ruso[26]. Todo ello sin menoscabo de la desconfianza que Irán pueda generar en Ereván. La posición iraní en esta región es fruto de una combinación de cuestiones étnicas y estratégicas, la presencia de actores como Israel, o los objetivos comerciales y energéticos de Teherán, entre otros. Con el riesgo de que una escalada de tensión en Nagorno-Karabaj exportase la inseguridad e inestabilidad a su territorio, en los conflictos de 2016 y 2020 Teherán ha instado a las partes a buscar una solución pactada, y en ambas ocasiones se ha ofrecido como mediador en el proceso.

Tanto en el contexto previo al conflicto de septiembre de 2020 como en su desarrollo, los principales actores exteriores han sido Rusia y Turquía.

Como resultado de una visión general de su política exterior, Rusia mantiene un entramado de objetivos e intereses a lo largo de diferentes escenarios que inevitablemente acaban solapándose y, en no pocas ocasiones, chocando con los intereses y objetivos de otros actores, como es el caso de Turquía, en el Cáucaso, en Siria o en Libia. Las exportaciones del sector energético y la explotación de oleoductos y gasoductos, así como los recursos localizados en los antiguos territorios soviéticos, se constituyen en dos de las fortalezas del Kremlin en la proyección exterior de la Federación[27]. En el Cáucaso Sur ambos elementos convergen, se solapan y se refuerzan con defensa, seguridad e influencia, conceptos de vital importancia para Rusia en cualquier escenario en el que su presencia ya esté asentada o busque estarlo.

Los vínculos históricos de la Federación de Rusia con los antiguos territorios soviéticos los convierte en irrenunciables en la planificación estratégica del Kremlin. En el Cáucaso Sur, Rusia tiene intereses y lazos políticos, históricos, de seguridad y económicos que se han ido traduciendo en líneas estratégicas *ad hoc*. Así, y de acuerdo con el enfoque eminentemente pragmático de la política exterior rusa, sus estrategias pasan de la confrontación con Georgia, a la cooperación con Armenia y a la confusión con Azerbaiyán[28].

Tres décadas después de la desaparición de la Unión Soviética y dos desde la llegada de Vladimir Putin al Kremlin, Rusia mantiene una relación cordial con las Repúblicas de Armenia y de Azerbaiyán, considerando a los dos Estados como socios[29]. El mantenimiento de la estabilidad en el área postsoviética y en el Cáucaso Sur bajo control

26 GIRAGOSIAN, R. «Paradox of power: Russia, Armenia and Europe after the Velvet Revolution». European Council on Foreign Relations. Policy Brief. 07/08/2019. Recuperado de: https://ecfr.eu/publication/russia_armenia_and_europe_after_the_velvet_revolution/ (última consulta 29/01/2021).

27 BUGAYOVA, N. «Putin's offset. The Kremlin's geopolitical adaptations since 2014. Military learning and the future of war series». *Institute for the Study of War.* Septiembre 2020. Recuperado de: http://www.understandingwar.org/report/putins-offset-kremlin's-geopolitical-adaptations-2014 (última consulta 29/01/2021), p. 19.

28 MINASSIAN, G. «South Caucasus». En *Russian military presence in the Eastern Partnership Countries*. Belgium: European Parliament. 2016, 24-30. ISBN: 978-92-823-9902-6, p. 24.

29 El 22 de octubre Vladimir Putin participó, junto a varios expertos, en la sesión plenaria final del Valdai International Discussion Club. Las declaraciones completas pueden consultarse en: https://valdaiclub.com/

ruso es un objetivo prioritario. El ámbito de la defensa ocupa un protagonismo destacado en las estrategias diseñadas por el Kremlin con las dos exrepúblicas soviéticas. En la práctica, sin embargo, existen diferencias notables entre los vínculos de Moscú con Bakú y con Ereván.

La presencia rusa en Armenia se ha ido consolidando a través de acuerdos como el de «amistad, cooperación y asistencia mutua» firmado el 29 de agosto de 1997, que implicaba una defensa solidaria en caso de agresión; con la creación de un sistema de defensa aérea conjunto en diciembre de 2015, que ampliaba la protección conjunta del espacio aéreo armenio vigente desde la década de los noventa; con la membresía de ambas en la Organización del Tratado de la Seguridad Colectiva (OTSC), dentro de cuyo marco estatutario Rusia, a requerimiento de Ereván, estaría obligada a intervenir en caso de agresión a sus fronteras armenias; o con la creación en diciembre de 2016 de un grupo de fuerzas conjunto. En cada uno de estos acuerdos, el territorio de Nagorno-Karabaj –cuya independencia no ha sido reconocida por Rusia– se ha mantenido siempre al margen de cualquier posible intervención rusa para la defensa territorial del enclave.

Desde 1996 Rusia tiene presencia militar en Armenia. En la actualidad cuenta con más de 3000 efectivos en la 102ª base militar de Gyumri y un escuadrón aéreo establecido en el aeródromo de Ereván[30]. Las dos localizaciones están próximas a la frontera con Turquía, que siempre ha sido considerada por Moscú como un área muy sensible[31]. Rusia, al mismo tiempo que es el principal garante defensivo de Armenia, es su primer suministrador de armamento. Es de destacar, además, que la influencia militar rusa alcanza incluso a la Doctrina Militar armenia, que asume algunos elementos del pensamiento militar ruso[32]. No obstante, la proyección rusa no ha excluido la decisión política armenia de establecer relaciones con la Alianza Atlántica[33]. Ereván contribuye con efectivos a las misiones de las Naciones Unidas y de la OTAN, y colabora con la Alianza Atlántica a través de un Plan de Acción de Asociación Individual (IPAP, por sus siglas en inglés)[34].

En 2018 la denominada revolución de terciopelo en Armenia llevó al poder al líder de las protestas, Nikol Pashinyan, desalojando al primer ministro Serge Sargsián,

events/posts/articles/vladimir-putin-meets-with-members-of-the-valdai-club-transcript-17th-annual-meeting/ (última consulta 12/12/2020).

30 INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES. «Russia and Eurasia». *The Military Balance 2020*. 120:1, 166-219, DOI: 10.1080/04597222.2020.1707966, p. 170.

31 MINASSIAN, G., *óp. cit.*, p. 27.

32 INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES, *óp. cit.*, p. 183.

33 En 1992 la República de Armenia hacía efectivo su ingreso en el Consejo de Cooperación del Atlántico Norte de la OTAN.

34 La cooperación entre Armenia y la OTAN, dentro del marco del IPAP, renovado cada dos años, se extiende a los ámbitos de defensa, político, de seguridad, democracia y estado de derecho. Sobre las relaciones de la OTAN con Armenia: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_48893.htm (última consulta 12/12/2020).

cercano al Kremlin y que hasta 2018 había ocupado la presidencia del país. Si bien las relaciones de Armenia con la Unión Europea[35] y con la OTAN se inician con los anteriores mandatarios, ya desde los primeros momentos al frente del Gobierno, Pashinyan mostró públicamente sus intentos de acercamiento a la Alianza Atlántica, a la Unión Europea y a Estados Unidos[36]. Este posicionamiento y las primeras decisiones de Pashinyan pusieron en alerta al Kremlin ante la posibilidad de un cambio en la relación de Ereván hacia Rusia[37]. Pashinyan habría afirmado incluso su intención de revocar la extensión del tratado sobre el despliegue militar ruso en las bases militares en el país armenio acordado entre Rusia y el anterior primer ministro armenio, Sargsián[38].

Sin embargo, para el Gobierno de Ereván y para la estabilidad de Armenia, el entendimiento con Moscú es casi un imperativo. El vínculo de dependencia armenia es lo suficientemente fuerte como para que el Kremlin tenga capacidad de tensionar la relación y posibilitar que Ereván acepte concesiones no favorables para los intereses del país armenio[39]. La relación estratégica entre Rusia y Armenia está marcada por la dependencia asimétrica, y carece de la paridad de una verdadera asociación ruso-armenia[40]. «Armenia aspiraba a desarrollar buenas relaciones con la Unión Europea para aliviar su asimétrica dependencia de Rusia»[41].

35 Armenia forma parte de la Asociación Oriental desde 2009. Con motivo en 2014 de la incorporación de Armenia a la Unión Económica Euroasiática liderada por Rusia, se suspendieron las negociaciones para un acuerdo de Asociación con la Unión Europea. Se retomaron en 2015, y el Acuerdo de Asociación Global y Reforzado, entre Armenia y la Unión Europea, se firmó en 2017.

36 En julio de 2018 Pashinyan acudió a la cumbre de la OTAN en Bruselas, donde se reunió con varios líderes europeos, provocando la reacción de los medios rusos. Véase KUCERA, J. «Russian press portrays Armenia's Pashinyan as «carbon copy» of Poroshenko». *Eurasianet.* 23/07/2018. Recuperado de: https://eurasianet.org/russian-press-portrays-armenias-pashinyan-as-carbon-copy-of-poroshenko (última consulta 29/01/2021).

37 Entre las decisiones tomadas con Pashinyan al frente del Gobierno estaban la apertura de un caso penal contra una filial de la gasística rusa Gazprom por evasión de impuestos o la presentación de cargos criminales contra Yuri Khachaturov, en 2018 secretario general de la OTSC. MEJLUMYAN, A. «In Moscow Pashinyan gets along with Putin, clashes with Russian-Armenian philanthropist». *Eurasianet.* 10/09/2018. Recuperado de: https://eurasianet.org/in-moscow-pashinyan-gets-along-with-putin-clashes-with-russian-armenian-philanthropist (última consulta 29/01/2021).

38 MUKHANOV, V. «The Kremlin's message to Yerevan: Have your power shif, but remain our loyal vassals». Entrevistado por Jaanus Piirsalu. *Diplomaatia* n.º 178/179. International Centre for Defence and Security. Junio de 2018. Recuperado de: https://icds.ee/en/the-kremlins-message-to-yerevan-have-your-power-shift-but-remain-our-loyal-vassals/ (última consulta 29/01/2021).

39 Además del suministro de armamento, apoyo militar, suministro energético y ser el principal socio comercial procedente de Rusia, la dependencia armenia toma forma también de las remesas de la diáspora armenia en Rusia. GIRAGOSIAN, R., *óp. cit.*

40 Íbid.

41 SHAPOVALOVA, N. «La Unión Europea en el Cáucaso Sur». *El gran Cáucaso*. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Cuadernos de Estrategia 156. 73-110. Junio 2012. Recuperado de: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_156_Gran_Caucaso.pdf (última consulta 29/01/2021), p. 76.

El Gobierno de Azerbaiyán ha implementado una diplomacia en diversas direcciones, estableciendo relaciones bilaterales no solo con Rusia, sino también con Irán, Turquía o Estados Unidos, además de con organizaciones como la Unión Europea o la Alianza Atlántica. Al igual que Armenia, Azerbaiyán está vinculada a la OTAN con un IPAP[42]. Esta estrategia es vista desde Moscú como no favorable a sus intereses[43], pero lejos de distanciar al Kremlin de Bakú, alimenta la necesidad rusa de estrechar lazos con el país caucásico.

Rusia no ha contado con presencia militar en Azerbaiyán desde el año 2009. Hasta ese momento, militares rusos habían estado encargados del control de la estación de radar de Gabala con alrededor de 900 efectivos[44].

En el contexto del proceso de reforma de la defensa, la Federación de Rusia ha desarrollado un sistema de ejercicios militares estratégicos que le permite implementar su preparación para el combate, además de ofrecer la oportunidad de mostrar la capacitación de su fuerza militar y sus alianzas frente a potenciales adversarios. En septiembre de 2020, ejecutó el ejercicio Kavkaz-2020, con el objetivo de evaluar la capacidad de Distrito Militar Sur para garantizar la seguridad del sureste ruso. Junto a los 8000 militares y a las flotas rusas del mar Negro y del mar Caspio, en las maniobras también participaron unidades navales iraníes y formaciones militares de Armenia, entre otros invitados. El gobierno de Bakú decidió no enviar efectivos a los ejercicios debido al incremento de la tensión en Nagorno-Karabaj, acudiendo finalmente en calidad de observador[45].

Moscú siempre ha evitado involucrarse directamente en los enfrentamientos entre las dos exrepúblicas soviéticas, y ha optado por defender su papel decisivo de mediador principal, propiciando el contacto entre ambas al amparo del Grupo de Minsk. La estabilidad de Armenia no es un asunto menor para Rusia[46], pero tanto aquella como la del resto de la región no pasa necesariamente, desde la posición rusa, por la resolución de las raíces del conflicto armenio-azerí. La posición escogida por Rusia supone mantener un difícil equilibrio entre las posiciones armenias y azerí, mutuamente excluyentes. Pero, incluso siendo Rusia el actor exterior más relevante, su capacidad para controlar el conflicto había sido limitada[47], al menos hasta la crisis de septiembre

42 En 2015 Azerbaiyán y la OTAN acordaron el primer IPAP que cubría asuntos de las áreas económica, científica, política, de defensa y seguridad. El quinto ciclo de este Plan de Acción finalizó en 2019. Sobre las relaciones de la OTAN con Azerbaiyán: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49111.htm (última consulta 12/12/2020).

43 MINASSIAN, G., *óp. cit.*, p. 27.

44 *Ibid.*

45 DALY, J. «Russia's Kavkaz 2020: International Participation and Regional Security Implications». *Eurasia Daily Monitor,* vol. 17, n.º 126. 14/09/2020. Recuperado de: https://jamestown.org/program/russias-kavkaz-2020-international-participation-and-regional-security-implications/ (última consulta 12/12/2020).

46 MUKHANOV, V., *óp. cit.*

47 MANKOFF, J. «Why Armenia and Azerbaijan Are on the Brink of War». *Foreign Affairs*. 01/10/2020. Recuperado de: https://www.foreignaffairs.com/articles/turkey/2020-10-01/why-armenia-and-azerbaijan-are-brink-war (última consulta 12/12/2020).

de 2020. El acuerdo del 10 noviembre abre la puerta al control ruso de cualquier posible estallido de violencia, ya sea en el enclave de Nagorno-Karabaj como en la región caucásica sur.

Tanto en el inicio como en el desarrollo de la crisis del 27 de septiembre, Turquía ha sido el principal valedor exterior de los intereses azeríes en Nagorno-Karabaj, mostrando su respaldo a Azerbaiyán[48] con apoyo político, militar y económico. Como en 2016, Ankara ha defendido la reivindicación de Bakú de recuperar el enclave de Nagorno-Karabaj y todos los distritos en territorio azerbaiyano bajo control armenio. El presidente turco, que está manteniendo un discurso muy duro en sus alocuciones públicas, ha llegado a acusar a los copresidentes del Grupo de Minsk (Rusia, Estados Unidos y Francia), de suministrar armas a Armenia y de estar actuando a favor de sus intereses, alimentando así la escalada de violencia en Nagorno-Karabaj.

La disputa entre Turquía y Armenia sobre la matanza de población armenia por las fuerzas del Imperio otomano en 1915[49] es un obstáculo difícilmente salvable que no contribuye a rebajar la tensión en la zona. El intento de normalizar las relaciones diplomáticas entre los dos países con el acuerdo firmado en 2009 se rompió por Armenia en 2018, alegando discrepancias con Ankara, precisamente en relación con la situación de Nagorno-Karabaj.

La asociación estratégica entre Turquía y Azerbaiyán queda definida en el lema «dos Estados, una nación» utilizado por Bakú y Ankara. Ambos países comparten factores y similitudes históricas, lingüísticas, religiosas, culturales e incluso políticas. «Existe también un modelo asimétrico, según el cual Azerbaiyán podría integrarse en el espacio político turco»[50].

El respaldo político, y militar, turco a Azerbaiyán ha sido constante y creciente. Sin embargo, actualmente Turquía no es el principal suministrador armamentístico azerí. En el periodo 2015 a 2019 se situó por detrás de Israel y Rusia, primer y segundo proveedores de armamento respectivamente[51]. Siguiendo la línea de la estrategia que ha implementado en el terreno diplomático, Bakú ha ampliado su abanico de proveedores en los últimos años (Israel, Ucrania, Bielorrusia o la República Checa)[52]. De esta

48 La población azerí es principalmente de origen turco, pero mayoritariamente musulmanes chiitas, mientras que los turcos son sunitas.

49 El Gobierno turco no ha reconocido como genocidio la matanza de armenios llevada a cabo entre 1915 y 1917 por las fuerzas del Imperio otomano.

50 RUSETSKY, A., *óp. cit.*, p. 35.

51 WEZEMAN, P., FLEURANT, A., KUIMOVA, A., *et al.* «Trends in international arms transfers, 2019». Stockholm International Peace Research Institute. Marzo 2020. Recuperado de: https://www.sipri.org/sites/default/files/2020-03/fs_2003_at_2019.pdf (última consulta 12/12/2020).

52 ALIYEV, N. «Russia's Arms Sales: A Foreign Policy Tool in Relations with Azerbaijan and Armenia». *Eurasia Daily Monitor,* vol. 15, no. 47. 28/03/2018. Recuperado de: https://jamestown.org/program/russias-arms-sales-foreign-policy-tool-relations-azerbaijan-armenia/ (última consulta 12/12/2020).

forma continúa aumentando y mejorando su capacidad militar, al tiempo que diversifica sus adquisiciones y, por tanto, reduce su dependencia de otras potencias.

En los meses previos al conflicto de septiembre, la compra de armamento turco y la cooperación militar entre Turquía y Azerbaiyán se habría intensificado. En este sentido, las nuevas adquisiciones como los drones de combate, la movilización de fuerzas o la creciente cooperación militar entre Turquía y Azerbaiyán desde el 2019[53] son indicadores que apuntan a que la última escalada de tensión en torno a Nagorno-Karabaj podría haberse preparado con anterioridad[54].

Dos semanas después de los choques en la Línea de Contacto del pasado julio, y en el ámbito del Acuerdo de Asociación y Asistencia Mutua de 2010, entre Turquía y Azerbaiyán, ejecutaron unos ejercicios militares conjuntos en los que participaron las fuerzas de tierra y aéreas de los dos países[55]. Sumado al material y a la ayuda proveniente de Turquía, los drones y demás armamento de origen israelí adquiridos por Azerbaiyán en los últimos años han sido determinantes en la reciente victoria azerí; de la misma manera que lo fueron en los éxitos tácticos y operativos de 2016 en torno a la Línea de Contacto[56].

Un conflicto en la región, extendido en tiempo e intensidad, tiene la capacidad de poner en riesgo el suministro energético europeo y no conviene ni a Rusia ni a Turquía. A través de los gasoductos, y oleoductos, que atraviesan Azerbaiyán circula crudo y gas natural licuado, desde el mar Caspio y Rusia hacia Turquía, Georgia y Europa**.** El mar Caspio cuenta con yacimientos de gas y petróleo que se encuentran bajo jurisdicción de Azerbaiyán.

A los recursos naturales conocidos con los que cuenta la región, se suma el anuncio de Erdogán el 21 de agosto del descubrimiento de un yacimiento de 320 000 millones de metros cúbicos de gas natural en el mar Negro, que podrían ser explotables a partir de 2023[57]. Este hallazgo permitiría a Turquía disminuir su fuerte dependencia de los

53 GURBANOV, I. «Azerbaijan's Military Exercises Send Defiant Message to Armenia». *Eurasia Daily Monitor*, vol. 16, n.º 99.11/07/2019. Recuperado de: https://jamestown.org/program/azerbaijans-military-exercises-send-defiant-message-to-armenia/ (última consulta 12/12/2020).

54 CLARK, M. Y YAZICI, E. «Erdogan seeks to upend Kremlin-backed status quo in Nagorno-Karabaj». *Institute for the Study of War*. 12/10/2020. Recuperado de: http://www.understandingwar.org/backgrounder/erdogan-seeks-upend-kremlin-backed-status-quo-nagorno-karabakh (última consulta 12/12/2020).

55 HUSEYNOV, V. «Azerbaijan, Turkey Hold Large-Scale Military Drills Amidst Escalation of Tensions with Armenia». *Eurasia Daily Monitor,* vol. 17, n.º 121. 14/08/2020. Recuperado de: https://jamestown.org/program/azerbaijan-turkey-hold-large-scale-military-drills-amidst-escalation-of-tensions-with-armenia/ (última consulta 12/12/2020).

56 GURBANOV, I. «Azerbaijan Deepens and Expands Its Partnerships with International Arms Suppliers». *Eurasia Daily Monitor,* vol. 16, n.º 5. 21/01/2019. Recuperado de: https://jamestown.org/program/azerbaijan-deepens-and-expands-its-partnerships-with-international-arms-suppliers/ (última consulta 12/12/2020).

57 «Erdogán anuncia el descubrimiento de la mayor reserva de gas natural de Turquía». *Europapress.* 21/08/2020. Recuperado de: https://www.europapress.es/inernacional/noticia-erdogan-anuncia-descubrimiento-mayor-reserva-gas-natural-turquia-20200821153304.html (última consulta 12/12/2020).

recursos energéticos provenientes de Irak, Irán o Rusia. Pero también permitiría a Ankara limitar la creciente dependencia turca de la energía azerí[58]. Los mares Negro y Caspio son vitales para Moscú desde los puntos de vista defensivo, estratégico y energético. De hecho, las flotas rusas de ambos mares han visto cómo se incrementaban sus capacidades de vigilancia desde 2007[59].

Moscú y Ankara coinciden en querer buscar, y asegurar, el máximo de influencia y control sobre una región a las puertas de Oriente Medio, y cuya desestabilización puede provocar el estallido de un conflicto de envergadura con intervención internacional. Las aspiraciones turcas en la zona quedan enmarcadas, además, en una etapa en la que Ankara, de la mano de Erdogán y del nacionalismo, está tensando las relaciones con las potencias occidentales y con la OTAN de la que forma parte, aproximando a Turquía hacia el aislamiento internacional.

Mientras que el canal de comunicación entre el Kremlin y Ankara ha estado abierto a lo largo de toda la crisis caucásica, Rusia ha protegido su papel central en el proceso de negociación y de establecimiento de las condiciones posconflicto, relegando a un segundo plano la participación de Turquía.

A pesar de las rivalidades existentes, Moscú tiene alicientes que le animan a conservar su relación con Turquía dentro de los límites de la cordialidad y el pragmatismo. La conexión entre las dos capitales está asegurada en base a los acuerdos establecidos en distintas materias. Utilizar vinculaciones contractuales como, por ejemplo, en el sector energético –como un instrumento para establecer lazos a medio y largo plazo– es un procedimiento repetido por Moscú en sus relaciones bilaterales con diversos Estados, como puede ser Egipto en el Mediterráneo. Sin embargo, la situación geoestratégica de Turquía en la salida del mar Negro al Mediterráneo apunta a ser un motivo relevante que justifica el esfuerzo que se hace desde Moscú para mantener una relación bilateral con no pocas aristas, como se puede apreciar sobre el terreno sirio.

Implicaciones para el escenario sirio

El sistema de intereses y de objetivos estratégicos creado por Rusia y Turquía se extiende a través de varios escenarios. Al mismo tiempo que las ambiciones de las dos potencias se encuentran y chocan en el Cáucaso, también lo hacen en otros escenarios, como Siria o Libia. La relación entre Moscú y Ankara balancea entre la asociación, y la confrontación, en el terreno diplomático; y en el militar, entre la colaboración y la preparación para un potencial enfrentamiento.

58 CLARK, M. Y YAZICI, E., *óp. cit.*

59 INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES. *Russia's military modernization: An Assessment.* London: International Institute for Strategic Studies, 2020, p. 93.

En las actuales circunstancias, los acontecimientos de Nagorno-Karabaj parecen haber estado vinculados con la evolución de las posiciones rusas y turcas en Siria. La conexión más descriptiva entre Siria y el conflicto de Nagorno-Karabaj ha venido de la mano de Turquía. Todo parece indicar que habría enviado en torno a 1500 efectivos del Ejército Nacional Sirio[60] para combatir junto con las fuerzas azerbaiyanas en Nagorno-Karabaj y en la zona fronteriza con Irán[61].

La capacidad de influencia política y económica de Irán en el Cáucaso y en Siria no es de interés menor para Moscú. En los dos escenarios, considerando sus intereses regionales e internacionales, Irán está en condiciones de reforzar posiciones y de ser un contrapeso relevante.

En Siria, donde dispone de bases de operaciones, Irán ha sido fundamental para el sostenimiento de Assad desde los inicios del conflicto. Moscú y Teherán, con objetivos diferentes, están dirigiendo sus esfuerzos a la supervivencia del Gobierno de Damasco. Sin embargo, para hacerlo han establecido entre ambas una competición de fuerzas más que una cooperación[62]. Sin olvidar el hecho de que Rusia necesita a Irán para asegurar sus bases en Siria, esenciales para la consecución de sus planes en la frontera sur de Europa y de la OTAN[63]. El Kremlin ha anunciado una cooperación militar con Irán al expirar, el 18 de octubre de 2020, el embargo internacional de armas, y las sanciones económicas y políticas establecidos sobre el régimen iraní.

En septiembre de 2017 Rusia, Turquía e Irán firmaron el Acuerdo de Astaná, que establecía una zona de desescalada en aquella región del noroeste sirio. El objetivo de los firmantes era facilitar el reparto de la ayuda humanitaria y reducir los enfrentamientos. Pero, en febrero de 2020, el Gobierno de Damasco inició una ofensiva sobre la región de Idlib, que provocó la reacción turca.

El presidente Erdogán, en un discurso el 4 de febrero, daba un ultimátum para la retirada del ejército sirio hasta la llamada «Línea de Sochi», bajo amenaza de una ofensiva militar turca. Las reuniones entre Ankara y Moscú se sucedieron sin alcanzar un entendimiento y, el 27 de febrero, una treintena de soldados turcos fallecieron en un ataque aéreo y Ankara dio comienzo a su operación en Idlib, la Operación «Escudo de Primavera». Finalmente, Rusia y Turquía acordaron un cese de hostilidades en la zona de desescalada de Idlib, vigente desde el 6 de marzo de 2020. A

60 El Ejército Nacional Sirio (SNA, por sus siglas en inglés), creado en 2017 con el respaldo de Turquía, es una coalición de grupos armados de oposición al régimen de Assad. En octubre de 2019 el Frente de Liberación Nacional (NFL, por sus siglas en inglés) se incorporó al SNA bajo el control del llamado Gobierno Interino Sirio.

61 CLARK, M. Y YAZICI, E., *óp. cit.*

62 CAFARELLA, J. Y ZHOU, J. «Russia's Dead-End Diplomacy in Syria». *Institute for the Study of War*. Noviembre 2019. Recuperado de: http://www.understandingwar.org/report/russias-dead-end-diplomacy-syria (última consulta 12/12/2020), p. 15.

63 *Ibid.* p. 14.

pesar del acuerdo, entre abril y octubre, Turquía mantuvo el envío de efectivos a la región[64].

En el momento de escribir estas líneas, Rusia y Turquía están disputándose el control de Idlib, último bastión rebelde en Siria. Allí la tensión continúa, y mientras Rusia consolida su control e influencia en el sur del país, Turquía está tratando, por su parte, de no perder posiciones en la región norte[65]. En los últimos meses las maniobras emprendidas en el Cáucaso y en Siria han ido dirigidas a la obtención de ventajas por parte de Moscú y de Ankara en la mesa de negociación. Ambas continúan en una pugna por conseguir control territorial e influencia, mientras que el Estado Islámico amenaza las áreas del norte, bajo control turco, y el centro de Siria[66].

Como se ha visto sobre el terreno sirio, el despliegue convencional ruso tiene la capacidad de cambiar el escenario y abrir nuevas opciones para Moscú, tanto en su negociación con Turquía como en las posibilidades de avance de las fuerzas sirias[67]. Turquía parecía, así, abocada a ejercer presión sobre Rusia en el Cáucaso. En principio, en ese escenario, Moscú tendría mayores limitaciones que en Siria para actuar y responder a la presión turca. Ankara habría buscado una posición óptima en Nagorno-Karabaj para disputar a Moscú su influencia regional y, paralelamente, obtener ventajas en Siria.

Para Rusia, un conflicto abierto en el Cáucaso no es deseable ni conveniente en el contexto nacional e internacional actual de crisis sanitaria, y económica, descontento ciudadano, incertidumbre ante el futuro de los acuerdos nucleares o su tensión creciente con occidente; pero tampoco lo es en el futuro. Los costes de romper la estabilidad con un enfrentamiento no compensan los posibles réditos que pudiera obtener Moscú de una crisis regional.

Conclusiones y consideraciones finales

Una vez alcanzado el acuerdo que pone fin a los choques armados entre Armenia y Azerbaiyán por el control de Nagorno-Karabaj, el conflicto territorial y étnico subyacente no ha quedado resuelto, y parece abocado −de nuevo− al estado de latencia.

64 GRECO, A. «Turkey reinforces positions in greater Idlib to pressure Russia into negotiations». Institute for the Study of War. 7/10/2020. Recuperado de: http://www.understandingwar.org/backgrounder/turkey-reinforces-positions-greater-idlib-pressure-russia-negotiations (última consulta 12/12/2020).

65 GRECO, A. Y CHRISTOU, W. «Syria situation report: October 28 - November 10, 2020». Institute for the Study of War. 13/11/2020. Recuperado de: http://www.understandingwar.org/backgrounder/syria-situation-report-october-28-november-10-2020 (última consulta 12/12/2020).

66 GRECO, A. «Syria Situation Report: November 11- December 1, 2020». Institute for the Study of War. 03/12/2020. Recuperado de: http://www.understandingwar.org/backgrounder/syria-situation-report-november-11-december-1-2020 (última consulta 12/12/2020).

67 IVANESCU, I. «Russia may deploy conventional forces to Syria». Institute for the Study of War. 17/10/2020. Recuperado de: http://www.understandingwar.org/backgrounder/russia-may-deploy-conventional-forces-syria (última consulta 12/12/2020).

Es difícil desvincular la tensión existente en el Cáucaso Sur del componente energético, por proporcionar una ventaja comparativa a Azerbaiyán sobre Armenia, pero también tanto por ser un factor de atracción hacia la región, como por ser un elemento de presión entre los actores presentes en la zona.

Tras la crisis de septiembre, la relación de Moscú con Bakú y de Moscú con Ereván ha redefinido sus equilibrios, al menos en el medio plazo. La distancia entre el primer ministro armenio y el Kremlin, a pesar de las muestras públicas de colaboración y de conexión diplomática, y la dependencia difícilmente salvable por Ereván con respecto a Rusia, han jugado a favor de la capacidad de maniobra del Kremlin en la negociación del alto el fuego necesario para la estabilidad regional y, por tanto, para los intereses de Moscú en la zona. Paralelamente, Rusia ha podido avanzar en su acercamiento a Bakú sin llegar a romper su vínculo con Armenia.

Armenia y Azerbaiyán disponen de distinta capacidad de recuperación tras las semanas de enfrentamientos. El potencial energético de Azerbaiyán le proporciona oportunidades de desarrollo económico con las que Armenia no cuenta. Esta, la principal perdedora, necesita el soporte ruso para garantizar el *statu quo* establecido desde el 10 de noviembre, y evitar así mayores pérdidas territoriales y políticas.

Bakú, por su parte, ha conseguido una doble victoria: la victoria moral obtenida al convertir a Armenia en el perdedor oficial del conflicto y la de recuperar el control de parte de su territorio. La renuncia territorial de Armenia aproxima más a los gobiernos de Moscú y Bakú, en detrimento de Ereván y también de Ankara, en especial si la nueva coyuntura consigue rebajar la tensión militar. En este caso, Turquía perdería capacidad de presión sobre Rusia en esta región. Si el Kremlin consolida su rol de actor imprescindible para la estabilidad y, por tanto, su capacidad para romperla en caso de que lo considere necesario, el espacio de otros intervinientes en la región se reduciría notablemente, permitiéndoles escaso margen de maniobra y limitada influencia sobre Moscú.

Sean territoriales, étnicos o religiosos, mantener los conflictos en perpetuo estado de estancamiento se ha convertido en un modo de garantizar una tensa estabilidad regional; alternativa más factible que abordar la resolución de las fracturas que los originan. Así, la opción de Rusia o de Turquía de involucrarse en la resolución definitiva del conflicto parece lejana, y tendría consecuencias sobre la estabilidad de la región que no compensan a Rusia, por el coste económico, militar y político; ni a Turquía, que perdería capacidad negociadora con Rusia, implicados ambos en una relación de equilibrios en ocasiones muy complicados de sostener, pero que a ninguno le conviene romper.

Rusia no se puede permitir perder posiciones ni influencia en Siria o en Oriente Próximo ni, mucho menos, en el Cáucaso. El Kremlin ha avanzado en su control de la región y ha conseguido llevar hasta el final del conflicto su rol de mediador, dejando a Erdogán al margen de la solución pactada.

Con el acuerdo de noviembre, Rusia se ha asegurado su presencia militar –que hasta el momento no tenía– en territorio azerbaiyano, en calidad de fuerza de pacificación a lo largo de la Línea de Contacto. Además, con el despliegue de miembros del FSB el Kremlin obtiene una nueva capacidad de control sobre los movimientos armenios y

azeríes susceptibles de romper el alto el fuego; pero también le permite monitorizar la influencia y presencia turca en Azerbaiyán, con las implicaciones que puede tener en las decisiones rusas acerca de otros escenarios como en Siria o en Libia.

Turquía no parece haber sido ajena a la escalada de tensión militar entre Azerbaiyán y Armenia a lo largo de los meses previos al estallido del conflicto de septiembre. Sin embargo, no está tan claro que Ankara haya salido victoriosa en Nagorno-Karabaj, ni que haya quedado en posición de hacer una lectura positiva para los intereses turcos del éxito logrado por Azerbaiyán. En el escenario posconflicto, va a depender del interés y la necesidad que tenga el Kremlin en hacer valer su presencia en la zona. Está por ver si consigue que Rusia abra la puerta a un control compartido efectivo del cumplimiento del acuerdo, más allá de la colaboración en el centro de monitorización conjunto; y cuál es su reacción en ese caso.

Si Rusia consigue mantener el control de la seguridad en la región de Nagorno-Karabaj, al tiempo que permite la participación controlada de Turquía en la supervisión del cumplimiento del acuerdo, el Kremlin podría estar en situación de desactivar esta área y este conflicto como zona sensible de presión sobre Moscú. Teniendo bajo su control la evolución del nuevo *statu quo,* resta margen de maniobra a interferencias de otros actores como Turquía. Además, Rusia podría tener en sus manos que la deriva que pueda seguir este escenario no dependa del estado de la relación entre Moscú y Ankara.

Mientras, en Siria, la competición continúa, con una Rusia fortalecida tras Nagorno-Karabaj. El papel jugado por Rusia en el Cáucaso como mediador puede ser adaptado al contexto sirio y explotarlo como complemento de las vías militares convencionales. La naturaleza del conflicto sirio, más diverso que Nagorno-Karabaj –tanto en el número como en la diversidad de los actores e intereses implicados– amplía las opciones en el juego de equilibrios sirio entre Ankara y Moscú.

La decisión rusa de no intervenir directamente en el conflicto en Nagorno-Karabaj y de centrar su atención (y la de la opinión pública internacional) en su participación como mediador principal ha resultado ser acertada para los intereses moscovitas. Esta apuesta del Kremlin por la vía diplomática, que últimamente ha ganado protagonismo en varios escenarios, parece indicar que una primera etapa de expansión rusa ha concluido, y se ha instaurado otra de consolidación de las posiciones y ventajas logradas, especialmente desde 2014. Ello es, en parte, coincidente y, en parte, está motivado por la suma del incierto contexto internacional y del momento actual ruso. Las complicadas condiciones económicas en la Federación y el creciente descontento social favorecen la implementación de una política exterior de carácter más contenido, al menos en el corto plazo. Este reposo no descarta un nuevo ciclo expansivo de la Federación de Rusia a medio plazo. Quizás más bien lo anuncia.

Referencias Bibliográficas

ALIYEV, N. «Russia's Arms Sales: A Foreign Policy Tool in Relations with Azerbaijan and Armenia». *Eurasia Daily Monitor,* vol. 15, n.º 47. 28 de marzo de 2018.

Recuperado de: https://jamestown.org/program/russias-arms-sales-foreign-policy-tool-relations-azerbaijan-armenia/.

BUGAYOVA, N. «Putin's offset. The Kremlin's geopolitical adaptations since 2014. Military learning and the future of war series». Institute for the Study of War. Septiembre 2020. Recuperado de: http://www.understandingwar.org/report/putins-offset-kremlin's-geopolitical-adaptations-2014.

CAFARELLA, J. Y ZHOU, J. «Russia's Dead-End Diplomacy in Syria». Institute for the Study of War. Noviembre 2019. Recuperado de: http://www.understandingwar.org/report/russias-dead-end-diplomacy-syria.

CLARK, M. Y YAZICI, E. «Erdogan seeks to upend Kremlin-backed status quo in Nagorno-Karabaj». Institute for the Study of War. 12 de octubre de 2020. Recuperado de: http://www.understandingwar.org/backgrounder/erdogan-seeks-upend-kremlin-backed-status-quo-nagorno-karabakh.

DALY, J. «Russia's Kavkaz 2020: International Participation and Regional Security Implications». *Eurasia Daily Monitor,* vol. 17, nº. 126. 14 de septiembre de 2020. Recuperado de: https://jamestown.org/program/russias-kavkaz-2020-international-participation-and-regional-security-implications/.

ESCRIBANO, G. «El corredor energético del Cáucaso Sur y sus implicaciones para Europa». *El gran Cáucaso.* Instituto Español de Estudios Estratégicos. Cuadernos de Estrategia 156. 217-258. Junio 2012. Recuperado de: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_156_Gran_Caucaso.pdf.

GIRAGOSIAN, R. «Paradox of power: Russia, Armenia and Europe after the Velvet Revolution». European Council on Foreign Relations. Policy Brief. 7 de agosto de 2019. Recuperado de: https://ecfr.eu/publication/russia_armenia_and_europe_after_the_velvet_revolution/.

GRECO, A. «Turkey reinforces positions in greater Idlib to pressure Russia into negotiations». Institute for the Study of War. 7 de octubre de 2020. Recuperado de: http://www.understandingwar.org/backgrounder/turkey-reinforces-positions-greater-idlib-pressure-russia-negotiations.

GRECO, A. «Syria Situation Report: November 11- December 1, 2020». Institute for the Study of War. 3 de diciembre de 2020. Recuperado de: http://www.understandingwar.org/backgrounder/syria-situation-report-november-11-december-1-2020.

GRECO, A. Y CHRISTOU, W. «Syria situation report: October 28 - November 10, 2020». Institute for the Study of War. 13 de noviembre de 2020. Recuperado de: http://www.understandingwar.org/backgrounder/syria-situation-report-october-28-november-10-2020.

GURBANOV, I. «Azerbaijan Deepens and Expands Its Partnerships with International Arms Suppliers». *Eurasia Daily Monitor,* vol. 16, n.º 5. 21 de enero de 2019.

Recuperado de: https://jamestown.org/program/azerbaijan-deepens-and-expands-its-partnerships-with-international-arms-suppliers/.

GURBANOV, I. «Azerbaijan's Military Exercises Send Defiant Message to Armenia». *Eurasia Daily Monitor*, vol. 16, n.º 99.11 de julio de 2019. Recuperado de: https://jamestown.org/program/azerbaijans-military-exercises-send-defiant-message-to-armenia/.

HUSEYNOV, V. «Azerbaijan, Turkey Hold Large-Scale Military Drills Amidst Escalation of Tensions with Armenia». *Eurasia Daily Monitor,* vol. 17, n.º 121. 14 de agosto de 2020. Recuperado de: https://jamestown.org/program/azerbaijan-turkey-hold-large-scale-military-drills-amidst-escalation-of-tensions-with-armenia/.

INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES. «Russia and Eurasia». *The Military Balance 2020*. 120:1, 166-219, DOI: 10.1080/04597222.2020.1707966.

INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES. *Russia's military modernization: An Assessment.* London: International Institute for Strategic Studies, 2020.

IVANESCU, I. «Russia may deploy conventional forces to Syria». Institute for the Study of War. 17 de octubre de 2020. Recuperado de: http://www.understandingwar.org/backgrounder/russia-may-deploy-conventional-forces-syria.

MANKOFF, J. «Why Armenia and Azerbaijan Are on the Brink of War». *Foreign Affairs*. 1 de octubre de 2020. Recuperado de: https://www.foreignaffairs.com/articles/turkey/2020-10-01/why-armenia-and-azerbaijan-are-brink-war.

MEJLUMYAN, A. «In Moscow Pashinyan gets along with Putin, clashes with Russian-Armenian philanthropist». *Eurasianet.* 10/09/2018. Recuperado de: https://eurasianet.org/in-moscow-pashinyan-gets-along-with-putin-clashes-with-russian-armenian-philanthropist (última consulta 29/01/2021).

MINASSIAN, G. «South Caucasus». En *Russian military presence in the Eastern Partnership Countries*. Belgium: European Parliament. 2016, p. 24-30. ISBN: 978-92-823-9902-6.

MUKHANOV, V. «The Kremlin's message to Yerevan: Have your power shift, but remain our loyal vassals». Entrevistado por Jaanus Piirsalu. *Diplomaatia* n.º 178/179. International Centre for Defence and Security. Junio de 2018. Recuperado de: https://icds.ee/en/the-kremlins-message-to-yerevan-have-your-power-shift-but-remain-our-loyal-vassals/.

MURADOV, M. «Russia and the Second Nagorno-Karabakh War». *Geopolitical Monitor*. 8 de noviembre de 2020. Recuperado de: https://www.geopoliticalmonitor.com/backgrounder-russia-and-second-nagorno-karabakh-war/.

RUSETSKY, A. «Una aproximación geopolítica al Cáucaso». *El gran Cáucaso*. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Cuadernos de Estrategia 156. 23-72. Junio

2012. Recuperado de: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_156_Gran_Caucaso.pdf.

SHAPOVALOVA, N. «La Unión Europea en el Cáucaso Sur». *El gran Cáucaso*. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Cuadernos de Estrategia 156. 73-110. Junio 2012. Recuperado de: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_156_Gran_Caucaso.pdf.

SIMÃO, L. *The Nagorno-Karabakh redux.* N.º 28. European Union Institute for Security Studies (EUISS). 2016. DOI: 10.2815/58373.

DE WAAL, T. «No Compromise in Sight for Armenia and Azerbaijan». *Foreign Affairs*. 26 de octubre de 2020. Recuperado de: https://carnegieeurope.eu/2020/10/26/no-compromise-in-sight-for-armenia-and-azerbaijan-pub-83048.

WEZEMAN, P., FLEURANT, A., KUIMOVA, A., *et al.* «Trends in international arms transfers, 2019» Stockholm International Peace Research Institute. Marzo 2020. Recuperado de: https://www.sipri.org/sites/default/files/2020-03/fs_2003_at_2019.pdf.

Artículo recibido: 16 de diciembre de 2020.
Artículo aceptado: 16 de febrero de 2021.

Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos
ISSN-e: 2255-3479

María Pilar Doñate
Doctoranda en Seguridad Internacional

Correo: mdonate15@alumno.uned.es

La cultura de seguridad en España, una asignatura pendiente en educación

Safety culture in Spain a pending issue in education

Resumen

El origen del uso del término «cultura de defensa» en España lo podemos situar en los años 90 y el de «cultura de seguridad» en la Directiva de Defensa Nacional de 2004. La educación formal se perfila como la principal vía para su conocimiento, como así queda reflejado en la publicación de la Directiva de Defensa Nacional de 1996, las Estrategias de Seguridad Nacional, el acuerdo entre el Ministerio de Defensa y el Ministerio de Educación (2015, 2018). Sin embargo, existirían elementos que dificultarían su plena inclusión dentro de los programas educativos no universitarios, como serían la falta de un pacto de estado en educación, la elección de la asignatura de «Valores Éticos» para tales fines, la escasa formación del profesorado en este ámbito, la descentralización, la adaptación del currículum educativo por parte de las editoriales, lo que daría lugar a que existiera un bajo nivel en «cultura de seguridad y defensa» en las aulas.

Palabras clave

Educación, cultura de seguridad y defensa, consenso, valores éticos, profesorado, descentralización, editoriales, riesgos y amenazas.

Abstract

The origin and use of the term «culture of defense» in Spain can be traced back to the nineties and the definition of «culture of security» as set out in the National Defense Directive, 2004. The main method for increasing public awareness of this concept was identified in, the National Defense Directive (1996), National Security Strategies and an agreement between the Ministry of Defense and the Ministry of Education (2015, 2018). Despite this there were factors which prevented the full inclusion of the subject within none-University education programmes such as the lack of a national unity pact in the field of education, the decision to include the topic in the curriculum of the subject «Ethical Values», the lack of teachers trained in the area, decentralization and the adoption of an education curriculum by educational publishers all of which gave rise to a general low level of understanding of the concept of «security and Defense culture» in the classroom.

Keywords

Education, culture of defense and security, consensus, ethical values, faculty, decentralization, editorials, risks and threats.

Citar este artículo:

DOÑATE M. P. «La cultura de seguridad en España una asignatura pendiente en educación». Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos. 2021, n.º 17, pp. **135-164**

Introducción

El origen de la cultura de seguridad y defensa Félix Arteaga lo sitúa[1] en 1992, en un artículo titulado «La Directiva de Defensa Nacional 1/2004» (2005) en el Real Instituto Elcano, según el autor: «Las directivas españolas, desde su aparición en 1980, han tenido un efecto más formal, de planificación, que material de resultados en la acción de gobierno. Sin embargo, han rendido servicio a la cultura de defensa ciudadana a partir de 1992, cuando dejaron de ser reservadas». Pedro Bernal Gutiérrez lo sitúa en la Directiva de Defensa Nacional de 1996: «… en el preámbulo de la Directiva de Defensa Nacional 1/1996(8), se recoge lo que podría servir como base o antecedente de lo que se ha venido denominando cultura de defensa», como así indica en el *Cuaderno de Estrategia* n.º 155, publicado en el año 2011 por el Instituto Español de Estudios Estratégicos (en adelante, IEEE) titulado «La cultura de seguridad y defensa. Un proyecto en marcha». Por su parte, Alfredo Sanz y Calabria, en *Documentos de Seguridad y Defensa* n.º 63, del año 2014, de la Escuela de Altos Estudios de la Defensa, en el epígrafe «El mensaje: la cultura de defensa ¿una respuesta?[2]», señala al fin del servicio militar obligatorio.

Pese a que no existe unanimidad en el origen de la «cultura de seguridad y defensa», los años que se proponen son 1992, 1996, 2001, lo que implicaría –dependiendo de la fecha que se tome– que han pasado entre 20 y 29 años. Desde entonces, cada año es mayor la publicación en torno a este tema de artículos, capítulos de libros, análisis, como también conferencias, jornadas, ciclos, cursos formativos, promovido por el IEEE, Asociación de Diplomados en Altos Estudios de la Defensa Nacional (en adelante, ADALEDE), el Grupo de Estudios de Seguridad Internacional (GESI), incluso se ha creado un programa de radio[3] titulado «Nuestros soldados». En esta línea señala Javier Casas:

> «En muchas universidades de nuestra geografía es habitual desde hace años la celebración de seminarios o jornadas de reflexión y debate sobre diferentes aspectos relacionados con la defensa, los riesgos y amenazas a la paz, la seguridad compartida con nuestros socios y aliados (Casas, 2015, p. 236)».

Si bien, el vehículo propuesto para la transmisión de la «cultura de seguridad y defensa» es la educación, como así aparece en los textos estratégicos. En efecto, ya en la Directiva de Defensa Nacional de 1996 se propone el «sistema educativo general» para

1 DOÑATE SANZ, Mª Pilar. *La «cultura de seguridad» en la «Estrategia de Seguridad Nacional». Aproximación y estudio comparativo con nuestro entorno*, UNED, 2016, p. 7.

2 El texto concreto al que se alude: La solución que se planteó en aquel momento fue potenciar algo cuyo germen venía latiendo desde hace tiempo en las entrañas de Castellana 109, la sede central del Ministerio: había nacido la «Cultura de Defensa» (Sanz y Calabria, 2014, p. 124).

3 Programa de radio *Para difundir la cultura de defensa*, dirigido y presentado por el coronel Ángel Gómez de Agreda, https://acami.es/nuestros-soldados/.

conseguir «mayor apoyo social al dispositivo de Defensa». Aspecto que encontramos nuevamente en la Estrategia de Seguridad Nacional de 2017,

> «España debe fomentar una cultura de Seguridad Nacional, apoyada fundamentalmente en un sistema educativo integrador, que fortalezca la concienciación sobre las principales amenazas y desafíos actuales, y su posible impacto en la forma de vida y la prosperidad de los españoles (ESN, 2017, p. 26)».

En esta línea, afirma Rafael Calduch:

> «No menos importante es la laguna que existe sobre la función que para el conocimiento de la defensa y el desarrollo de una conciencia social en este campo debe desempeñar el sistema educativo en todos sus niveles. A este respecto conviene recordar que, aunque la educación es una competencia transferida a las administraciones autonómicas, la determinación de los contenidos mínimos de los planes de estudio le corresponde a la Administración central del Estado (Calduch, 2018, p. 144)».

Sin embargo, y pese a que ya han transcurrido casi treinta años de la publicación de la primera directiva que hacía referencia explícita al campo educativo como transmisor de conocimientos en seguridad, apenas encontramos evidencias de su inclusión en el sistema educativo español.

Así, la hipótesis de este trabajo se centra en que existirían elementos que podrían estar ralentizando la inclusión de la cultura de seguridad en la educación y, por ende, actualmente existiría un bajo nivel de «cultura de seguridad» y casi inexistente de «cultura de defensa», en el sistema educativo español. Algunos de estos elementos serían: la falta de un pacto de estado en educación, la elección de la asignatura «Valores Éticos» para integrar principalmente estos contenidos, la escasa formación del profesorado en este campo, la descentralización educativa y las diferentes adaptaciones curriculares por parte de las editoriales.

La argumentación de dicha hipótesis conduce a la estructuración del artículo en dos partes, una primera parte teórica en la que realiza una breve aproximación a los términos «cultura de seguridad» y «cultura de defensa», para posteriormente abordar los cinco elementos citados, y una segunda parte práctica en la que se realiza un análisis de los contenidos de los libros de texto de la asignatura de «Valores Éticos» del curso 4º de la ESO del año 2016, estando vigente la Ley Orgánica para la Mejora Educativa (en adelante, LOMCE) centrado en la existencia y/o inexistencia de los riesgos, y amenazas, citados en las Estrategias de Seguridad Nacional españolas, siendo estos: los conflictos armados, el terrorismo, el crimen organizado, la proliferación de armas de destrucción masiva, el espionaje, el ciberespacio, vulnerabilidad marítima, aérea y terrestre, las infraestructuras críticas, la inestabilidad económica y financiera, la vulnerabilidad energética, los flujos migratorios, las emergencias y catástrofes, epidemias y pandemias, los efectos del cambio climático, los potenciadores del riesgo, así como también los aspectos relacionados con la cultura de defensa. Las editoriales analizadas por orden alfabético, Anaya, Diálogo, Edelvives, Proyecto Educativo, Santillana, SM, Tabarca, Teide, Tria.

La «cultura de seguridad» y la «cultura defensa»

Los estudios de seguridad han ido ampliando su objeto de análisis en las últimas décadas. El enfoque clásico militar se amplía a través de los *Critical Studies Security*, provenientes de escuelas (París, Copenhague, Aberystwyth) así como de corrientes, extendiéndose hacia aspectos como el político, económico, social, medioambiental o humano (seguridad humana) –de manera horizontal–, como también de las naciones a los grupos e individuos, al sistema internacional, a instituciones internacionales, regionales, locales, organizaciones no gubernamentales, etc. (Rothschild, 1995, p. 55).

La Asamblea de las Naciones Unidas, en el documento del año 2000 «Nosotros los pueblos, la función de las Naciones Unidas en el siglo XXI», lo resumiría de la siguiente manera:

> «194. Tras el fin de esos conflictos ha surgido una nueva comprensión del concepto seguridad. En una época era sinónimo de la defensa del territorio contra los ataques externos, pero las exigencias de la seguridad han hecho que hoy en día abarque también la protección de las comunidades y los individuos de diversos actos internos de violencia (Asamblea de las Naciones Unidas, 2000, p. 39)».

Resulta difícil, por lo tanto, establecer una definición universal, y sobre todo, libre de adjetivos de los conceptos «seguridad» y «defensa[4]» (Garrido, 2007, p. 7).

Esta dificultad se extendería a la definición de «cultura de seguridad» y «cultura de defensa[5]», lo que llevaría a una confusa percepción por parte de la población, como así lo demostraría el informe publicado en 2019 por el «Observatorio sociológico

4 En la Ley Orgánica 6/1980 por la que se regulan los criterios básicos de la defensa nacional y la organización militar, se define defensa nacional, «La defensa nacional es la disposición, integración y acción coordinada de todas las energías y fuerzas morales y materiales de la Nación, ante cualquier forma de agresión, debiendo todos los españoles participar en el logro de tal fin. Tiene por finalidad garantizar de modo permanente la unidad, soberanía e independencia de España, su integridad territorial y el ordenamiento constitucional, protegiendo la vida de la población y los intereses de la Patria, en el marco de lo dispuesto en el artículo 97 de la Constitución» (Ministerio de Defensa, 1980, p. 2).

5 El «Observatorio sociológico sobre la percepción ciudadana de las actividades, planes y programas del plan de cultura y conciencia de defensa» publicada en 2019 dedicó un apartado a la pregunta ¿Qué es para usted la cultura de defensa? Entre las respuestas propuestas: Conjunto de conocimientos que permiten al ciudadano ser consciente de la necesidad de defender sus intereses, de su sociedad y de sus valores /Costumbres, tradiciones y estilo de vida de las FAS/ Desarrollo científico y tecnológico aplicado a la industria de defensa y seguridad/Actividades artísticas e intelectuales relacionadas con las FAS/ Conocimientos de la historia y patrimonio militar/ Conocimiento de los recursos del Estado para hacer frente a los riesgos y amenazas. Aunque con porcentajes diferentes todas fueron elegidas. https://www.defensa.gob.es/portaldecultura/Galerias/docencia/ficheros/2020/Julio/Informe_Defensa_def_12dic.pdf.

sobre la percepción ciudadana de las actividades, planes y programas del plan de cultura y conciencia de defensa». A este respecto, afirma Miguel Ángel Ballesteros:

> «En la actualidad debemos hablar de cultura de seguridad y defensa o simplemente de Seguridad, que necesariamente incluye el concepto defensa. La mayor parte de las actividades que hoy se llevan a cabo en nuestras unidades militares se enmarcan en el ámbito de la seguridad y no solo de la defensa, ya que mientras la defensa es la forma de oponerse a un peligro o a una amenaza, la seguridad es mucho más exigente y más difícil de alcanzar, tiene un carácter más preventivo y más utópico al tratar de mantener fuera de todo riesgo, peligro o amenaza a las personas, bienes objeto de la seguridad (Ballesteros, 2011, p. 53)».

Así, la aproximación utilizada en este artículo para los términos «cultura de seguridad» y «cultura de defensa» sería la propuesta en el Portal de Cultura de Defensa[6], basada en la Ley 36/2015 de Seguridad Nacional, donde se propone a la pregunta ¿Qué es la cultura de defensa? la siguiente respuesta:

> «El Gobierno promoverá cultura de Seguridad Nacional (…). Para ello, el Gobierno pondrá en marcha acciones y planes que tengan por objeto aumentar el conocimiento y la sensibilización de la sociedad acerca de los requerimientos de la de la Seguridad Nacional, de los riesgos y amenazas susceptibles de comprometerla (…).
>
> »El Ministerio de Defensa contribuye a la cultura de Seguridad Nacional con la "cultura de defensa", entendida como el conjunto de conocimientos que permite a las personas desarrollar juicios u opiniones sobre los instrumentos con que el Estado protege a los ciudadanos de determinados peligros, siendo las Fuerzas Armadas uno de los instrumentos importantes» (negrita de la autora).

Factores que ralentizarían y/o dificultarían la inclusión de la cultura de seguridad y defensa en el currículum escolar

La sociedad del siglo XXI tiene que hacer frente a nuevos riesgos y amenazas de los que la educación, de manera progresiva, se va haciendo eco. A este respecto, el especialista en educación Jean-Marie De Ketele afirma:

> «Si, entre 2005 y 2014, los sistemas educativos han visto la creciente relevancia de la globalización, de evaluaciones internacionales y de sistemas educativos asiáticos, asisten desde entonces a una aceleración del desarrollo de numerosos fenómenos (tecnológicos, movilidad, éxodos climáticos, económicos o políticos, presiones ejercidas por organizaciones supranacio-

6 MINISTERIO DE DEFENSA, Portal de Cultura de Defensa, https://www.defensa.gob.es/portaldecultura/comun/culturaDefensa.html.

> nales, por ONG, por el mercado o por instancias filosóficas o religiosas, creciente relevancia de "la escuela de la sombra[7]") y en consecuencia, a tensiones entre tradición y modernidad, entre repliego comunitario y apertura a la diversidad, entre funciones educativas del colegio y las requeridas por la evolución de la sociedad, entre zonas (regiones supranacionales, país, región del país, barrios) favorecidos y desfavorecidos, entre bien privado y bien común. Para hacer frente, las autoridades políticas y educativas intentan reformar los sistemas establecidos, cuyos sistemas educativos tienen por objeto formar los actores del mundo del mañana (De Ketele, 2020, p. 13)».

En esta misma línea se pronunciaba[8] el documento publicado tras el XIV Congreso Internacional de Teoría de la Educación, que tuvo lugar en Murcia del 21 al 23 de noviembre de 2017, organizado –con carácter internacional– por el departamento de Teoría e Historia de la Educación de la Universidad de Murcia y la red académica Seminario Interuniversitario de Teoría de la Educación (SITE) bajo el título «La educación ante los retos de la nueva ciudadanía»:

> «Desde las primeras décadas del siglo XXI hemos vivido cambios inimaginables que han alcanzado a todos los sectores de la sociedad. Aunque se han producido grandes avances en las condiciones de la vida en común, generado por la irrupción de nuevas realidades sociales de carácter global, en el mundo hay aún mucho sufrimiento. Los conflictos bélicos y el éxodo de millones de personas, la creciente desigualdad entre ricos y pobres, los problemas medioambientales o las continuas discriminaciones por razones de sexo, cultura o religión, han convertido a la vida ciudadana en un asunto de especial atención porque afecta a los distintos sectores de la sociedad (familia, escuela, medios de comunicación, cultura y religión) (Universidad de Murcia, 2017, p. 4)».

A este respecto, tal y como se ha mencionado en la Introducción, desde hace décadas los documentos estratégicos españoles han propuesto la educación formal como vía para la toma de conciencia de la población de los conflictos armados, el terrorismo, la ciberseguridad, el crimen organizado, etc., sin mucho éxito. Algunos de los elementos que podrían estar ralentizando su inclusión se tratan a continuación.

La falta de un pacto de estado en educación

En «Papeles para un pacto educativo» (Marina, J. A, Pellicer, C., Manso, J., 2016, p. 1) se afirma, haciendo referencia a las reformas educativas, que: «Tan peligrosa

7 Se conoce como «école de l'ombre» (escuela de la sombra) a los cursos particulares, suplementario impartido por profesores o empresas.

8 UNIVERSIDAD DE MURCIA; AGENCIA REGIONAL DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA (Fundación Séneca). La educación ante los retos de una nueva ciudadanía, 2017, https://digitum.um.es/digitum/handle/10201/57819.

es la inmovilidad como instalarse en un cambio permanente». Así, en España se han aprobado desde la transición ocho leyes educativas, coincidiendo siempre con los cambios de gobierno[9]. Siguiendo el orden cronológico aparece la Ley Orgánica 5/1980, con ella se regula el Estatuto de Centros Escolares (LOECE), en 1985 se aprueba la Ley Orgánica del Derecho a la Educación (LODE), en 1990 la Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo de España (LOGSE), en 1995 la Ley Orgánica de la Participación, la Evaluación y el Gobierno de centros docentes (LOPEG), en 2002 la Ley Orgánica de Calidad de la Educación (LOCE), en 2006 la Ley Orgánica de Educación (LOE), en el 2013 la Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE) y el 25 de noviembre de 2020 tiene entrada en el Senado la Ley Orgánica de Modificación de la Ley Orgánica de Educación (LOMLOE), reflejo del «consenso básico» alcanzado en la aprobación del artículo 27 de la Constitución[10].

No obstante, a lo largo de estos años se han llevado a cabo diversos intentos[11] para conseguir una política educativa de Estado, sin éxito hasta el momento. En 1997 tuvo lugar el primero a iniciativa de la Fundación Encuentro; el segundo, en el año 2004 con María Jesús San Segundo Gómez (Ministra de Educación); en 2009 se impulsó otro acercamiento a iniciativa de Ángel Gabilondo (Ministro de Educación) y; finalmente, a finales de 2016, se aprobó una Subcomisión para la elaboración de un Pacto de Estado Social y Político –roto 15 meses después –. A este respecto afirma Goodson:

> «La escuela siempre ha sido un "terreno de enfrentamiento" donde las fuerzas e influencia de diversos grupos sociales han luchado para conseguir que se diera prioridad a sus propósitos. Se ha llevado a cabo un amplio trabajo sobre las implicaciones políticas y los resultados de esta

9 «En el ámbito educativo, el PSOE y el PP siempre han votado en contra de sus respectivas leyes de educación, apareciendo en los medios de comunicación como portadores de una lucha sin cuartel, con posturas permanentemente enfrentadas e irreconciliables; sin embargo, la LOCE (2002) del PP no derogó íntegramente las normas anteriores del PSOE; todo lo contrario, mantuvo capítulos sustanciales como el de los fines y principios, la participación en la enseñanza, la formación profesional, la educación compensatoria, la calidad, etc.; y, si se compara con la LOE (2006), hay textos coincidentes en los objetivos» ESTEBAN FRADES, Santiago. Condicionantes y antecedentes del pacto educativo y social en España, *Revista de la Asociación de Inspectores de Educación de España*, n.º 12, 2010, p. 5.

10 DE PUELLES BENÍTEZ, Manuel, MENOR CURRÁS, M. (coord.). El artículo 27 de la Constitución: Cuaderno de quejas, ed. Morata, 2018, «El artículo 27 de la Constitución es el que tuvo más enmiendas», ESTEBAN, *óp. cit.* p. 2.

11 Para cada intento de acercamiento de posturas se ha elaborado un documento que permite dar una visión sobre la situación educativa. «Declaración conjunta a favor de la educación» (1997): https://www.fund-encuentro.org/fundacion_php/cuadernos/varios/Declaracion%20conjunta.pdf, «Una educación de calidad para todos y entre todos» (2004) https://sede.educacion.gob.es/publiventa/descarga.action?f_codigo_agc=18944, «Bases para un pacto social y político por la Educación» (2009) https://intersindical.org/stepv/acsin/pacte2010/7-pactofinal220410.pdf , «Papeles para un pacto educativo» (2016).

> continua lucha. Uno de los ámbitos subdesarrollados, sin embargo, ha sido el enfrentamiento a causa del currículum escolar (Goodson, 1995, p. 53)».

El resultado es el cambio constante en los programas, asignaturas, fines, etc., que habrían influido y podrían seguir influyendo en la inclusión de la «cultura de seguridad y defensa» en el sistema educativo. Un ejemplo de esta situación lo explica Javier Casas[12]:

> «Cuando en el año 2006 la Ley Orgánica 2/2006 de Educación creó la asignatura "Educación para la Ciudadanía y los derechos humanos" (…) permitió introducir en el currículo de esta materia, en primaria, secundaria y bachillerato, aspectos sustantivos tan básicos como es el concepto de la defensa como un servicio esencial para la comunidad, cívico y solidario al servicio de la paz (…). Posteriormente, la nueva Ley Orgánica 8/2013 para la mejora de la calidad educativa, de 9 de diciembre de 2013, ha introducido una nueva asignatura en la Enseñanza Primaria denominada Valores sociales y cívicos, y en la Enseñanza Secundaria Obligatoria (ESO) "Valores éticos" (…). A propuesta de la SEGENPOL, el currículo de la asignatura "Valores Éticos" incorporó dos elementos relevantes para que los jóvenes puedan reflexionar sobre el valor de la defensa para la protección de la paz y el bienestar de todos. Confiamos que esta trayectoria se mantenga en el momento de redactar los libros de texto correspondientes a las nuevas asignaturas de "Valores"». (Casas, 2015, pp. 236-238) (negrita de la autora).

Por lo tanto, tal y como señala la asociación ANELE en su Informe «El libro educativo en España 2017-18»:

> «Existe unanimidad en el reconocimiento de la necesidad, oportunidad y conveniencia de alcanzar un pacto educativo. Sin un acuerdo básico sobre los principios que deben regir la educación, asumidos por la ciencia, contrastados por la experiencia y compartidos por la inmensa mayoría de

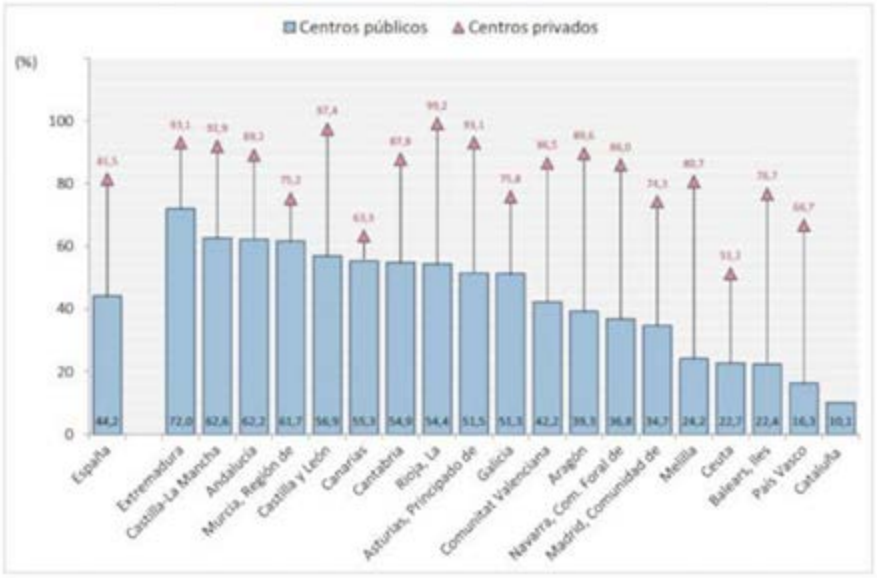
12 Un aspecto que frenaría o no estaría de acuerdo con la inclusión, en este caso de la «cultura de defensa» –la presencia de las Fuerzas Armadas en educación– según Javier Casas sería una parte de la población «A finales de los años 90 se produjo ya una aproximación desde el Ministerio de Defensa hacia la comunidad educativa, para introducir alguna reflexión sobre la defensa en el ámbito escolar, pero con resultado negativo tras la acusación de algunas asociaciones de padres y docentes de estar pretendiendo «militarizar la enseñanza» (Casas, 2015, p. 236). En esta línea se encuentra la denuncia por parte de la CGT Aragón y La Rioja, por un curso de formación del profesorado impartido por el ejército (2019) bajo el título «La cultura de paz, seguridad y defensa: una responsabilidad compartida», http://www.cgtfedens.com/cgt-denuncia-un-curso-de-formacion. Si bien, en otro artículo se señala: «Sin embargo el progresivo aprecio que, con posterioridad, la sociedad española viene mostrando hacia sus militares ha hecho que en 2007 los planteamientos de la nueva asignatura hayan sido incorporados con naturalidad, entendiendo que son parte de los servicios públicos que el Estado presta a los ciudadanos», (Casas, 2012, pp. 20-21).

los expertos, es imposible una educación eficaz que haga ciudadanos libres» (ANELE, 2018, p. 4).

La asignatura «Valores Éticos»

La asignatura de «Valores Éticos», en secundaria en general y en 4º de la ESO en particular, está clasificada como una asignatura específica, es decir, está regulada parcialmente por las comunidades autónomas y permiten a los alumnos la libertad de elección entre «Valores Éticos» o «Religión». En la horquilla de tiempo propuesta para este trabajo, año 2016-2017, la asociación «Europa Laica[13]» publicó el artículo «Datos de alumnado que da clases de religión curso 2016-2017 según el Ministerio de Educación». A partir del gráfico se puede constatar para este periodo una diferencia muy acentuada en la elección de la asignatura por comunidades y entre el sector público y el privado.

Figura D1.35
Porcentaje de estudiantes que cursan enseñanzas de religión en Educación Secundaria Obligatoria, por Comunidades y Ciudades Autónomas. Curso 2016-2017



Fuente: Europa Laica

La existencia de la asignatura de religión en la enseñanza obligatoria responde a los tratados que el estado español firmó en 1979 con la Santa Sede y en 1992 con la iglesia evangélica, judía y musulmana, en cumplimiento con el artículo 27.3 de la Constitución «Los poderes públicos garantizan el derecho que asiste a los padres para que

13 Europa Laica, «Datos de alumnado que da clases de religión curso 2016-2017 según el Ministerio de Educación», https://laicismo.org/datos-de-alumnado-que-da-clase-de-religion-curso-2016-2017-segun-el-ministerio-de-educacion/212831.

sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones».

Así, y pese a no ser una asignatura obligatoria, el acuerdo marco interadministrativo firmado el 4 de diciembre de 2015 entre el Ministerio de Defensa y el Ministerio de Educación, en la cláusula segunda dedicada a la «Finalidad» la propone para el desarrollo de dicha cultura:

> «La finalidad del presente acuerdo es promover el conocimiento y la sensibilización de los jóvenes escolares sobre los temas relacionados con la paz, la seguridad y la defensa, en particular a través del desarrollo de los contenido curriculares de las asignaturas de "Valores Sociales y Cívicos" y "Valores Éticos" de manera que se difunda, en los centros escolares de Primaria y Educación Secundaria Obligatoria, la cultura de defensa y los valores asociados a ella, como instrumento al servicio de la paz y la libertad». (Ministerio de Defensa, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, 2015, p. 3).

A la vista de esta información se puede concluir que, si la «cultura de seguridad y defensa» se incluye en la asignatura «Valores Éticos» –como propone el acuerdo marco interadministrativo–, el contenido no estaría al alcance de los alumnos que eligieran «Religión».

La formación del profesorado

En el acuerdo marco interministerial firmado en el año 2015 para la mejora de los conocimientos en educación de la cultura de seguridad y defensa (Izquierdo, 2016, p. 2), en la cláusula segunda (Finalidad) punto 3, se propone como actuación la formación del profesorado (Ministerio de Defensa, Ministerio de Educación, 2015, p. 4).

En efecto, ya desde el año 2014 se habría empezado a impartir cursos dirigidos a la formación de docentes en «cultura de seguridad y defensa», en general presenciales, si bien, en el año 2018 se impartió «La defensa, un bien público», a través de la plataforma INTEF. Los títulos acordados para los cursos presenciales han sido diversos: «Ciudadanos consciente en un mundo en conflicto», «Estrategias para la seguridad y la paz: nuevos escenarios», « La cultura de la paz, la seguridad y la defensa: una responsabilidad compartida», «Una educación para la paz y la seguridad». Los lugares en los que se han desarrollado son, entre otros, Zaragoza, Valladolid, Murcia[14], Madrid[15],

14 Aula Telemática del Profesorado, La cultura de la paz, la seguridad y la defensa IV: una responsabilidad compartida, https://teleformacion.murciaeduca.es/course/info.php?id=5388&lang=es_es.

15 CESEDEN, Inauguración del curso para profesores de Madrid «Ciudadanos conscientes en un mundo en conflicto» IV Edición, 2018, https://www.defensa.gob.es/ceseden/ceseden/actividades/noticias/noticias/2018/2018_04_Inauguracion_Curso_para_profesores_CAM.html.

Oviedo[16], etc. Además, entre las características se encuentra que el cupo es de unas veinticinco a treinta plazas, con una carga horaria que oscila entre las doce y cuarenta horas, impartiéndose una vez al año.

Entre los contenidos se encontraría la cultura de la paz, la seguridad y la defensa, las Estrategias de seguridad: los riesgos y amenazas en un mundo globalizado, el ciberespacio como escenario criminal, terrorista y de guerra, la contribución de España a la paz y seguridad: participación de nuestras FAS en misiones demisiones de paz, la UME, el papel de la mujer en las Fuerzas Armadas, ciberseguridad, reclutamiento y orientación en el Ministerio de Defensa, la dimensión internacional de la seguridad: ONU, UE, OTAN, conflicto, opinión púbica y medios de comunicación, etc.

Así, el número de participantes por curso, la frecuencia, los pocos lugares dentro de las comunidades en las que se ha puesto en marcha, indicarían que la formación del profesorado sigue un curso lento. Por lo tanto, sin un profesorado formado difícilmente se podría transmitir la «cultura de seguridad y defensa», lo que permitiría incluirlo como uno de los elementos que frenarían la inclusión de los conocimientos citados.

La descentralización educativa

La centralización o descentralización de un país no es una cuestión casual, sino que pesan factores históricos y factores políticos (Puelles, p. 355, 1992), si bien además de «la historia −tradición, inercias, mentalidades, experiencias anteriores− y la organización política», se suman «factores ideológicos, geopolíticos, demográficos, lingüísticos, culturales, económicos, financieros, socioprofesionales» (Viñao, 1994, p. 32). Así, España ha sido durante los s. XIX y XX un país centralizado, si bien −y acotando la situación a la actualidad−, a partir de la Constitución de 1978 se inicia una descentralización a diversos niveles en la que se incluye la educación.

La UNESCO define la descentralización como «la transferencia, a niveles diferentes, de poderes de decisión del gobierno central hacia las administraciones intermedias, las administraciones locales, los establecimientos escolares» (UNESCO, 2005, p. 13). A este respecto, y aplicándolo en el sistema español educativo, la distribución de competencias es la siguiente:

> «El sistema autonómico de organización territorial del Estado posee una influencia directa en el campo educativo y curricular, y supone, en términos generales, que el Estado asume la competencia de aprobar la normativa

16 CPD Oviedo, Estrategias para la seguridad y la paz: nuevos escenarios https://cproviedo.es/estrategias-para-la-seguridad-y-la-paz-nuevos-escenarios.

básica educativa –entre las que se encuentran las enseñanzas mínimas y comunes–, además de otras competencias de carácter exclusivo, mientras que las Comunidades Autónomas se encargan de desarrollar y completar dicha normativa básica y de gestionar el sistema en su ámbito territorial. Este reparto competencial es el reflejo, en el mundo educativo, del proceso descentralizador de la organización territorial del Estado originado con la regulación del Título VIII del Texto Constitucional». (Frías, 2007, p. 203).

Así, el reparto de competencias educativas en el diseño del currículo básico para la Educación Secundaria Obligatoria, estaría repartida entre el Ministerio de Educación y Formación Profesional, las consejerías o departamentos de Educación de las comunidades autónomas y los centros educativos. Se destaca a continuación algunas de ellas siguiendo el contenido desarrollado por Eurydice[17]:

Ministerio de Educación y Formación Profesional:

- determinar los contenidos comunes y los estándares de aprendizaje evaluables de las asignaturas troncales,
- determinar los estándares de aprendizaje evaluables de las asignaturas específicas.

Consejerías o departamentos de Educación de las comunidades autónomas:

- complementar los contenidos de las asignaturas troncales,
- establecer los contenidos de las asignaturas específicas y de libre configuración.

Centros educativos:

- complementar los contenidos de todas las asignaturas en función de la oferta educativa.

Por lo tanto, para que la «cultura de seguridad y defensa» llegara a todo el alumnado, debería formar parte de las competencias del Ministerio de Educación (contenidos comunes). Si bien, como ya se ha señalado la asignatura «Valores Éticos» forma parte de las asignaturas específicas, lo que implicaría, siguiendo la información obtenida por Eurydice, que el Ministerio de Educación determina los estándares de aprendizaje pero serían las consejerías o departamentos de Educación de las comunidades autónomas las que establecerían los contenidos.

Las editoriales y los libros de texto

Los años 70 traen consigo cambios en el campo de la pedagogía escolar, una ley educativa que hace obligatoria la escolarización y un aumento de la natalidad, (Beas,

17 Eurydice, Organización y administración general del Sistema Educativo, https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/organisation-and-governance-79_es.

1999, p. 10), «lo que da lugar a que algunas editoriales languidezcan» (Miñon, Magisterio, Dalmau Carles, Hijos de Santiago Rodríguez…) y otras emerjan con fuerza en el mercado de los libros (Anaya, Santillana, Vicens Vives…) (Beas, 1999, p. 145). Entre los cambios, también señalar que la enciclopedia sería sustituta por el libro de texto, especializándose por asignaturas el libro se convierte –junto al papel de las editoriales– en un eje fundamental para la adaptación del currículum escolar, cuya incidencia es «relevante tanto cualitativa como cuantitativamente, ya que es en la práctica, un elemento didáctico que influye y condiciona fuertemente lo que se hace en la mayoría de las clases» (Cintas, 2000, p. 97).

Partiendo de este contexto, y centrando su papel en uno de los aspectos que frenarían la inclusión de la «cultura de seguridad y defensa», en el marco educativo se podría destacar la adaptación curricular[18]. En efecto, los libros de texto[19], aunque deberían ser mediadores del aprendizaje, se han convertido históricamente «en la más importante propuesta curricular que interpreta y concreta el currículo oficial para el profesorado» (Braga, 2016, p. 202). A este respecto afirma Rosa Cintas Serrano:

> «Los estudios realizados han aportado interesantes reflexiones sobre cómo es el currículum que elaboran las editoriales para los profesores y qué efectos tiene sobre la práctica educativa, mostrando bastante consenso en sus puntos de vista: la Administración educativa está permitiendo que sean las editoriales las que diseñen el currículum que se lleva a la práctica en la mayoría de las escuelas: las editoriales movidas por intereses de mercado y sin unos criterios ni exigencias claras de la Administración, elaboran generalmente libros que sean cómodos para los docentes y no propuestas renovadoras que pudieran contribuir a una renovación de la enseñanza». (Cintas, 2000, p. 98).

Si bien, la «oferta es suficientemente rica y variada como para que el profesorado pueda elegir y desechar aquellos libros que no se ajusten al alumnado y a la normativa» (Beas, 1999, p. 150). En el análisis sobre los libros de texto de la asignatura «Valores Éticos» de 4º de la ESO, se constata la diversidad de propuestas editoriales[20] y la diversidad en la adaptación curricular de cada una de ellas.

18 También habría que destacar la importancia de una correcta supervisión curricular. En España, desde la supervisión curricular, la LOCE (2002) y, posteriormente, la LOE (2006) recogen que «la edición y adopción de libros de texto no requiere ningún tipo de autorización previa de la administración educativa» (Braga, 2016, p. 201).

19 Existe partidarios y detractores de la utilización del libro de texto. Los primeros lo consideran, entre otros, como garante de la igualdad, y los segundos consideran que escoge contenidos eliminando otros, merma el espíritu crítico o sustituye al profesor (Fernández, 2017, pp. 201-217).

20 No obstante, cabría hacer alusión a este respecto, a las publicaciones por parte del IEEE o ADALEDE sobre «cultura de seguridad y defensa» para apoyo del profesorado: IEEE, *Las Fuerzas Armadas en defensa de la paz y la seguridad*, Ministerio de Defensa, 2011, Casas Álvarez, Francisco Javier., De la Esperanza y Martín-Pinillos, José Manuel. *Educación para la ciudadanía. La defensa, compromiso cívico y solidario al servicio de la paz*, Ministerio de Defensa, 2010, etc. También, de publicaciones

Análisis

La parte práctica se centra en el estudio de la aparición –aproximativa, no exhaustiva– en los libros de texto de «Valores Éticos» del curso 2016-2017 de 4º de la ESO, de los riesgos y amenazas que se enumeran en las Estrategias de Seguridad Nacional, siendo éstos: los conflictos armados, el terrorismo, el crimen organizado, la proliferación de armas de destrucción masiva, el espionaje, el ciberespacio, vulnerabilidad marítima, aérea y terrestre, las infraestructuras críticas, la inestabilidad económica y financiera, la vulnerabilidad energética, los flujos migratorios, las emergencias y catástrofes, epidemias y pandemias, los efectos del cambio climático, los potenciadores del riesgo, así como también los aspectos relacionados con la cultura de defensa.

Las editoriales analizadas son nueve, por orden alfabético: Anaya, Diálogo, Edelvives, Proyecto Educativo, Santillana, SM, Tabarca, Teide, Tría.

Se tiene, además, en cuenta los aspectos relacionados con la «cultura de seguridad y defensa» que aparecen en el programa de la LOMCE, siendo estos dos: los elementos transversales y los contenidos del currículum en la asignatura de «Valores Éticos» de 4º de la ESO.

Así, los elementos transversales que aparecerían en el programa serían los siguientes,

- «Las Administraciones educativas fomentarán el aprendizaje de la prevención y resolución pacífica de conflictos (…), la paz**,** la democracia, el respeto a los derechos humanos, el respeto a los hombres y mujeres por igual, a las personas con discapacidad y el rechazo a la violencia terrorista, la pluralidad, el respeto al Estado de derecho, el respeto y consideración a las víctimas del terrorismo, y la prevención del terrorismo y de cualquier tipo de violencia.
- «La programación docente debe comprender (…) la violencia terrorista y de cualquier forma de violencia, racismo o xenofobia, incluido el estudio del Holocausto judío como hecho histórico. (…) Los currículos de Educación Secundaria Obligatoria y Bachillerato incorporarán elementos curriculares relacionados con el desarrollo sostenible y el medio ambiente, los riesgos de explotación y abuso sexual, el abuso y maltrato a las personas con discapacidad, las situaciones de riesgo derivadas de la inadecuada utilización de las Tecnologías de la Información y la Comunicación, así como la protección ante emergencias y catástrofes». (LOMCE, artículo 6) (negrita de la autora).

Y, los contenidos del currículum de la asignatura de «Valores Éticos» de 4º de la ESO, aparecerían en el siguiente recuadro:

especializadas en riesgos y amenazas, como por ejemplo: Tucker, Laura., *Entender el cambio climático: información y recursos para el profesorado*, Madrid, ed. Narcea, 2020.

BLOQUE 5. LOS VALORES ÉTICOS, EL DERECHO, LA DUDH Y OTROS TRATADOS INTERNACIONALES SOBRE DERECHOS HUMANOS

Criterios de evaluación	Estándares de aprendizaje
5. Conocer la misión atribuida, en la Constitución Española, a las fuerzas armadas y su relación con los compromisos que España tiene con los organismos internacionales a favor de la seguridad y la paz, reflexionando acerca de la importancia del derecho internacional para regular y limitar el uso y aplicación de la fuerza y el poder.	5.1 Conoce, analiza y asume como ciudadano, los compromisos internacionales realizados por España en defensa de la paz y la protección de los derechos humanos[21], como miembro de organismos internacionales ONU, OTAN, UE, etc. 5.2 Explica la importancia de la misión de las fuerzas armadas, (en el art. 15 de la ley de Defensa Nacional) en materia de defensa y seguridad nacional de derechos humanos, de promoción de la paz y su contribución en situaciones de emergencia y ayuda humanitaria, tanto nacionales como internacionales. 5.3 Analiza las consecuencias de los conflictos armados a nivel internacional, apreciando la importancia de las organizaciones internacionales que promueven y vigilan el cumplimiento de un derecho internacional, fundamentado en la DUDH.

BOE n.º 3, de 3 de enero de 2015, p. 543[22].

VALORES ÉTICOS 4º ESO	**1. ANAYA**
	2. DIÁLOGO
	3. EDELVIVES[23]
	4. PROYECTO EDUCATIVO
	5. SANTILLANA
	6. SM[24]
	7. TABARCA
	8. TEIDE
	9. TRIA[25]

21 Véase, https://sede.educacion.gob.es/publiventa/descarga.action?f_codigo_agc=21199 El Ministerio de Educación y Formación Profesional cuenta con un Centro de Publicaciones desde el año 1940, que es el encargado de ejecutar la actividad editorial y difusora de las publicaciones sobre los temas competencia del departamento: innovación educativa, formación profesional, formación del profesorado, tecnologías educativas, cooperación educativa, ordenación académica, educación en el exterior, becas y ayudas al estudio, ordenación, evaluación e innovación de las enseñanzas, expedición y convalidación de títulos oficiales españoles, elaboración del Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales, diseño y desarrollo de actuaciones en el aprendizaje técnico-profesional a lo largo de la vida.

22 MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE (2015). BOE n.º 3, de 3 de enero de 2015, pp. 169-546, https://www.boe.es/eli/es/rd/2014/12/26/1105/dof/spa/pdf.

23 El proyecto de Edelvives «se profundiza en la dignidad de la persona, el respeto a las relaciones interpersonales, el pensamiento crítico y reflexivo, la justicia, los derechos y la consecución de un sistema ético de valores», https://www.edelvives.com/es/proyectos-educativos/p/valores-eticos-eso. Así, no aparecen aspectos relacionados con la «cultura de seguridad», tal y como se ha planteado en este artículo.

24 Según aparece en la introducción del libro, el objetivo de la asignatura es la construcción de la propia personalidad.

25 En la página 44 del libro de Valores Éticos de 4º de la ESO, aparece la pregunta ¿es suficiente el calendario internacional de eventos históricos para concienciarnos de las cuestiones éticas del mundo actual? En dicha página aparecen numerosos días, para este cuadro se ha recuperado algunos que tienen que ver con las temáticas del artículo.

CONFLICTOS ARMADOS	**1.**	Las guerras fratricidas en África (p. 18), durante la Segunda Guerra Mundial muchos soldados afroamericanos de EE. UU. combatieron en Europa (p. 26), Guerra de Vietnam, Primera Guerra del Golfo (p. 38), Tribunal Internacional sobre Crímenes de Guerra (p. 51), enfrentamientos entre grupos se resuelven mediante guerras y persecuciones (p. 69), etc.
	2.	Bombardeo aéreo Kunduz norte de Afganistán víctimas tres niños (p. 7), huyendo guerra de Siria (p. 9), crímenes du guerra, contra la humanidad, Núremberg, campos de exterminio (p. 19), conflictos armados, genocidios étnicos (p. 38), 25 agosto ejército serbio apuntó (p. 39), bombardeo, francotiradores, genocidios (p. 39), a partir de la Segunda Guerra Mundial (p. 44), genocidio de Ruanda de 1994 (p. 46), infórmate guerra del Golfo de 2003 compara Siria contra Daesh en 2015 (p. 47), Corte Penal Internacional, guerra de los Balcanes, genocidio de Ruanda (p. 53), la guerra es una masacre entre gentes (p. 67), etc.
	3.	
	4.	Guerra civil años 90 Sierra Leona (p. 10), Segunda Guerra Mundial (p. 21), estado fallido (p. 37), guerra (p. 53), Corte Penal Internacional (p. 105), grandes conflictos bélicos a lo largo de la historia (p. 106), etc.
	5.	Somos una especie inherentemente violenta: guerra, genocidio, homicidio (p. 9), tras la Segunda Guerra Mundial (p. 13), cuando Tarim tenía 15 años la guerra se desató en su país (p. 16), Jacobo, superviviente del Holocausto judío (p. 16), Rebeca superviviente del Holocausto, cámara de gas (p. 17), niña afgana que, cuando cayó una bomba en su casa, muerto en la guerra (p. 17), globalización tensiones y riesgos (p. 37), Alfred Nobel fábrica de armamento, armamentística militar (p. 40), (*La guerra de los dos mundos*) ejército norteamericano, gases venenosos (p. 52), menores soldado, arrastrados por la guerra, niños que viven en conflictos armados (p. 56), la guerra es un hecho habitual en muchas zonas del planeta, situaciones de pobreza, marginación, violencia, reclutar menores soldado (p. 56), ¿qué es un niño soldado? (p. 58), Andouarin (Ruanda), Niara (Colombia), Zida (Darfur), campos de refugiados (p. 58), Joaquín González (excombatiente), John Costner (asesor militar), Lucien Badjoko (exniño soldado y escritor), Omar Centelles (jefe de reclutamiento de la guerrilla) (p. 59), acuerdos internacionales: menores en conflicto (p. 60), Corte de La Haya, la Corte Internacional de Justicia (muro entre Israel y Palestina, las fronteras de Namibia, el Sahara) (p. 61), «Nosotros, los pueblos de las Naciones Unidas, resueltos a preservar flagelo de la guerra» (p. 61), en la guerra niño soldado (p. 63), Diario de Joshu, «el hambre me está corroyendo, no sé si sobreviviremos» (p. 63), guerra de Vietnam (p. 66), la reinserción de los niños soldado (p. 66), ayuda para exniños soldado de Uganda (p. 67), etc.
	6.	No habrá paz entre naciones sin paz entre religiones (p. 13), la resolución de conflictos ¿cómo se deben resolver? (p. 15), guerras (p. 26), reglas para resolver los conflictos (p. 26), s. XX el más sangriento de la historia damnificados por conflictos políticos, religiosos y sociales (p. 29), enormes sumas de dinero en armamento que serviría para destruir el planeta (p. 37), crímenes abominables durante la Segunda Guerra mundial (p. 39), Sudáfrica (*apartheid*) (p. 45), el régimen nazi asesinó a más de cinco millones de personas (p. 46), s. XX genocidios, masacres, persecuciones (p. 46), torturado o muerto (p. 48), enfrentamientos entre hindúes y musulmanes (p. 50), el caso del coltán: fabricación dispositivos tecnológicos como móviles, videoconsolas, reservas República Democrática del Congo lucha control minas han producido víctimas, guerrillas, niños obligados a trabajar en las minas (p. 98), etc.

CONFLICTOS ARMADOS	**7.**	Las dos guerras mundiales convulsionaron al mundo, guerras han provocado atrocidades (p. 14), supervisar tregua entre Israel y países árabes vecinos, cese de conflictos armados (p. 59), Salvador, Guatemala, Namibia, Camboya, Mozambique, Tayikistán, Sierra Leona, Burundi, guerras civiles República Democrática del Congo, República Centroafricana, Timor Oriental, Sierra Leona, Kosovo (p. 60), horrores de la Segunda Guerra Mundial, desapariciones forzadas, «estado fallido» (p. 99), genocidio de Ruanda (p. 104), etc.
	8.	Guerras, destrucción, asesinatos, torturas, genocidios (p. 12), holocausto, genocidio (p. 79), militarización de los conflictos (p. 87), guerras de Afganistán, Irak, Siria (p. 93), países pobres más propensos conflictos armados (p. 95), muertes en guerras civiles (p. 85), actos de genocidio (p. 97), etc.
	9.	Víctimas del Holocausto (p. 44), Día Internacional en Apoyo de las Víctimas de la Tortura (p. 44), Semana del Desarme (p. 44), Día Internacional para la Prevención del Medio Ambiente en la Guerra y los Conflictos Armados (p. 44), judíos dirección Auschwitz, campo de concentración, Segunda Guerra Mundial (p. 66), inventos, la pólvora (p. 68), ¿en qué sentido puede usarse la pólvora de forma constructiva? (p. 72), etc.
TERRORISMO	**1.**	Terrorismo (p. 40), ataques de grupos violentos (p. 46), grupos terroristas que ejecutan acciones puntuales (p. 48), terrorismo internacional (p. 84), etc.
	2.	Septiembre 2005 periódico danés terrorismo (p. 19), *Charly Hebdo* radicales musulmanes (p. 24), atentados terroristas Francia 2015 (p. 40), Daesh se gestó en prisiones de Irak tras guerra del Golfo (p. 40), ¿Cuál es la mejor política acabar con terrorismo? (p. 41), Daesh (Estado Islámico) ocupaba zonas Siria e Irak, bombardeos selectivos, víctimas civiles (p. 47), ¿crees casualidad grupos terroristas fortalecido en zonas pobreza? (p. 81), etc.
	3.	
	4.	Terrorismo (p. 53), amenazas para la seguridad terrorismo atentado Torres Gemelas Nueva York (11 septiembre 2001), 11 de marzo de 2004 en Madrid, atentados en Paris 13 noviembre 2015, Bruselas (22 de marzo 2016), (p. 108), etc.
	5.	
	6.	Atentados terroristas (p. 26), etc.
	7.	
	8.	El terrorismo del s XXI ha evolucionado, tienen armamento similar naciones, armamento nuclear, químico, control de redes cibernéticas, carácter global, violencia indiscriminada, etc. (p. 34), busca y comenta actos terroristas (p. 35), terrorismo se nutre del clima de violencia de la guerra, la desigualdad, (p. 39), GAL, ETA (p. 77), elige un conflicto describe sus causas (p. 89), después de los atentados de las Torres Gemelas –significaron giro en el terrorismo internacional – (p. 92), atentados de Moscú, Londres, Bruselas (p. 94), atentados 11 de septiembre 2001, terrorismo especialmente yihadista (p. 98), etc.
	9.	
CRIMEN ORGANIZADO	**1.**	
	2.	Ocho millones de niños obligados a trabajar servidumbre: prostitución, pornografía, soldados en conflictos armados, actividades ilícitas (p. 37), mafias explotan mujeres sexualmente o a inmigrantes, traficantes de armas (p. 40), cortar fuentes financiación, impedir comercio de armas (p. 48), se explota mujeres a través prostitución (p. 52), la trata de seres humanos (p. 56), investiga sobre las mafias que traen inmigrantes (p. 92), etc.
	3.	
	4.	Trata de mujeres y niñas (p. 26), mafias y crimen organizado, trata, tráfico de drogas, armas, órganos humanos o blanqueo de dinero (p. 108), etc.

CRIMEN ORGANIZADO	**5.**	Trabajo infantil y explotación laboral (p. 39), Iqbal Masih trabajó como esclavo (p. 70), uno de cada diez trasplantes en el mundo proviene del tráfico ilegal (p. 75), etc.
	6.	Trata de personas (p. 47), explotación sexual (p. 48), nadie estará sometido a esclavitud (p. 51), etc.
	7.	
	8.	En el campo laboral niños explotados (p. 34), dinero blanqueado del tráfico de drogas (p. 40), delincuencia internacional (p. 58), crimen organizado (p. 94), blanqueo de capitales (p. 96), narcotráfico, crimen organizado (p. 96), narcotráfico, crimen organizado, traficantes de drogas (p. 97), delincuencia organizada (p. 99), fraude por Internet (p. 99), ¿qué es la yihad? (p. 99), etc.
	9.	Niños hindúes trabajando en una fábrica de ladrillos (p. 8), explotación infantil (p. 11), la no explotación de niños (p. 18), etc.
PROLIFERACIÓN DE ARMAS DE DESTRUCCIÓN MASIVA	**1.**	
	2.	Corea del Norte realiza ensayos nucleares, programa nuclear Irán (p. 41), 30 000 armas nucleares (p. 41), investiga qué países tienen armas nucleares (p. 42), bomba atómica de Hiroshima (p. 62), etc.
	3.	
	4.	Ciencia y tecnología problemas se enfrenta la humanidad ya sean de carácter nuclear (armas y plantas nucleares), químico (contaminación medioambiental), biológico (pérdida de biodiversidad) o informativo (privacidad, realidad virtual), (p. 60), etc.
	5.	Proliferación de armas nucleares (p. 61), Hiroshima (p. 66), boicotear ensayos nucleares (p. 78), etc.
	6.	
	7.	Organismo internacional de energía atómica (OIEA), seguridad nuclear y no proliferación de las armas nucleares (p. 55), etc.
	8.	
	9.	La bomba atómica poder prácticamente ilimitado de la tecnología (p. 58), poder nuclear (p. 58), etc.
ESPIONAJE	**1.**	Peligros de la sociedad de la información: espionaje (p. 40), etc.
	2.	
	3.	
	4.	
	5.	SHIELD (Sistema Homologado de Inteligencia, Espionaje, Logística y Defensa), superorganización secreta de inteligencia (p. 40), el 1985 los servicios secretos franceses lo hundieron (p. 7 8), etc.
	6.	
	7.	
	8.	
	9.	
CIBERESPACIO	**1.**	El satélite Sentinel 1 (p. 34), etc.
	2.	
	3.	
	4.	
	5.	Campos uruguayos pistas despegue naves espaciales (p. 52), etc.
	6.	

CIBERESPACIO	**7.**	Ciberbullying (p. 21), telecomunicaciones por satélite, satélites (p. 35), NASA, ilustraciones aterrizaje naves en la Luna, misiones a la Luna (p. 58), misión planetaria New Horizons, sonda espacial (p. 106), etc.
	8.	
	9.	El hombre en la Luna (p. 60), construcción de sofisticados artefactos tecnológicos que permiten transportar al hombre a la Luna (p. 61), etc.
VULNERABILIDAD MARÍTIMA, ESPACIO AÉREO Y TERRESTRE	**1.**	Piratería (p. 40), carrera espacial (p. 130), etc.
	2.	
	3.	
	4.	Agotamiento de recursos naturales (p. 85), nuestro planeta no puede suministrar indefinidamente recursos (p. 117), etc.
	5.	
	6.	Conservar y utilizar los océanos, y mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible, proteger, promover usos sostenible de los ecosistemas terrestres (p. 51), etc.
	7.	
	8.	
	9.	
INFRAESTRUCTURAS CRÍTICAS	**1.**	
	2.	
	3.	
	4.	
	5.	
	6.	Construir infraestructuras (p. 51), etc.
	7.	
	8.	
	9.	
INESTABILIDAD ECONÓMICA Y FINANCIERA	**1.**	La economía (p. 34), año 2008 crisis económica afectó a España (p. 84), etc.
	2.	Crisis económica del 2008 (p. 78), etc.
	3.	
	4.	Crisis económica (p. 85), etc.
	5.	Conceptos fundamentales de la economía (p. 84), etc.
	6.	Si hay una crisis económica en China, puede causar cierre fábricas en México (p. 10), etc.
	7.	Crisis griega (p. 24), crisis económica a nivel mundial (p. 86), etc.
	8.	Crisis financieras (p. 58), etc.
	9.	
VULNERABILIDAD ENERGÉTICA	**1.**	Escasez de recursos (p. 46), etc.
	2.	Agotamiento progresivo de las fuentes de energía (p. 97), etc.
	3.	
	4.	Pérdida de biodiversidad, deforestación acelerada, etc. ponen en peligro la sostenibilidad del planeta, (p. 53), etc.
	5.	
	6.	Objetivos para el 2030 garantizar disponibilidad agua, energía asequible, segura y sostenible para todos (p. 51), etc.
	7.	Utilización sostenible de los recursos naturales, incluida la tierra, el agua, el aire, el clima (p. 54), etc.
	8.	
	9.	

FLUJOS MIGRATORIOS IRREGULARES	**1.**	Conflictos bélicos y crisis humanitarias provocan flujos migratorios (p. 84), se ven obligados a desplazarse, convirtiéndose en refugiados (p. 113), etc.
	2.	Emigrantes, refugiados, tener que abandonar forzosamente su país por la guerra (p. 9), desplazamientos forzados (p. 38), éxodo de ciudadanos sirios en 2015 y 2016 debido conflicto (p. 81), hambre y pobreza principales motivos de mayoría de éxodos migratorios (p. 86), migraciones y xenofobia (p. 88), migraciones y derechos humanos (p. 89), flujos migratorios (p. 96), etc.
	3.	
	4.	Movimientos migratorios (p. 40, p. 85), etc.
	5.	Poblaciones desplazadas (p. 72), etc.
	6.	Campamentos de refugiados, emigrantes que se arriesgan a morir por conseguir una vida más digna (p. 26), denegación derecho de asilo a refugiados (p. 47), etc.
	7.	Las infracciones en los derechos de los migrantes (p. 16), los flujos migratorios de la población en búsqueda de oportunidades de vida, éxodos de situaciones bélicas (p. 34), etc.
	8.	Campo de refugiados (p. 81), éxodo masivo de refugiados (p. 87), grandes desplazamientos de personas que se ven obligadas a emigrar (p. 97), etc.
	9.	País emisor de emigrantes, receptor de emigrantes (p. 14), Día Mundial de los Refugiados (p. 44), etc.
EMERGENCIAS Y CATÁSTROFES	**1.**	Catástrofes humanitarias (p. 46), etc.
	2.	Accidente de Chernóbil 26 abril 1986 (p. 62), desastres naturales a veces consecuencia contaminación ambiental (p. 81), terremoto de Haití 2010 (p. 4), etc.
	3.	
	4.	
	5.	Catástrofes naturales (p. 72), ayuda de emergencias (p. 72), etc.
	6.	
	7.	Código de conducta en la Ayuda en Desastres 1994 (p. 22), desastres naturales (p. 93), etc.
	8.	Situaciones de catástrofes (p. 94), etc.
	9.	Día Internacional para la Reducción de Desastres Naturales (p. 44), etc.
EPIDEMIAS Y PANDEMIAS	**1.**	Mundo asolado por una epidemia (p. 33), etc.
	2.	
	3.	
	4.	
	5.	Víctimas de epidemias (p. 72), detener una epidemia, como el reciente brote del virus de Ébola (p. 73), etc.
	6.	Preservación de enfermedades y catástrofes (p. 99), etc.
	7.	Epidemias (p. 93), etc.
	8.	Epidemias (p. 58), etc.
	9.	
EFECTOS DERIVADOS DEL CAMBIO CLIMÁTICO	**1.**	Daños ecológicos: los materiales que agotamos, lo que contaminamos, las especias que extinguimos (p. 36), desarrollo sostenible (p. 48), Conferencia cambio climático en París (p. 82), recursos naturales sobreexplotación (p. 82), etc.

EFECTOS DERIVADOS DEL CAMBIO CLIMÁTICO	**2.**	Aumento de la contaminación del medio ambiente y cambio climático, cumbres Kioto y Paris 2015 (p. 64), Ghana cementerio de aparatos electrónicos desechados (p. 96), capa de ozono, contaminación medio ambiental, desaparezcan especies animales y vegetales, aumento temperatura, guerras por el agua, mundo insostenible (p. 97), contaminación del aire, lluvia ácida, desaparición capa ozono, contaminación agua residuos tóxicos, erosión y desertización del suelo (p. 98), residuos centrales nucleares, uso pesticidas, cultivos transgénicos (p. 99), deforestación, deshielo, corrientes migratorias, sequías, carencia agua potable (p. 100), aumento temperatura global, incremento nivel del mar, deshielo, radicalización tormentas tropicales (p. 101), extinción biodiversidad, desaparición peces (p. 101), etc.
	3.	
	4.	Crisis ecológica (p. 85), «calentamiento global» (p. 85), degradación medio ambiente, desaparición bosques, pérdida biodiversidad, contaminación atmosférica, escasez de agua potable, (p. 108), deforestación, cambio climático, lluvias ácidas y radioactivas, agujeros capa de ozono, (p. 120), *smartphones*, *tablets*, amenaza medio ambiente, no control reciclaje baterías y basura electrónica, (p. 121), contaminación (p. 125), generación de residuos (p. 126), etc.
	5.	Rainbow Warrior vertido de barriles tóxicos al mar o caza de ballenas y delfines (p. 78), etc.
	6.	Cumbre para el Desarrollo Sostenible, preservar nuestro planeta (p. 50), luchar contra desertificación (p. 51), problemas comunes: medioambiente (p. 80), problemas medioambientales, la atmósfera se calienta, gases de efecto invernadero, coches, calefacción, calentamiento global del planeta, residuos tecnológicos (p. 98), deforestación, destrucción de recursos naturales, hábitats, especies animales, la pesca y agricultura intensiva, problema del agua (p. 98), etc.
	7.	Cambio climático, biodiversidad, alimentos transgénicos, protección de bosques, parajes naturales del planeta (p. 55), etc.
	8.	Protocolo de Kioto (p. 21), calentamiento global (p. 58), etc.
	9.	Respeto al medioambiente (p. 18), Día Mundial del Medio Ambiente, Día Mundial de Lucha contra la Desertificación y la Sequía, Día Internacional de la Capa de Ozono (p. 44), la contaminación y degradación medioambiental unidas al desarrollo tecnológico (p. 59), degradación medioambiental, contaminación sin límite (p. 59), etc.
POTENCIADORES DEL RIESGO	**1.**	ONU retos erradicar pobreza extrema y el hambre, etc.
	2.	Pobreza (p. 15), hambruna (p. 38), etc.
	3.	
	4.	Pobreza, desigualdad (p. 53), etc.
	5.	Países con escaso desarrollo económico, pobreza generalizada, elevada mortalidad, hambre, analfabetismo, carecen estabilidad política (p. 37), etc.
	6.	Pobreza extrema, ignorancia, dogmatismo (p. 13), feminización de la pobreza (p. 48), la pobreza y el hambre, desigualdades económicas (p. 85), etc.
	7.	Lucha contra la pobreza (p. 35), la exclusión (p. 36), erradicación del hambre, inseguridad alimentaria (p. 54), situación de pobreza, falta de empleo (p. 93), etc.
	8.	Pobreza (p. 21, 71), hambre crónica (Mozambique, Somalia, Etiopía, Eritrea, etc.) (p. 85), desigualdad (p. 86), injusticia (p. 87), etc.
	9.	Marginalidad y discriminación, poblados chabolistas, marginalidad genera delincuencia y violencia (p. 9), la pobreza (p. 10), Foro Social Mundial pobreza en el mundo, el sida, deuda externa (p. 17), marginalidad, marginales (p. 19), etc.

DEFENSA	**1.**	Prácticamente todos los países pertenecen a la ONU (p. 10), lo que tenemos en común las personas de la Unión Europea, los riesgos a los que nos enfrentamos tienen dimensión insospechada (p. 44), nuestras sociedades disponen de fuerzas de seguridad, ejército y policía encargados de proteger a la ciudadanía (p. 47), ONU o Unión Europea ejemplos posibilidad hacer frente común peligroso (p. 49), cascos azules de la ONU (p. 49), la autonomía moral de cada ciudadano supondría un freno a los conflictos bélicos (p. 63), la seguridad. Otra lacra la violencia, guerras, combates terroristas y militares (p. 113), ONU paz y seguridad cascos azules (p. 113), Tema 10: Paz y Seguridad, las **Fuerzas Armadas** (p. 116), consecuencias conflictos armados muertes violentas, heridos (p. 118), refugiados (p. 119), **ONU, OTAN, Unión Europea** (122-123), Misión de las Fuerzas Armadas, ejércitos (p. 124), UME (p. 125), etc.
	2.	ONU dispone ejército internacional, los Cascos Azules mantener paz en zonas de conflicto (p. 46), etc.
	3.	
	4.	Los compromisos internacionales de España en defensa de la paz. España país comprometido paz y seguridad internacionales. Contribuir con sus tropas al sostenimiento misiones Naciones Unidas, amenazas contra la paz: terrorismo, piratería, delincuencia internacional organizada, soldados españoles en Afganistán, España acuerdos prohíben minas antipersona, producción armas de destrucción masiva nucleares, biológicas, químicas, desde 1989 130 000 soldados de las **Fuerzas Armadas**… (p. 109), etc.
	5.	S. XIX militar francés, Charles Babier, desarrolló sistema cifrado para militares (p. 54), reflexionar sobre el papel que desempeñan las Fuerzas Armadas españolas en la defensa de la paz y los derechos humanos dentro y fuera de nuestras fronteras (p. 56), El papel de las Fuerzas Armadas, dos puntos de vista, defensores intervención de nuestras **Fuerzas Armadas** (Somalia, Haití, Afganistán, Irak), «Ya no soy el francotirador que mató a aquel talibán de un disparo» (p. 64), memorias de un excasco azul en Bosnia 20 años después, José Luis Gutiérrez brigada del Ejército de Tierra de España (p. 65), acuerdos internacionales ejercen presión hacia gobiernos y ejércitos del mundo (p. 66), etc.
	6.	Algunos derechos humanos en la Declaración Universal se refieren a la seguridad (p. 47), etc.
	7.	El Estado (Cuerpos y Fuerzas de Seguridad) (p. 28), consecuencia estado de derecho es la seguridad (p. 47), sociedad democrática desconfía, de los partidos políticos, de sus **Fuerzas Armadas** (p. 52), Paz y seguridad, Naciones Unidas garante de la paz, Consejo de Seguridad, garantizar la seguridad y la paz internacionales, acciones militares colectivas (p. 59), etc.
	8.	Seguridad de los ciudadanos (p. 21), bombardeo de aviones de la OTAN en localidad Irak por Estado Islámico (Daesh) (p. 39), instituciones transnacionales **ONU, OTAN, OMC, UE** (p. 58), objeción de conciencia servicio militar (p. 73), el derecho a la seguridad y la paz como principio ético y deber cívico (p. 91), seguridad y paz derechos humanos (p. 92), Carta Naciones Unidas preservar generaciones venideras del flagelo de la guerra, unir fuerzas paz y seguridad internacionales (p. 92), Consejo de Seguridad (p. 92), hoy Consejo de Seguridad califica de amenaza el terrorismo internacional, la proliferación de armas de destrucción masiva, los actos de piratería contra barcos en las costas de Somalia, asesinatos en masa, prácticas de genocidio en la antigua Yugoslavia, violación derechos humanos, intentos destruir grupo étnico como Haití y Ruanda 1990 (p. 93), Cascos Azules (p. 93), nuevas amenazas han obligado a reorientar funciones de Fuerzas Armadas (FF. AA.), de servicios de inteligencia, policía (p. 96), modificar estrategias de defensa y seguridad internacionales (p. 96), nuevas amenazas no atacan objetivos tradicionales, sino a la población civil y a la integridad de las instituciones (p. 96), la misión de las **Fuerzas Armadas** en España ¿qué papel desempeñan las FAS? (p. 100), Constitución art. 8 tres cuerpos el Ejército de Tierra, Armada y Aire (p. 100), pertenencia a organismos internacionales (UE o la OTAN), UME (p. 100), soldados españoles entrenándose (p. 101)**, España en la ONU, España en la OTAN (p. 102), España en la Unión Europea (p. 102,103),** etc.

	9.	Día internacional del Personal de Paz de las Naciones Unidas (p. 44), es la industria militar la que más invierte en investigación tecnológica (p. 59), detrás investigación biotecnológica, ciertas políticas de defensa, mortíferos virus (p. 59), décadas de investigación, y fuertes inversiones de la industria privada y militar, canadienses y estadounidenses (p. 70), etc.

Análisis de la «cultura de seguridad y defensa» en los libros de texto de «Valores Éticos» de 4º ESO, curso 2016-2017.

El objeto de este análisis es evaluar si existe una «cultura de seguridad y de defensa» dentro de la asignatura de «Valores Éticos» por lo que, lejos de pretender realizar un estudio en profundidad de cada palabra, se toma a grandes rasgos los temas que aparecen –mencionados o desarrollados– y que, de alguna manera, indican que el alumno ha podido tomar cierta conciencia de los mismos.

Así, para «Conflictos armados», se ve que en general todas[26] las editoriales abordan –en mayor o menor medida– este tema, centrándose en general en los conflictos africanos, genocidios, etc.

«Terrorismo»: la mayor parte de las editoriales lo mencionan, si bien no todas, pese a que aparece dentro de los conocimientos transversales.

«Crimen organizado», se menciona brevemente, especialmente la trata/explotación de niños.

«Proliferación de armas de destrucción masiva»: se menciona también. Aludiendo en general a la bomba atómica (Hiroshima).

«Ciberespacio», «Vulnerabilidad marítima, espacio aéreo y terrestre», apenas se tratan.

«Infraestructuras críticas», no aparece nada, si bien se puede llegar a citar de manera puntual la palabra «infraestructura».

«Inestabilidad económica y financiera», en general se hace mención a la crisis que tuvo lugar en 2008.

«Flujos migratorios irregulares», se aborda la temática, ligándola a los conflictos.

«Emergencia y catástrofes», se menciona someramente en general.

«Efectos del cambio climático», se menciona con una especial atención a los protocolos de Kioto y París.

«Potenciadores del riesgo», la pobreza queda mencionada en casi todas las editoriales, junto con el hambre.

«Defensa», la aproximación de cada editorial es diferente, siendo las que mejor se adaptan al currículum Anaya y Teide.

26 En el caso de Edelvives, ya se ha hecho alusión a su proyecto dedicado a la dignidad de la persona, etc.

Por lo tanto, tras el análisis se constata que en función del contenido de cada editorial se podría diferenciar entre tres tipos de libros de texto: los que no hacen ningún tipo de referencia a la «cultura de seguridad» ni a la «cultura de defensa»: Edelvives, los que hacen referencia a la «cultura de seguridad» (riesgos y amenazas): Diálogo, SM, Tabarca, Tría se incluiría aquí, aunque con un nivel bajo, y los que incluyen ambas culturas (seguridad y defensa) Anaya, Proyecto Educativo, Santillana, Teide.

Conclusiones

El origen de la cultura de seguridad y defensa surge hace unos veinte-veintinueve años. Si bien existe diversidad de criterios sobre la fecha exacta, sí que hay –y ha habido desde el principio– unanimidad entre investigadores, expertos, etc., en el hecho de que una de las vías de transmisión de la misma sería la educación formal, como así lo recogen los documentos estratégicos. No obstante, y pese al tiempo transcurrido, se puede constatar que el nivel dentro de la educación obligatoria es muy bajo.

En este artículo se ha analizado la asignatura «Valores Éticos» de 4º de la ESO en el año 2016-2017 y el contexto en el que se impartió, exponiendo los elementos que podría haber frenado, para este caso concreto, la inclusión de la «cultura de seguridad y defensa». Sin ser un listado exhaustivo, se proponen algunos de ellos –los que más relevancia tendrían–, como son la falta de consenso en educación, la elección de una asignatura que no es obligatoria para impartir dichos conocimientos (Valores Éticos), la falta de formación del profesorado, la descentralización educativa, la adaptación del currículum en los libros de texto.

En efecto, desde la transición, se han llevado a cabo en España ocho reformas educativas –contando con la actual LOMLOE–. Frente a este cambio constante, se han realizado varios intentos por alcanzar un pacto de estado en educación, sin éxito por el momento. Esto conlleva cambios en diversos niveles, especialmente en las asignaturas y su contenido. Por lo tanto, si no hay consenso en este ámbito, la inclusión de temario relacionado con la «cultura de seguridad y defensa», dependería de los cambios político-educativos que se sigan produciendo.

En el caso de «Valores Éticos» –cuyo nombre/contenidos ha cambiado con cada ley–, uno de los aspectos a subrayar es que es una asignatura específica, es decir, no es obligatoria. No todos los alumnos la cursan y está regulada parcialmente por las comunidades autónomas. Sin embargo, en el acuerdo marco interadministrativo firmado entre el Ministerio de Defensa y el Ministerio de Educación, se propondría para que difundiera «la cultura de defensa y los valores asociados a ella, como instrumento al servicio de la paz y la libertad». Esto implicaría que los alumnos que cursaron religión (católica, evangélica, musulmana o judía), asignatura que debe ser propuesta por los centros tras los pactos de 1979 y 1992, no habrían tenido acceso a estos conocimientos.

Por otro lado, y aunque es cierto que la formación del profesorado en el ámbito de la seguridad y la defensa dio sus primeros pasos en torno al año 2014, se podría

afirmar que ha llegado a pocos territorios (Murcia, Aragón, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Asturias, etc.). Además, los cursos se impartirían con carácter anual, el número de participantes sería reducido, y las horas podrían variar entre doce y cuarenta. Por lo tanto, una minoría de los profesores que tuvieron que impartir la asignatura «Valores Éticos», habrían contado con una formación en «cultura de seguridad y defensa».

Además, una de las características del estado español es su descentralización educativa iniciada desde la transición. Esto daría lugar a que la elaboración del currículo se llevaría a cabo entre las consejerías o departamentos de Educación de las comunidades autónomas y los centros educativos. Por tanto, el Ministerio de Educación y Formación Profesional determinaría los estándares de aprendizaje evaluables de las asignaturas específicas, como es el caso de «Valores Éticos», y las consejerías o departamentos de Educación de las comunidades autónomas habrían establecido los contenidos en el marco de la LOMCE.

Finalmente, los libros de texto, utilizados como soporte principal por el profesorado para el desarrollo del currículum en clase, son elaborados por múltiples editoriales. Si bien, tal y como apunta Miguel Beas: «la oferta es suficientemente rica y variada como para que el profesorado pueda elegir y desechar aquellos libros que no se ajusten al alumnado y a la normativa», de su parte Rosa Cintas afirma que «la administración educativa está permitiendo que sean las editoriales las que diseñen el currículum».

Tras el análisis de los libros de texto de «Valores Éticos» de 4º de la ESO se ha constatado que (independientemente de los motivos: el establecimiento del currículo por parte de las comunidades autónomas, la adaptación que llevaría a cabo cada editorial del currículo, los intereses comerciales, etc.), el contenido puede ser similar, diferente o muy diferente. Por ello, en el análisis que se ha llevado a cabo se ha concluido que habrían existido tres tipos de editoriales para el periodo analizado, las que no contienen ningún conocimiento relacionado con la «cultura de seguridad y defensa», las que contienen –en mayor o menor medida– «cultura de seguridad» y, finalmente, las que contienen «cultura de seguridad y defensa».

Así, con una asignatura que dependería de las reformas constantes, de carácter específico, lo que implicaría que no todos los alumnos la habrían cursado, con un profesorado que no habría estado –en general– sensibilizado con la temática, con una adaptación por parte de cada comunidad autónoma y de cada editorial, llevaría a concluir que los alumnos de 4º de la ESO que cursaron el año 2016-2017, no habrían tenido apenas acceso a la «cultura de seguridad y defensa», quedando esta como una asignatura pendiente.

Bibliografía

ABC. Se impartirá Seguridad y Defensa en la formación de profesores, 2014, https://www.abc.es/toledo/20140929/abcp-impartira-seguridad-defensa-formacion-20140929.html.

ANELE. *El libro educativo en España*. Curso 2017-2018, 2018, CEDRO.

ARTEAGA, Félix. «La Directiva de Defensa Nacional 1/2004», Real Instituto Elcano, n.º 29, 2005.

ASAMBLEA NACIONES UNIDAS. «Nosotros los pueblos, la función de las Naciones Unidas en el s. XXI», 2000.

BALLESTEROS MARTÍN, Miguel Ángel. *La evolución de la cultura de seguridad y la defensa*, 2011, pp. 47-58. LÓPEZ MORA, Fernando; BALLESTEROS MARTÍN, Miguel Ángel (Editores). *Ensayos sobre la cultura de defensa y la paz en la España actual*. Servicio de publicaciones Universidad de Córdoba, 2011.

BRAGA BLANCO, Gloria; BELVER DOMÍNGUEZ, José Luis. «El análisis de libros de texto: una estrategia metodológica en la formación de los profesionales de la educación», *Revista Complutense de Educación*. vol. 27, n.º 1, pp. 199-218. 2016.

BEAS MIRANDA, Miguel.

— «Los libros de texto y las comunidades autónomas: una pesada Torre de Babel». *Revista Complutense de Educación*, vol. 10, n.º 2, pp. 29-52, 1999.

— «La Asociación de Editores de Libros de Texto desde la transición hasta el siglo XXI: Entrevista a Don Mauricio Santos, Historia de la Educación», *Revista Interuniversitaria*, n.º 19, pp. 141-178, 2000.

BERNAL, Pedro «La cultura de Seguridad y Defensa. Sus orígenes y evolución». Monografía CESEDEN, pp. 15-30. INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS (2011), *Cuadernos de Estrategia 155*, La cultura de seguridad y defensa. Un proyecto en marcha. Madrid.

GARRIGO REBOLLEDO, Vicente. Introducción, 2007, pp. 7-20. CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL. Modelo español de seguridad y defensa. Ministerio de Defensa, 2007.

GOBIERNO DE ESPAÑA. «Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido de todos y para todos», 2017, https://www.dsn.gob.es/sites/dsn/files/Estrategia_de_Seguridad_Nacional_ESN%20Final.pdf.

FERNÁNDEZ PALOP, M. P. & CABALLERO GARCÍA, P. A. «El libro de texto como objeto de estudio y recurso didáctico para el aprendizaje: fortalezas y debilidades». *Revista Electrónica Interuniversitaria de Formación del Profesorado*, 2017, 20(1), 201-217.

FUNDACIÓN ENCUENTRO. «Declaración conjunta a favor de la educación» (1997): https://www.fund-encuentro.org/fundacion_php/cuadernos/varios/Declaracion%20conjunta.pdf.

CALDUCH CERVERA, Rafael. Cultura de defensa, 2018, pp. 133-155. ARGUMOSA, J. R. (editor), Defensa: Estado y Sociedad. El caso de España. Edit. European Institute of International Studies. Stockholm/Salamaca.

CASAS ÁLVAREZ, Francisco Javier.

— «La defensa en los libros escolares de la asignatura educación para la ciudadanía», IEEE, 2012.

— «La cultura de seguridad y defensa empieza en las escuelas», *Revista española de Defensa*, n.º 297, 2013, pp. 14-15.

— «La política de fomento de la cultura y conciencia de seguridad y defensa, y su coordinación en el ámbito del Ministerio de Defensa», 2015, pp. 225-260. INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS, Cultura de Seguridad y Defensa: fundamentos y perspectiva de mejora. *Cuadernos de Estrategia*, n.º 172, 2015.

— Educación de la defensa, 2018, pp. 157-183, ARGUMOSA, J. R. (editor), Defensa: Estado y Sociedad. El caso de España. Edit. European Institute of International Studies. Stockholm/Salamaca.

CASAS ÁLVARES, Francisco Javier; DE LA ESPERANZA Y MARTÍN PINILLOS, José Manuel. *Educación para la ciudadanía, la defensa, compromiso cívico y solidario al servicio de la paz*, ADALEDE, 2007.

CESEDEN, Inauguración del curso para profesores de Madrid «Ciudadanos conscientes en un mundo en conflicto» IV Edición, 2018, https://www.defensa.gob.es/ceseden/ceseden/actividades/noticias/noticias/2018/2018_04_Inauguracion_Curso_para_profesores_CAM.html.

CHOPPIN, Alain. «Le manuel scolaire, une fausse évidence historique», *Histoire de l'éducation*, n.º 177, 2008, pp. 7-56.

CINTAS SERRANO, Rosa. «Actividades y libros de texto». *Revista Investigación en la Escuela*, 40, 2000, pp. 97-106, https://idus.us.es/handle/11441/60186.

DE KETELE, Jean Marie. «Réformer l'éducation», *Revue internationale d'éducation de Sèvres*, 83, 2020, 13-22.

DOÑATE SANZ, Mª Pilar. La «cultura de seguridad» en la «Estrategia de Seguridad Nacional». Aproximación y estudio comparativo con nuestro entorno, UNED, 2016.

ESCOLANO BENITO, Agustín.

— «Sobre la construcción histórica de la manualística en España». *Revista Educación y Pedagogía*. Medellín: Facultad de Educación. Vol. XIII, No. 29-30, 2001, pp. 13-24.

— El manual escolar y la cultura profesional de los docentes, *Tendencias pedagógicas,* n.º 14, 2009, pp. 169-180.

ESTEBAN FRADES, Santiago. «Condicionantes y antecedentes del pacto educativo y social en España», *Revista de la Asociación de Inspectores de Educación de España*, n.º 12, 2010, pp. 1-11.

EURYDICE, Organización y administración general del Sistema Educativo, https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/organisation-and-governance-79_es.

FERNÁNDEZ PALOP, M. P. & CABALLERO GARCÍA, P. A. «El libro de texto como objeto de estudio y recurso didáctico para el aprendizaje: fortalezas y debilidades». *Revista Electrónica Interuniversitaria de Formación del Profesorado*, 2017, 20(1), 201-217.

FRÍAS DEL VAL, Antonio Salvador. «El currículo escolar y la descentralización educativa en España», *Revista educación*, n.º 343, 2007, p. 199-221.

GIMENO SACRISTÁN, José. Grandezas y miserias del libro de texto, 10 International Conference on textbooks and Educational Media, 2009.

GOBIERNO DE ESPAÑA (2015). BOE n.º 3, de 3 de enero de 2015, pp. 169-546, https://www.boe.es/eli/es/rd/2014/12/26/1105/dof/spa/pdf.

GOODSON, Ivor F. *Historia del currículo. La construcción social de las disciplinas escolares*. Barcelona: Pomares-Corredor, 1995.

IZQUIERDO ALBERCA, Mª José. «Educación y defensa en la educación primaria y secundaria: acuerdo marco», IEEE, 2016, pp. 1-16.

MAHAMUD ANGULO, Kira; BADANELLI RUBIO, Ana María. «Los contextos de transmisión y recepción de los manuales escolares: una vía de perfeccionamiento metodológico en manualística», *Historia da Eduçao*, v. 20, n.º 50, 2016, pp. 29-48.

MARINA, José Antonio; PELLICER, Carmen; MANSO, Jesús. «Papeles para un pacto educativo», 2016, https://www.joseantoniomarina.net/download/docuteca-pacto educativo_2/papeles_para_un_pacto_educativo_def_v2.pdf.

MINISTERIO DE DEFENSA Y MINISTERIO DE EDUCACIÓN. Acuerdo marco interadministrativo entre el Ministerio de Defensa y el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, para contribuir a mejorar el conocimiento de la seguridad y la defensa en los distintos niveles educativos, Madrid, 2015, https://www.defensa.gob.es/Galerias/gabinete/ficheros_docs/2015/texto-integro-acuerdo-Defensa-Educacion.pdf.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN. «Bases para un pacto social y político por la Educación», 2009, https://intersindical.org/stepv/acsin/pacte2010/7-pactofinal220410.pdf.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CIENCIA.

— «Una educación de calidad para todos y entre todos», 2004 https://sede.educacion.gob.es/publiventa/descarga.action?f_codigo_agc=18944.

— Real Decreto 1105/2014, de 26 de diciembre, por el que se establece el currículo básico de la Educación Secundaria Obligatoria y del Bachillerato, 2015.

PALOMERO GARCÍA, Ignacio. Cómo fidelizar a la comunidad educativa en la cultura de seguridad y defensa, WP núm. 322, Institut de Ciències Polítiques i Socials Barcelona, 2013.

PUELLES BENÍTEZ, Manuel.

— «Informe sobre las experiencias de descentralización educativa en el mundo occidental», *Revista de Educación*, n.º 299, 1992, pp. 353-376.

— «¿Pacto de Estado? La educación entre el consenso y el disenso», en *Revista de Educación,* n.º 344, 2007, pp. 23-40.

PUELLES BENÍTEZ, Manuel; MENOR CURRÁS, M. (coord.). *El artículo 27 de la Constitución: cuaderno de quejas*. Ed. Morata, 2018.

ROTCHSCHILD, Emma. What is security? *Daedalus*, vol. 124, n.º 3, The Quest for Word Over, 1995, pp.53-98.

SANZ Y CALABRIA, Alfredo. «¿Por qué a la señora María le importa un rábano la estrategia de seguridad nacional?» 2014, pp. 113-130. ESCUELA DE ALTOS ESTUDIOS DE LA DEFENSA. Perspectivas para el desarrollo futuro de la estrategia de seguridad. *Documentos de Seguridad y Defensa*, n.º 63, 2014.

UNIVERSIDAD DE MURCIA –AGENCIA REGIONAL DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA (Fundación Séneca). La educación ante los retos de una nueva ciudadanía, 2017, https://digitum.um.es/digitum/handle/10201/57819.

VIÑAO FARGO, Antonio. «Sistemas educativos y espacios de poder: teorías, prácticas y usos de la descentralización en España». Monográfico: Descentralización educativa (y 2). *Revista Iberoamericana de Educación,* n.º 4, 1994, pp. 29-64.

Artículo recibido: 29 de enero de 2021.
Artículo aceptado: 26 de febrero de 2021.

Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos
ISSN-e: 2255-3479

Miguel López Garay
Teniente de Navío de la Armada Española. Master en Seguridad, Paz y Conflictos Internacionales. Universidad de Santiago de Compostela-CESEDEN.

Correo: lopezgaray@gmail.com

«Observe calmly; secure our position; cope with affairs calmly; hide our capacities and bide our time; be good at maintaining a low profile; and never claim leadership»[1].

Pasado, presente y futuro de la geopolítica en el mar de China Meridional

Past, Present and Future of Geopolitics in the South China Sea

Resumen

En un mundo globalizado donde el 90 % del comercio se realiza por mar, los Estados ribereños son conscientes de la importancia y el valor económico que la explotación de los recursos marítimos tiene en el PIB de un país. Las tensiones por adquirir los derechos exclusivos de explotación en la Zona Económica Exclusiva (ZEE) y Plataforma Continental (PC) generan continuos desacuerdos. El mar de China Meridional es uno de los espacios marítimos con más litigios abiertos en todo el mundo, donde las tensiones no dejan de aumentar debido a la riqueza del fondo marino y a la enorme densidad de tráfico marítimo que navega por estas aguas. La importancia económica de estas rutas y los recursos

1 Famosa cita de la traducción de *24 character statement* de Deng Xiaoping en 1990. DENG X. Beijing: People's Publishing House, 1993, p. 321.

naturales existentes han convertido la cuenca del mar de China Meridional en uno de los escenarios geopolíticos más tensos de la actualidad. Los enfrentamientos llegan hasta el punto de colisionar en la denominación de esta zona geográfica. La República Popular China lo denomina mar Meridional; Vietnam, mar Oriental y Filipinas, mar Occidental de Filipinas. Estas diferencias etimológicas reflejan los distintos reclamos legales que enfrenta cada país. Este espacio es una frontera marítima que marca la soberanía, garantiza el tránsito por sus aguas y concede el derecho de explotación de los recursos del subsuelo. El presente estudio trata de ilustrar las tensiones geopolíticas en la zona, analizando los actores implicados, la evolución de los litigios y las posibles consecuencias que los últimos movimientos de China tendrán en un futuro cercano.

Palabras clave

China, mar de China Meridional, mar, litigio, geopolítica, ZEE, archipiélago, expansionismo, límite marítimo, soberanía, A2/AD.

Abstract

In a globalized world where 90% of trade is carried out by sea, coastal states are aware of the importance and economic value that the exploitation of maritime resources has on a country's GDP. Tensions to acquire exclusive exploitation rights in the Exclusive Economic Zone (EEZ) and Continental Shelf generate continuous disagreements. The South China Sea, is one of the most open maritime uptight spaces in the world, where tensions continue to increase due to the richness of the seabed and the enormous density of maritime traffic that navigates through these waters. The economic importance of these routes and the existing natural resources have made the South China Sea basin one of the most tense geopolitical scenarios these days. The clashes between countries reach the point of colliding in the name of this geographical area. The People's Republic of China calls it the South Sea, Vietnam the East Sea and the Philippines the West Philippine Sea. These etymological differences reflect the different legal claims that each country faces. This space is a maritime border that marks sovereignty, guarantees transit through its waters and grants the right to exploit underground resources. This study tries to illustrate the geopolitical tensions in the area, analysing the actors involved, the evolution of litigation and the possible consequences that the latest movements in China will have in the near future.

Key words

China, South China Sea, Sea, Litigation, Geopolitics, EEZ, Expansionism, maritime limit, sovereignty, A2/AD.

Citar este artículo:

LÓPEZ GARAY, M. «Pasado, presente y futuro de la geopolítica en el mar de China Meridional». *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*. 2021, n.º 17, pp. **165-208**

Introducción

La República Popular China, como nación costera, tiene una enorme dependencia del transporte marítimo, así como de la explotación de sus recursos naturales y de su comercio exterior –mediante el cual exporta una enorme cantidad de productos manufacturados–. Por este motivo, la carrera por el derecho de explotación de los recursos naturales del subsuelo se ha convertido en una de las prioridades sobre las que se centra su estrategia geopolítica en Asia-Pacífico.

Las grandes oportunidades que otorgarían los recursos explotables en el lecho marítimo hacen de la región una de las cuencas marinas con mayores tensiones entre estados, acentuándose especialmente desde finales de 2016, desde que China comenzase a alejarse de la política discreta de Deng Xiaoping: «*Observe calmly; secure our position; cope with affairs calmly; hide our capacities and bide our time; be good at maintaining a low profile; and never claim leadership*».

La explotación de estos recursos es una de las piedras angulares sobre la que giran todos los conflictos y, dada la inmensidad geográfica del mar de China Meridional, la existencia de millones de islas y arrecifes de tierra emergida y la coexistencia de numerosos estados ribereños, convierten a la región en un área difícil de controlar, favoreciendo las amenazas y la explotación ilegal de recursos, así como las disputas territoriales.

Antes de abordar el conflicto diplomático del mar de China Meridional conviene aclarar una serie de conceptos del Derecho Marítimo que nos permitirán enfocar desde el punto de vista teórico las reclamaciones colindantes en esta región marítima. En el Derecho Marítimo Clásico,[2] los espacios marítimos se dividían en aguas interiores y mar territorial, bajo la soberanía prácticamente plena del Estado ribereño. En alta mar regía el principio de libertad de uso para todos los Estados. Pero el aumento de las actividades comerciales y la creciente explotación de los recursos naturales de este medio, hizo necesario desarrollar un nuevo marco legislativo que garantizase la explotación de los recursos en una mayor área. Así, en la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CONVEMAR) de 1982,[3] ratificada por China el 7 de junio de 1996,[4] se crean y regulan las aguas archipelágicas, se reconoce el derecho exclusivo de explotación, conservación y administración de los recursos naturales de la Zona Económica Exclusiva (ZEE) hasta las 200 millas náuticas, pudiendo ampliarse hasta las 350 millas (Plataforma Continental) de acuerdo al procedimiento recogido en el artículo 76, que requiere de «la remisión de cartas

2 Se denomina Derecho Marítimo Clásico a los Tratados que regían la legislación en la mar, previo a la Convención de Naciones Unidas de 1982.

3 NACIONES UNIDAS, *Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar*. 10 de diciembre de 1982. Montego Bay (Jamaica).

4 NACIONES UNIDAS, *Boletín Del Derecho del Mar N.º 83*. 2014. New York.

e información pertinente, incluidos datos geodésicos, que describan de modo permanente el límite exterior de su plataforma continental» al secretario general de las Naciones Unidas.

Los límites de los espacios marítimos indicados en la Ilustración 1 marcan la frontera geográfica sobre las que se establecen las diferencias jurídicas y de derecho en cada uno de estos espacios. La delimitación de los espacios marítimos (y aéreos) es de vital importancia para las actividades navales, pues determina el grado de control que ejerce el Estado ribereño sobre los recursos, el tráfico mercante, y los buques de guerra y aeronaves extranjeras que operen en esas áreas.

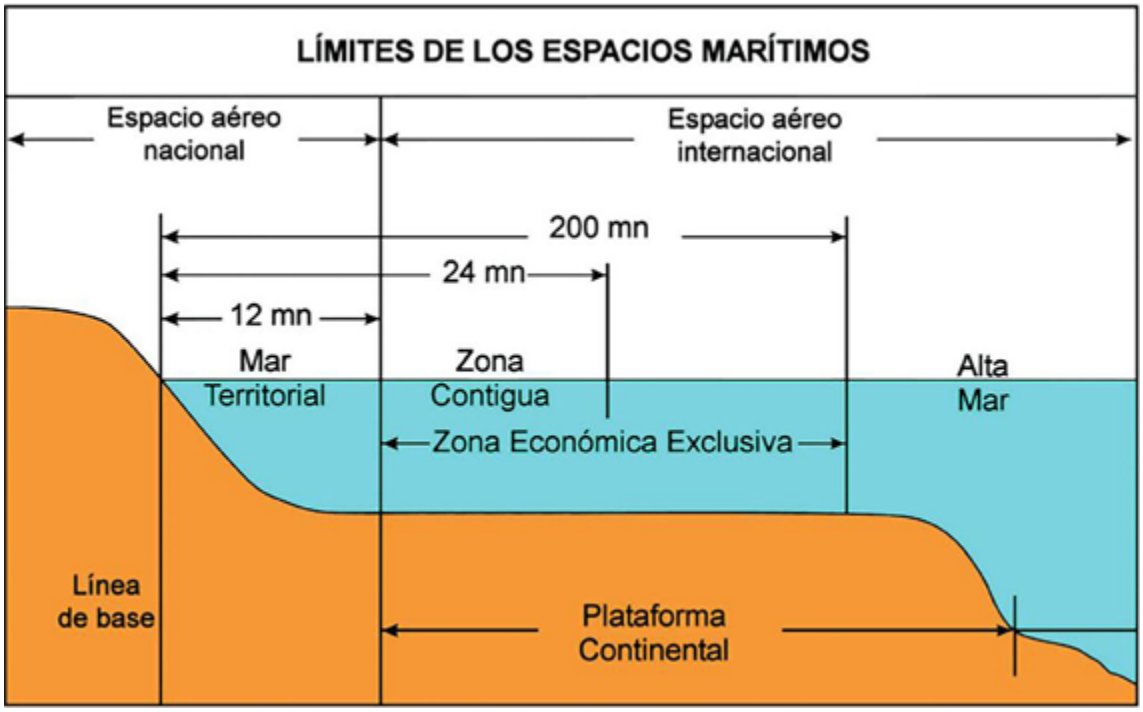


Ilustración 1 División de Espacios Marítimos. Fuente: Ministerio de Defensa, «Manual de Derecho de Mar»

Dadas las numerosas islas presentes en el mar de China Meridional, conviene reseñar que los Estados archipelágicos constan de un régimen jurídico particular recogido en los artículos de la Parte IV de la Convención. Estos Estados podrán trazar sus líneas de base recta archipelágicas uniendo los puntos más alejados de las islas, así como los arrecifes emergentes más apartados, siempre y cuando dentro de estas líneas queden comprendidas las islas y el área interior de las líneas de base recta esté comprendida entre 1:1 y 1:9 de la relación proporcional de superficie terrestre respecto a la superficie marítima. Además, la longitud de estas líneas no debe exceder las 100 millas náuticas (MN), recogiéndose una exención de hasta el 3 %. De la misma forma que en los casos recogidos para las bahías, estas líneas deben trazarse de forma que no se excluya de salida a otro Estado. Una vez trazadas estas líneas deberán recogerse en las cartas náuticas y ser depositadas en poder del secretario general de Naciones Unidas para su ratificación.

Las aguas contenidas en el interior de las líneas de base recta serán soberanía del Estado archipelágico. Pero, a diferencia de las aguas interiores, todos los buques os-

tentarán el derecho de paso inocente[5]. No obstante, «los Estados archipelágicos podrán, sin discriminar de hecho o de derecho entre buques extranjeros, suspender temporalmente en determinadas áreas de sus aguas archipelágicas el paso inocente de buques extranjeros, si dicha suspensión fuere indispensable para la protección de su seguridad. Tal suspensión sólo tendrá efecto después de ser publicada en debida forma». Durante el paso por las vías archipelágicas se recoge el derecho de navegación y de sobrevuelo, exclusivamente para los fines de tránsito ininterrumpido y rápido. Y los Estados ribereños podrán designar dispositivos de separación de tráficos (DST) para acotar los canales navegables y garantizar la seguridad a la navegación por sus aguas.

Por su parte, la Zona Económica Exclusiva (ZEE) podrá extenderse en un área máxima de 200 millas marinas, contadas desde las líneas de base. En esta zona se conceden los derechos de soberanía para los fines de exploración y explotación, conservación y administración de los recursos naturales, tanto vivos como no vivos, de las aguas suprayacentes al lecho, y del lecho y el subsuelo marino. El Estado tiene el derecho de establecer y emplazar islas artificiales, instalaciones navales y estructuras, realizar campañas de investigación marina o de prospección de los recursos naturales[6]. La ZEE se rige por las leyes internacionales y, en ella, todas las unidades aeronavales disponen de libertad de navegación y sobrevuelo.

Conforme a lo recogido en el artículo 60, cuando se constituyan islas artificiales o infraestructuras, el Estado podrá establecer un perímetro de seguridad (inferior a 500 metros) que garantice la seguridad a la navegación, siendo debidamente notificadas. No obstante, estas nunca podrán construirse cuando afecten a la utilización de las vías marítimas.

Los litigios en el mar de China

El mar de China Meridional se sitúa en el este y sureste asiático, extendiéndose por encima de los 4 millones de km² y acarrea un largo historial de conflictos diplomáticos, reclamaciones jurídicas y desacuerdos internacionales.

Estos conflictos se han producido por tres factores determinantes. En primer lugar, la presencia de China, que posee líneas de costa en ambos mares, un país desestabilizador

5 De acuerdo al artículo 17 de la Convención: «los buques de todos los Estados, sean ribereños o sin litoral, gozan del derecho de paso inocente a través del mar territorial». Como derecho de paso se entiende la navegación por el mar territorial con el fin de atravesar dicha región sin penetrar en aguas interiores, ni realizar una escala, o para dirigirse a aguas interiores o instalaciones portuarias, realizando siempre el paso de forma ininterrumpida.

6 NACIONES UNIDAS. Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. Parte V Zona Económica Exclusiva. Artículo 55 Régimen jurídico específico de la ZEE.



Ilustración 2 Mar de China Meridional. Fuente: U.S. Energy Information Administration (EIA)

y expansionista, dado su comportamiento agresivo, que incluye el armamento de numerosas islas de la región, el reclamo de soberanía más allá de la Plataforma Continental y la aplicación de una política económica depredadora que desgasta a los países vecinos. En segundo lugar, la peculiar situación jurídica de la isla de Taiwán –no reconocido como Estado soberano por ningún país de Asia–. Y, por último, la multitud de islas, islotes, arrecifes, bancos de arena –y las recientemente islas artificiales construidas en la región– en los que podrían localizarse yacimientos de hidrocarburos. Debido a estos factores, y ante la falta de acuerdo respecto a la delimitación de las aguas, se han sucedido numerosos incidentes y una escalada de tensiones entre los estados ribereños. Los litigios abiertos reclaman la soberanía y el derecho de explotación de los recursos submarinos, exponiendo demandas unilaterales desde múltiples perspectivas y justificaciones.

En las aguas del mar de China Meridional se localizan numerosas islas menores en las que se cree la existencia de recursos naturales críticos como son materias primas, gas y petróleo. Ninguno de estos países reconoce la soberanía de Taiwán, que considerado como un «fantasma internacional»,[7] añade otra dificultad a las reclamaciones. A pesar de las reclamaciones marítimas que la República de China realiza sobre el mar de China Meridional, conforme a los derechos que otorga la Convención de 1982, estas carecen de fundamento ya que, a pesar de su independencia práctica, jurídicamente Taiwán es una provincia de la República Popular de China y, por tanto, no se le reconocen derecho de aguas, siendo la República Popular de China quien ostentaría la soberanía de sus aguas. Si se le permitiera definir sus límites marítimos, se le estaría reconociendo de forma implícita su soberanía y, por ende, su independencia y legitimidad (algo que nunca ha ocurrido).

Los litigios en el mar de China Oriental

En la cima de las tensiones del mar de China Oriental se encuentran los desacuerdos sobre las islas Senkaku, un pequeño archipiélago administrado por Japón, pero que Taiwán reclama, mientras China hace sus propias demandas históricas (y, por ende, también las de Taiwán). En las aguas que circundan el archipiélago se sospecha de la existencia de combustibles fósiles[8]. Y de acuerdo al Derecho Marítimo, el Estado soberano tendrá el derecho exclusivo a explotar sus recursos naturales[9]. Bajo este propósito se encuadran los litigios sobre los tres estados[10]. Desde 2008, se viene intensificando la presencia naval de buques militares de China, Taiwán y EE. UU.,[11] y en los últimos años Australia, Francia y Reino Unido han participado en ejercicios y operaciones en la región.

Japón y Corea del Sur protagonizan una disputa similar por las rocas de Liancourt (islas Dodko en coreano y Takeshima en japonés), en el mar de Japón, a medio camino entre ambos países, constituyen unas de las islas en litigio[12]. Las rocas inhabitables pueden ser visitadas exclusivamente en verano. A pesar de que el Ministerio de Asuntos Exteriores japonés declara en su portal web la soberanía indiscutible de Takeshima

7 Daniel L. BYMAN and Charles KING, «The Phantom Menace», *The New York Times*, 15/08/2011.

8 PALAZUELOS, Enrique, *El petróleo y el gas en la geoestrategia mundial*, Akal, p. 168, Madrid, 2008.

9 CONVEMAR. Anexo III. Disposiciones básicas relativas a la prospección, la exploración y explotación.

10 AKAL, *Anuario económico geopolítico mundial, El estado del Mundo 2005*. La decouverte, p. 275.

11 Robert S. ROSS & Oystein *Tunsjo, Strategic Adjustment and the Rise of China. Power and Politics in the East Asia*, Oslo 2014. Editorial: Norwegian Defence University College.

12 CONVEMAR. PARTE VIII. Artículo 121: «Las rocas son aquellas formaciones geológicas que no son aptas para mantener habitación humana o vida económica propia. Por este motivo, no tendrán zona económica exclusiva ni plataforma continental, pero si mar territorial y zona contigua».

«*indisputably an inherent part of the territory of Japan, in light of historical facts and based on international law*»,[13] en la isla del Este hay un destacamento surcoreano militar permanente[14].

De nuevo, la situación jurídica de Taiwán es un punto clave de la región. Tras la guerra civil china, en 1949, el bando derrotado huyó y estableció un asentamiento en la isla de Taiwán, instituyendo allí un gobierno militar de la República de China (RDC), bajo el mandato de Chiang Kai-shek, quien declaró que su administración representaba a toda China y que tenía la intención de retomar todo el territorio de nuevo[15]. Desde entonces, China nunca ha reconocido su legitimidad, sino que reclama su soberanía ejerciendo una fuerte presión internacional sobre aquellos países que reconocen al régimen insular (como Belice) o que mantienen relaciones comerciales bilaterales con Taiwán, como las recientes amenazas a Francia por la venta de barcos militares para renovar la flota de la República de China[16]. Si bien es cierto que hasta la década de 1970, EE. UU. reconocía a la República China como gobierno legítimo, en 1971, durante la presidencia de Richard Nixon, el consejero de Seguridad Nacional estadounidense Henry Kissinger realizó una visita secreta a Pekín, marcando un cambio de ruta en las relaciones internacionales con la República Popular de China. Ante el problema que representaba la existencia de «una China con dos gobiernos, dos Chinas con dos gobiernos y la independencia de Taiwán», se descarta esta última, declarando a la República Popular China como un aliado y potencial socio económico de Estados Unidos,[17] al que reconocía su soberanía, reconociendo que el conflicto relativo a la isla de Taiwán se trataba de un asunto de integridad nacional[18].

Desde la década de 1970, China ha ejercido presiones económicas contra aquellos estados que reconocieron la independencia de Taiwán −dado que Pekín afirma que Taiwán es una provincia de la República Popular de China− y, debido a estas coacciones, Taiwán es un gobierno de facto y un país prácticamente no reconocido internacionalmente, pues, a día de hoy tan solo 15 estados (ninguno de ellos asiáticos)

13 Ministry of Foreign Affairs of Japan, Japan's Consistent Position on the Territorial Sovereignty over Takeshima. Disponible en: https://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/takeshima/index.html.

14 GENOVA, Alexandra, «*Two nations disputed these small islands for 300 years*», *National Geographic*, 14/11/2018.

15 LATORRE PARADA, Juan Guillermo, L*a actuación de la república de china (Taiwán) como estado de facto en el sistema internacional, periodo* 1971-2011, Bogotá, 2013.

16 REUTERS, *Focus on COVID-19 battle, France tells China after Taiwan warning*. 13/05/2020. Disponible en: https://www.reuters.com/article/us-china-france-taiwan/focus-on-covid-19-battle-france-tells-china-after-taiwan-warning-idUSKBN22P1ET.

17 KISSINGER, Henry, *White House Years: The First Volume of His Classic Memoir*, 1971. 1979, New York. Editorial Little Brown & Company.

18 KISSINGER, Henry, *White House Years: «The U.S. side declare: The United States acknowledges that all Chinese on either side of the Taiwan Strait maintain there is but one China and that Taiwan is a part of China. The United Stated Government does not challenge that position. It reaffirms its interest in a peaceful settlement of the Taiwan question by the Chinese themselves»*.

reconocen su soberanía. Además, de acuerdo a la resolución de Naciones Unidas 275, Taiwán fue expulsado del Consejo General,[19] reconociendo a la República Popular China como el único representante legítimo de China en la ONU –y uno de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU, con derecho a veto–. Por ello, a pesar de su independencia práctica, la isla de Taiwán no está reconocida jurídicamente como nación y es vetada por China internacionalmente.

Para presionar a los Estados de la región, la RPC ha impuesto como línea roja en todos sus acuerdos comerciales el reconocimiento de la soberanía de Taiwán de forma que aquellos que reconozcan la soberanía de la isla verán rotas sus relaciones con Pekín. Por este motivo solo 15 países –principalmente del Caribe– reconocen a Taiwán como sujeto soberano[20]. En palabras del ministro de Asuntos Exteriores de Taiwán: «China está tratando de reducir la presencia de Taiwán en la esfera internacional y así destruir su soberanía»[21].

Los litigios en el mar de China Meridional

Las mayores tensiones se centran en los conflictos en el mar de China Meridional, no solo por ser el más grande y el que más países ribereños engloba, sino por la enorme cantidad de tráfico marítimo que transita por estas aguas, la presencia de numerosas islas y rocas, la inseguridad relacionada con el incremento de los incidentes de piratería y los conflictos entre islas.

El mar Meridional de China es una lengua de agua del océano Pacífico que se extiende en la costa sudeste de Asia, desde el estrecho de Taiwán al sur de la península de Malasia, ocupada por Singapur[22]. En su extremo sur se encuentran las islas mayores de la Sonda. Borneo en su extremo de levante, separándolo del océano Pacífico (al que se conecta por el estrecho de Luzón) y el extremo sur de Taiwán (la península de Hengchun), marca su límite en el norte. Este mar se caracteriza por la gran afluencia de islas, islotes y rocas, que son motivo de numerosas disputas por su soberanía.

Entre los conflictos despunta las reclamaciones sobre la soberanía de las **islas Spratly**, reivindicadas unilateralmente por: Brunéi, Taiwán, República Popular China, Filipinas, Malasia y Vietnam. Mientras la ONU no ha conseguido dar una respuesta firme a las reclamaciones que afectan a estas islas ubicadas entre China, Taiwán,

19 GENERAL ASSEMBLY OF THE UNITED NATIONS, *Resolution 2758: Restoration of the lawful rights of the People´s Republic of China in the United Nations*, 1971. Sesión Núm. 26.

20 ALDAMA, Zigor, «Taiwán pierde el reconocimiento de dos países en una semana». *Diario Hoy*. 21/09/2019.

21 JOSEPH WU, Ministro de Asuntos Exteriores. 20/09/2019.

22 MACKINLAY, Alejandro, *Mar de China Meridional. Panorama Geopolítico de los Conflictos*, IEEE, 2012, p.p. 390-412.

Filipinas, Malasia, Brunéi y Vietnam, numerosas de estas islas han sido ocupadas y militarizadas[23]. De nuevo, la existencia de hidrocarburos origina reclamaciones sobre sus intereses de explotación, entre las que destacan los conflictos entre la RPC y Vietnam en torno a la explotación de recursos en las islas Paracelso, que han derivado en incidentes en la mar. Al encontrarse justo a medio camino entre estos países, son un punto clave para las rutas marítimas[24].

Las reclamaciones se erigen por diversos motivos. La República Popular China (RPC), República de China (Taiwán) y Vietnam reclaman la integridad del archipiélago por motivos históricos. Por su parte, Malasia, Filipinas y Brunéi reclaman una parte de las islas por proximidad geográfica a sus territorios. Además, Filipinas y Malasia enfatizan su reclamación sobre aquellas islas que ya se encuentran bajo su control efectivo, pues Filipinas ejerce el control sobre las islas Kalayaan y Malasia reclama parcialmente el archipiélago, con el nombre de Kepulauan Spratly[25]. Por último, Brunéi prioriza argumentos legales, dada su escasa capacidad de proyección militar. En noviembre de 2002, estos estados firmaron la «*Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea*[26]», rebajando las tensiones y acordando el respeto a las Leyes del Mar, y el establecimiento de un política de cooperación y entendimiento.

En orden de importancia, el segundo conflicto afecta a las **islas Paracelso**, denominadas por los chinos como Xisha y por los vietnamitas como Hoang Sa, y situadas al norte de las Spratly. En ellas se sospecha también la existencia de petróleo y gas natural[27]. Actualmente están ocupadas por la RPC, pero Taiwán y Vietnam han comenzado el proceso de reclamación. En el caso de Vietnam se alude a cuestiones históricas, dado que durante la ocupación francesa de Indochina y cuando había un Gobierno precolonial independiente, esas islas eran vietnamitas y no chinas. Esta disputa tiene raíces históricas en el conflicto militar que enfrentó a China y Vietnam en 1974. En esta guerra, la flota vietnamita fue derrotada por las fuerzas navales chinas. Pero, previo al conflicto Vietnam, ejercía el control sobre algunas islas del archipiélago de Paracelso[28].

23 LALINDE, Luis M., *Las islas Spratly: El conflicto que separa a China de los países del Sudeste Asiático*, 2019.

24 KANG BYEONG-TAAO, *Increasing Possibilities of Maritime Disputes in Northeast Asia*, Korea Focus, 2012.

25 Ministry Of National Defense, Secretariat to the Cabinet Committee on the Law of the Sea Treaty, *The Kalayaan Islands*, 1982.

26 The Governments of the Member States of ASEAN and the Government of the People's Republic of China, *DECLARATION ON THE CONDUCT OF PARTIES IN THE SOUTH CHINA SEA*. Cambodia, 2002.

27 GLOBAL INVESTMENT CENTER, «*South China Sea Oil and Natural Gas, Vietnam Mineral and Mining Sector*». *Investment and Businees Guide*, 2010, pp. 40-49.

28 TOSHI, Yoshihara, «*The 1974 Paracels Sea Battle: A Campaign Appraisal*», *Naval War College Review*: Vol. 69: No. 2, Article 6., 2016.

El siguiente conflicto se rige entorno al **banco Macclesfield**, una extensa región de arrecifes (unas 80 MN) situados a levante de las islas Paracelso. Este banco es reclamado en su totalidad por China (como parte de las que llama «islas Zhongsha») y Taiwán, y una pequeña parte por Filipinas, que controla el banco Scarborough, donde se han producido numerosas disputas con China por la licitación de prospecciones a empresas petroleras extranjeras, como la reyerta con la firma india ONGC[29].

El mar de China Meridional: un tablero geoestratégico

A pesar de que los conflictos se han enumerado de forma muy breve, esta introducción permite identificar un componente común a las tensiones sobre la delimitación de las aguas en el mar de China Meridional: la soberanía nacional de las aguas y la explotación exclusiva de hidrocarburos, en el caso de concederse los límites marítimos propuestos por China. Esto le otorgaría una clara independencia y reforzaría su hegemonía en detrimento del resto de países ribereños.

Las islas presentes en el mar de China Meridional entrañan grandes oportunidades de futuro y un alto nivel de proyección geoestratégica para aquel estado que adquiera los derechos soberanos. En esta línea, la explotación de recursos naturales permitiría aumentar su independencia del gigante asiático. Además, la afluencia de tráfico mercante y la importancia internacional de los puertos localizados en esta región hacen necesario garantizar las rutas marítimas. La gran densidad de tráfico marítimo, los *choke points* o estrechos marítimos (canales navegables muy angostos) como el estrecho de Malaca o el de Singapur, sembrados de islas e islotes, añaden un factor político a las reclamaciones.

En la última década, la zona ha alcanzado una enorme relevancia global, y 15 de los 20 puertos principales a nivel mundial con más capacidad y afluencia de contenedores se encuentran en la región[30]. Ocho chinos, dos en Malasia, uno en Singapur, uno en Taiwán y uno Corea del Sur. Desde una perspectiva comercial, la economía azul es el motor de la región y representa el combustible que ha facilitado el dinamismo de las naciones emergentes. Por ello, las reclamaciones territoriales esconden grandes intereses geoeconómicos.

El creciente ascenso de Indonesia, Malasia, Tailandia o Vietnam como países emergentes y la enorme densidad de tráfico marítimo que transita por estas aguas, unido al problema de piratería en el estrecho de Malaca (aguas filipinas e indonesias), están incrementando las tensiones en los últimos años. Si nos paramos a observar el mapa de

29 Jennifer D. P. MORONEY, Angel RABASA, Bonny Lin JANAH BLANCK, *How Might India Respond in Southeast Asia to Provocations Elsewhere, Look East, Cross Black Waters. India´s Interest in Southeast Asia*, Santa Monica, 2015, pp. 166-170. Editorial Rand.

30 ICONTAINERS, «20 puertos más importantes del Mundo», Consultado 10/01/2021. Disponible en: https://www.icontainers.com/es/puertos-mas-importantes-del-mundo/

las rutas marítimas mundiales, se aprecia que la ruta comercial que circula por la zona de Asia Oriental y discurre por el Sudeste Asiático, el océano Índico y el canal de Suez presenta un porcentaje muy elevado del comercio marítimo total.

Encontramos en este apartado una amenaza al comercio marítimo global. Las reclamaciones de china sobre la conocida la «línea de nueve puntos» demanda la soberanía sobre el 90 % de las aguas del mar de China Meridional, alegando cuestiones históricas o geográficas para obtener derechos soberanos, y el control de islotes, arrecifes y rocas (algunos de ellos situadas más allá de los 2000 km de sus costas). De acuerdo a la CONVEMAR, todos los barcos ostentan el derecho de paso inocente a través de las aguas archipelágicas. Sin embargo, de acuerdo a lo recogido en el artículo 52: «Los Estados archipelágicos podrán, sin discriminar de hecho o de derecho entre buques extranjeros, suspender temporalmente en determinadas áreas de sus aguas archipelágicas el paso inocente de buques extranjeros, si dicha suspensión fuere indispensable para la protección de su seguridad. Tal suspensión sólo tendrá efecto después de publicada en debida forma»[31]. Por ello, las reclamaciones sobre la «línea de nueve puntos» puede analizare como una clara estrategia de denegación del mar en lo que se conoce como táctica A2/AD (*Anti–Access/Area Denial*) por parte de China.



Ilustración 3 Rutas de crudo en el mar Meridional. Fuente: U.S. Energy Information Administration (EIA)

Litigios abiertos y conflictos diplomáticos en el mar de China Meridional

Conviene señalar que las disputas regionales comenzaron a partir de 1969, año en el que la Comisión Económica para Asia y Lejano Oriente hizo público un informe en el que se indicaba la probabilidad de recursos energéticos en el lecho marino[32]. En febrero de ese año, la Corte Internacional de Justicia enunciaba el principio de la pro-

31 CONVEMAR. Artículo 52. Derecho de paso inocente, p. 45.

32 UNITED NATIONS, *Economic commission for Asia,* 26/06/1969, Bangkok, Thailand.

longación natural de la Plataforma Continental del mar del Norte[33]. La publicación del informe marca el comienzo de una lucha diplomática por la gestión de los recursos de subsuelo por todo el globo.

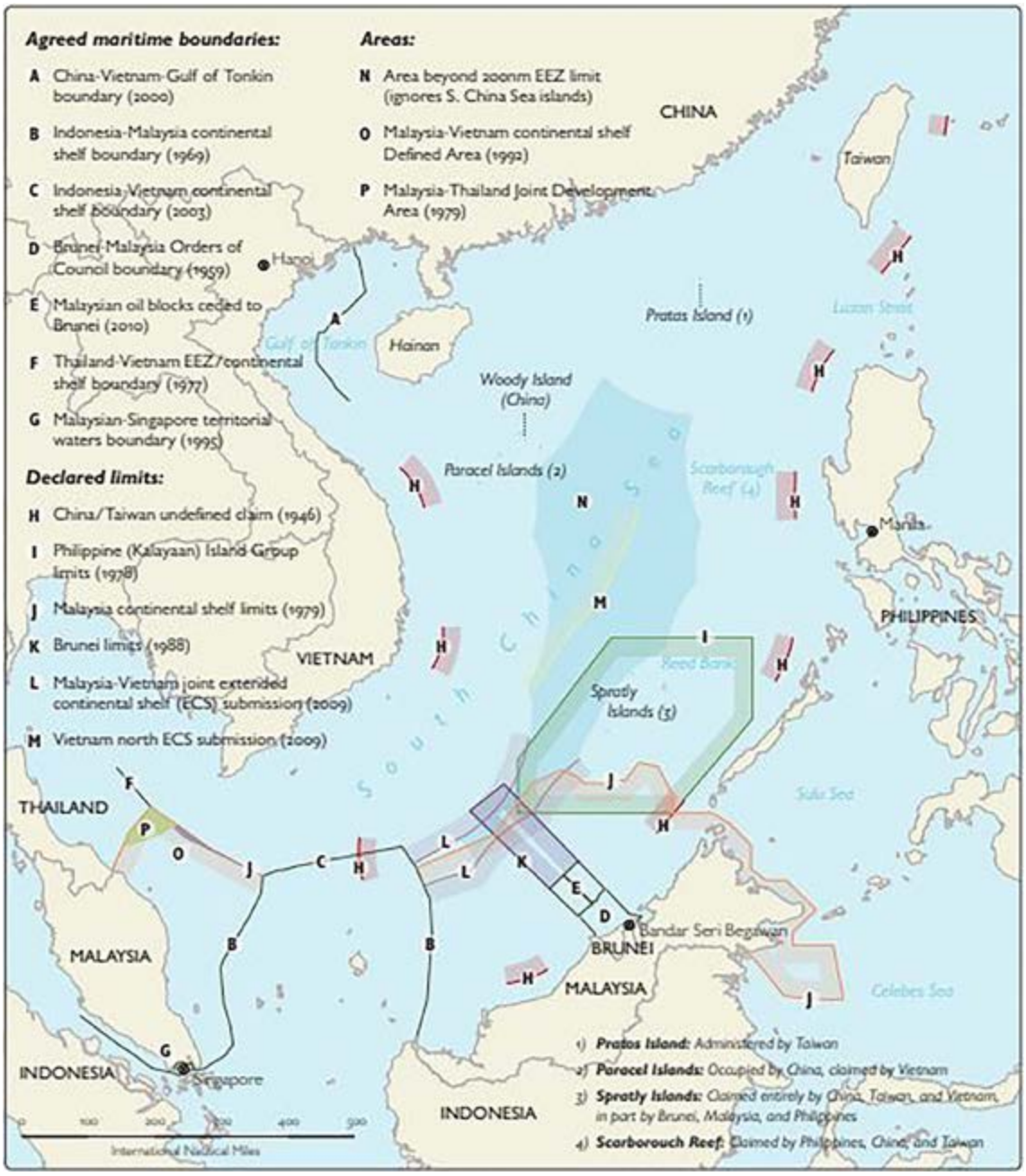


Ilustración 4 Delimitación de Espacios Marítimos. Fuente: DoD, Annual Report to Congress, May 2015

Desde este momento, los países ribereños comenzaron a emitir informes y cartas a través de las cuales se reclamaban sus intenciones de soberanía. Además, desde la década de 1970, se han sucedido numerosas disputas militares por el control territorial.

33 INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE, *North Sea Continental Shelf Cases (Federal Republic of Germanyidenmark)*, 1969.

En noviembre de 2002, los Estados-miembro de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN, por sus siglas en inglés), entre los que se encuentran algunos de aquellos que han mantenido la disputa por el control total o parcial sobre el archipiélago de las islas Spratly, en el mar de China Meridional, llegaron a un acuerdo denominado «*Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea*[34]». Un acuerdo internacional que puede semejarse a un a código de conducta firmado en conjunto con China y que regula la situación en el mar de China Meridional, tratando de buscar una solución diplomática al conflicto.

Este código de conducta ha supuesto un avance relativo en materia de seguridad, a la vez que un progreso en las negociaciones regionales, otorgando cierta estabilidad geopolítica tras varias décadas de conflictos abiertos, e incluso enfrentamientos armados. Sin embargo, en los últimos años, las tensiones en el mar de China Meridional no han dejado de crecer, mostrando un retroceso en los avances alcanzados.

En la Tabla 1 se muestran las disputas por los límites marítimos en la región.

Áreas en litigio	Brunéi	China	Indonesia	Malasia	Filipinas	Isla de Taiwán	Vietnam
Línea de nueve puntos	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔
Costa vietnamita		✔				✔	✔
Área marítima al norte de Borneo	✔	✔		✔	✔	✔	
Islas mar de China Meridional		✔		✔	✔	✔	✔
Espacio marino al norte de las islas Natuna		✔	✔			✔	
Espacio marino al oeste de Palawan y Luzón		✔			✔	✔	
Estrecho de Luzón		✔			✔	✔	

Tabla 1 Áreas en Litigio

La RPC reclama toda la zona contenida dentro de lo que se conoce como la «línea de nueve puntos», que engloba el 90 % de las aguas del mar de China Meridional. Como argumento, Pekín sostiene los derechos de soberanía históricos desde hace más de 2000 años. Por su parte, el gobierno de la isla de Taiwán defiende lo mismo. Filipinas reclama las islas Spratly y el banco de arena Masinloc (o Scarborough). Vietnam se disputa con China los archipiélagos de las islas Spratly y Paracelso, defendiendo que las gobierna desde el siglo XVII. Malasia y Brunéi reclaman las islas Spratly por encontrarse dentro de su ZEE.

34 ASSOCIATION OF SOUTHEAST ASIAN NATIONS, *Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea*, October 2012. Disponible en: https://asean.org/?static_post=declaration-on-the-conduct-of-parties-in-the-south-china-sea-2.

Historia de las reclamaciones de la República Popular China sobre la «línea de nueve puntos»

La República Popular China ha centrado su estrategia marítima en la lucha por la hegemonía y control del mar, protagonizando disputas con todas las naciones ribereñas del mar de China Meridional. El conflicto por el control de estas aguas comenzó tras el final de la Guerra Mundial y, ante la falta de un acuerdo internacional en el que se estableciese una división de los archipiélagos, cada nación ha tomado una postura unilateral basada en justificaciones históricas, y principios de soberanía o control territorial para defender el reclamo de sus aguas. Mientras que la RPC, Taiwán y Vietnam reclaman la totalidad de los archipiélagos, el resto de países defiende una división parcial y equidistante.

Las numerosas reclamaciones en las que se encuentra inmersa la RPC son un reflejo de la importancia de la economía azul, dado que sus intereses geoeconómicos se centran en el comercio marítimo como medio principal y fundamental para la exportación de sus productos, y debido a la existencia de materias primas necesarias para sostener a una potencia con una demanda energética cada vez mayor. En agosto de 2017, el ministro de Defensa chino, Chang Wanquan, hacía hincapié en la importancia de la seguridad marítima y avecinaba una posible «guerra del pueblo en el mar» para salvaguardar la soberanía china, tras el fallo del Tribunal de la Haya ante las reclamaciones históricas de China en la región[35].

La «línea de nueve puntos» engloba una serie de complejos conflictos en torno a las islas Spratly, las islas Paracelso, las islas Senkaku, el banco Macclesfield y el bajo de Masinloc (o Scarborough). Los países involucrados son China, Brunéi, Indonesia, Malasia, Filipinas, Vietnam, además de la isla de Formosa. El área comprendida bajo la «línea» engloba el 90 % de las aguas de mar de China Meridional y abarca la reclamación de las aguas por parte de la RPC (y la RC) en el Mar del Sur. La «línea» fue publicada por primera vez en 1947, tras la derrota de Japón en la Segunda Guerra Mundial, y delimita la cuenca marina en una proporción desequilibrada hacia China. Inicialmente estaba compuesta por once puntos, pero esta se redujo a nueve tras el acuerdo bilateral con Vietnam, en la que se pactó la delimitación del borde marítimo en el golfo de Tonkín. [36]

En la Ilustración 5 se refleja la reclamación de China frente a los límites marítimos propuesto por cada uno de los estados ribereños.

35 JOHNSON, Jesse, «*China must prepare for 'people's war at sea,' defense chief says*», *Japan Times*, 03/08/2016, Disponible en: https://www.japantimes.co.jp/news/2016/08/03/asia-pacific/china-must-prepare-peoples-war-sea-defense-chief-says/XtVIjDpKjIV

36 ZHENG Ziyue & FU Chiao-chin, «*Geography and Brief History of the Islands in the South China Sea*», *Commercial Press*, 1947.

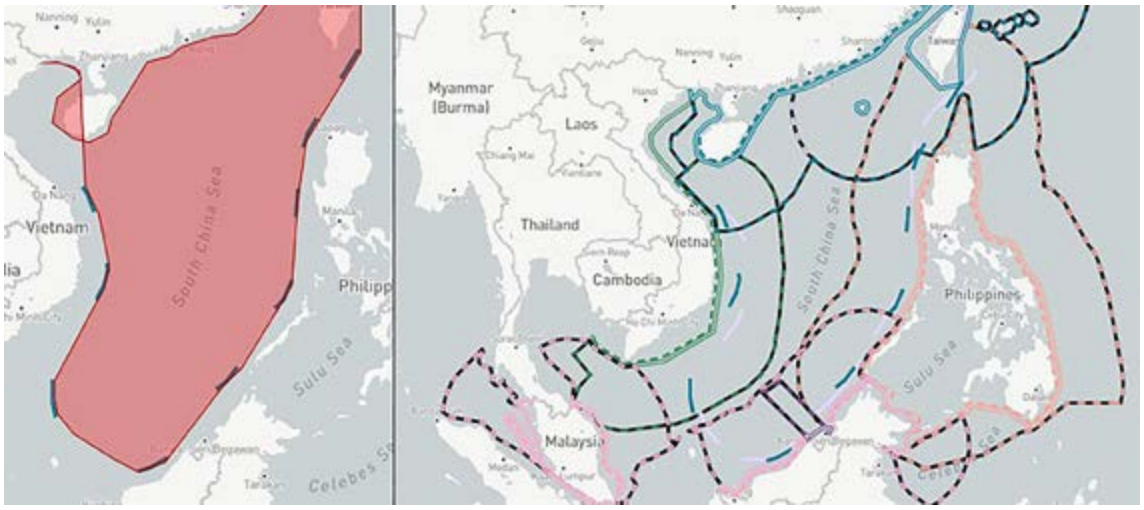


Ilustración 5 Comparativa línea de nueve puntos y aguas en litigio. Ilustración adaptada por el autor. Fuente: Asia Maritime Transparency Iniciative (https://amti.csis.org/maritime-claims-map/)

El presidente del Instituto Nacional para Estudios del mar del Sur China, el Doctor Wu Shicun, defiende que la reclamación de la «línea de nueve puntos» se basa en la soberanía histórica de los recursos y caladeros de pesca ejercida por China desde el tiempo de los Tres Reinos (entre 220 y 265)[37] y las expediciones en la dinastía Han (110 d. C.) y Ming (1400 d. C). Sin embargo, en los informes oficiales remitidos, China no ha conseguido reunir los argumentos necesarios para obtener la soberanía de acuerdo al Artículo 298 de la Convención.

Esta división reclamada por China ha sido el origen de numerosos conflictos diplomáticos, llegando incluso a generar incidentes en la mar entre buques de estado (principalmente chinos y vietnamitas). Frente a la postura china, los miembros de la ASEAN[38] implicados en la causa han aunado esfuerzos para contrarrestar la política expansionista de China, alegando a los principios de la Carta de las NN. UU. y las condiciones para establecer los límites marítimos de las Convenciones de 1982.

En 1996 China ratificó la Convención y remitió los puntos geográficos de las líneas de base y los límites marítimos del mar territorial (12 millas) y de la zona continua en las islas **Paracelso (Xisha Islands)** y **Senkaku** al secretario general[39]. Estas fronteras marítimas fueron publicadas en el Boletín del Mar número 32, e integran las aguas de China, Brunéi, Indonesia, Filipinas, Vietnam y Malasia[40]. Por ello, rápidamente se han sucedido distintas notas diplomáticas por parte de los Estados ribereños.

37 Shicun WU and Keyuan ZOUR, *Arbitration Concerning the South China Sea*, Routledge 2017.

38 Miembros ASEAN: Brunéi, Camboya, Indonesia, Laos, Malasia, Birmania/Myanmar, Filipinas, Singapur, Tailandia y Vietnam.

39 PEOPLE´S REPUBLIC OF CHINA, UNITED NATIONS, *Declaration of the Government of the People's Republic of China on the baselines of the territorial sea*, 15/05/1996. Disponible en: https://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/CHN_1996_Declaration.pdf

40 DIVISIÓN DE ASUNTOS OCEANOGRÁFICOS Y DEL DERECHO DEL MAR, Boletín del Derecho del Mar Número 32, 1996 pp. 38-40.

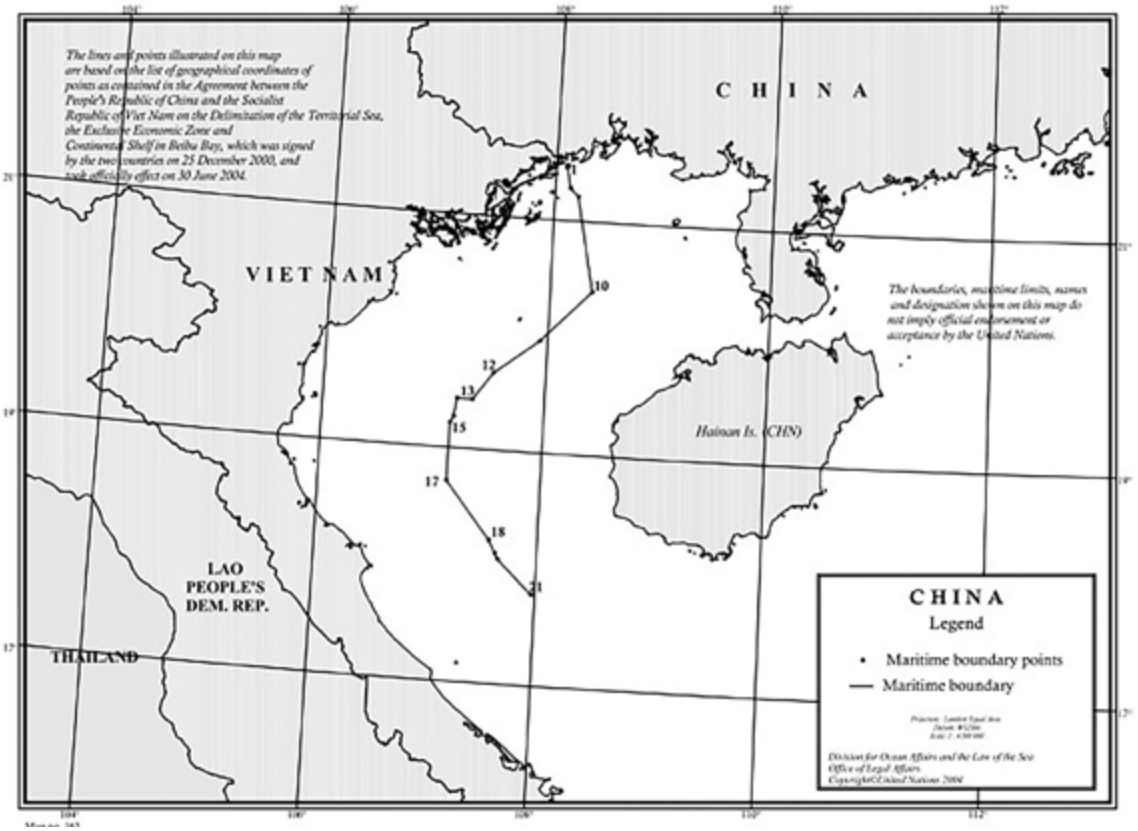


Ilustración 6 Delimitación marítima entre China y Vietnam. Fuente: Law of the Sea Information Circular (LOSIC), 2004. p. 48

En septiembre de 2004, la RPC depositó las coordinadas geográficas de la delimitación de las aguas territoriales, la ZEE y la PC, tras un acuerdo bilateral con la Republica de Vietnam[41], en la que se establecía el límite de la ZEE por mutuo acuerdo (Ilustración 6).

En 2012, China remitió el un informe de características geomorfológicas y geológicas de subsuelo marino, para la extensión de la Plataforma Continental más allá de las 200 MN[42]. Con este informe trató de demostrar que la cuenca del mar Meridional es una prolongación del territorio continental chino y, por tanto, tendría derecho a extender su ZEE hasta las 350 millas. El documento incluye un mapa geomorfológico y los puntos geográficos de delimitación de la ZEE extendida.

Rápidamente, Japón presentó ante el secretario general al nota verbal SC/12/372, en la que exponía que la distancia que separa China y Japón es de 400 MN y, por tanto, la delimitación de la PC propuesta por China tras el informe de características geomorfológicas y geológicas debería referirse de mutuo acuerdo según el art. 83 de

41 UNITED NATIONS, *Convention on the Law of the Sea,* 27/09/2004, Disponible en: https://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/mzn_s/mzn51.pdf

42 PEOPLE´S REPUBLIC OF CHINA, Submission by the People´s Republic of China Concerning the Outer Limits of the Continental Shelf beyond 200 Nautical Miles in Part of the East China Sea, 2012. Disponible en: https://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/chn63_12/executive%20summary_EN.pdf



Ilustración 7 Reclamación China Vs Límites marítimos de la Convención. Fuente: Peace Palace Library. Disponible en: https://www.peacepalacelibrary.nl/south-china-sea-territorial-disputes-continued/

la Convención. Asimismo, presentaba que la soberanía de las islas Senkaku, bajo la hegemonía japonesa, quedaba fuera de cualquier debate por «no existir debate sobre la soberanía de las islas Senkaku» (bajo el control nipón)[43].

El 10 de Septiembre de 2012, el Gobierno de China depositó la carta náutica 03085 titulada «Carta de Líneas de base rectas de las aguas territoriales del mar de Diayu Dao y las islas afiliadas al gobierno chino»[44]. La remisión de esta carta suponía el establecimiento y la difusión de los límites marítimos en el archipiélago Senkaku, de forma unilateral.

En respuesta a la deposición de la carta náutica 03085, Japón elevó una nota diplomática (PM/12/303)[45], en la que manifestaba su oposición a la delimitación del mar territorial de las islas Senkaku presentada por la RPC, alegando a la falta de fundamento de esta decisión unilateral y la soberanía japonesa en las islas.

43 JAPAN, Marine Regions SC/12/372. 28/12/2012. Disponible en: http://www.marineregions.org/documents/jpn_re_chn_28_12_2012.pdf

44 UNITED NATIONS, *Circular communications from the Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea Office of legal affairs*, 21/12/2012. New York.

45 PERMANENT MISSION OF JAPAN TO THE UNITED NATIONS (PM/12/303). New York, 2012.

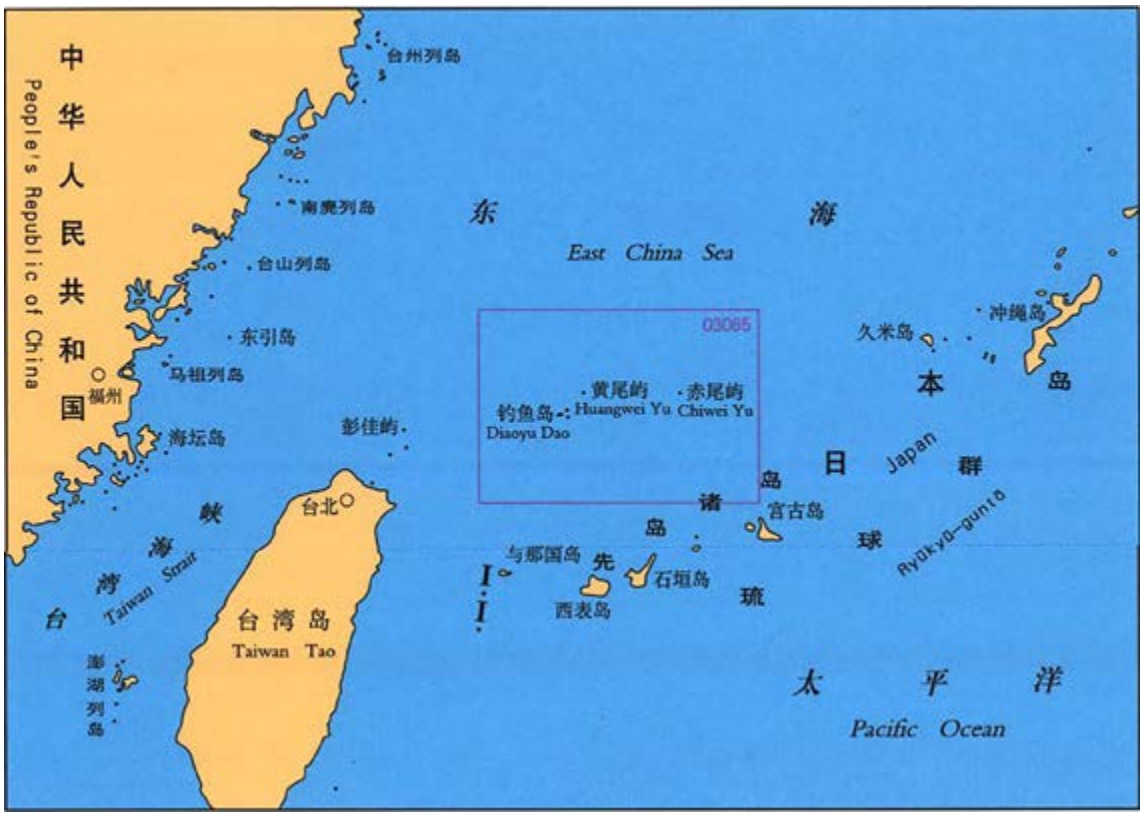


Ilustración 8 Carta Náutica 03085. Disponible en: https://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDF-FILES/MAPS/chn_mzn89_2012_00220.jpg

En 2013 la RPC remitió la nota verbal CML 001/2013, en la que defendía que las islas Senkaku han sido territorio chino desde la antigüedad y que la ocupación japonesa carece de razones legales, por lo que estas pertenecerían a China. Con esta nota, Pekín manifestaba su oposición diplomática a la nota verbal de Nipón[46].

Las **islas Paracelso** son otro punto caliente en el mar de China Meridional. Desde 2014, Vietnam y China han protagonizado numerosos enfrentamientos diplomáticos que han derivado en incidentes en la mar y operaciones de sabotaje en tierra[47]. Estos conflictos se rigen en torno a la soberanía de las islas Paracelso y la explotación de los recursos naturales del subsuelo.

El 07 de mayo de 2014, el Gobierno de Vietnam remitió una nota verbal al secretario general, en la que denunciaba las operaciones ilegales de la plataforma petrolera de aguas profundas HYSY981 en el yacimiento petrolífero 143 en la ZEE y PC de Vietnam. En el anexo a la nota diplomática se detalla la cronología de la detección y los movimientos seguidos por la plataforma durante sus operaciones en las islas Paracelso, de soberanía vietnamita, acompañada de barcos auxiliares y hasta «27 buques de

46 PEOPLE´S REPUBLIC OF CHINA, United Nations CML/001/2013, 07/01/2013, Disponible en: https://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/chn63_12/chn_re_jpn07_01_2013e.pdf

47 HAYTON, Bill, *The South China Sea: The Struggle for Power in Asia*, New Heaven and London, 2017. pp. 121-150.

protección»[48]. La nota verbal marcó el inicio de una escalada de tensiones, con numerosos abordajes en la mar entre buques de estado chinos y vietnamitas.

En una conferencia de prensa celebrada el 16 de mayo de 2014, el ministro de Asuntos Exteriores de China declaró que Vietnam había designado 57 zonas de yacimientos de petróleo y gas en aguas en litigio entre ambos Estados,[49] por lo que la RPC se veía obligada a defender sus intereses.

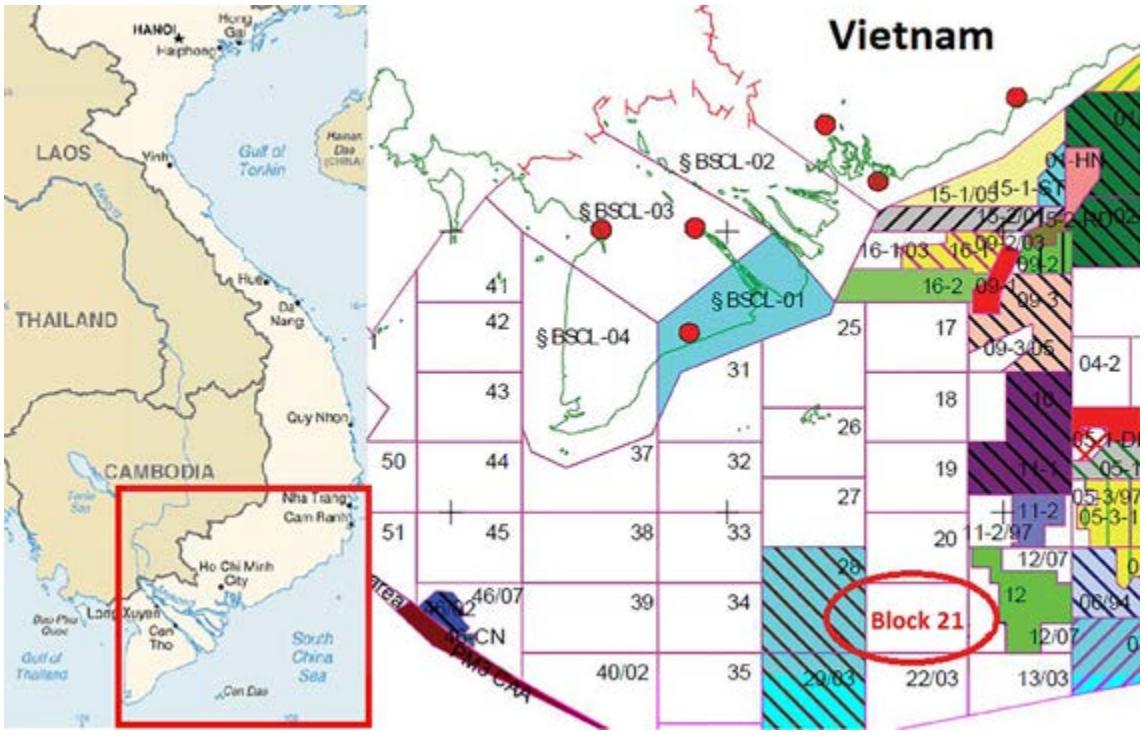


Ilustración 9 Bloques de yacimientos petrolíferos y de gas. Fuente: OffShore Engineering. https://www.offshoreengineering.com/oil-and-gas/offshore-gas-field-development/project-block-21

El 22 de mayo de 2014, en una carta al secretario general,[50] Pekín exponía que Vietnam intentó interrumpir la operación de prospección enviando hasta 63 embarcaciones que, de forma deliberada, embistieron con fuerza a los buques de la Guardia Costera de China, que realizaban funciones de seguridad en torno a la plataforma. La carta denuncia hasta 745 colisiones contra buques y acciones de sabotaje en tierra contra empresas del gobierno chino: «algunos forajidos en Vietnam aprovecharon la oportunidad para atacar a las empresas chinas en el país y cometieron graves críme-

48 TRUNG, Le Hoai, *Letter dated 7 May 2014 from the Permanent Representative of Viet Nam to the United Nations addressed to the Secretary-General*, A/68/870. Disponible en: https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2F68%2F870&Language=E&DeviceType=Tablet

49 CHUNYING, Hua, Foreign Ministry Spokesperson, *Regular Press Conference* 16/05/2014. Disponible en: https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/xwfw_665399/s2510_665401/t1156893.shtml.

50 WANG Min, *Letter dated 22 May 2014 from the Chargé d'affaires a.i. of the Permanent Mission of China to the United Nations addressed to the Secretary-General* (A/68/887). Disponible en: https://documents.un.org/prod/ods.nsf/home.xsp.

nes violentos, saquearon y quemaron propiedades, causando muchas bajas y pérdida económicas». En la exposición de los acontecimientos, China culpaba a Vietnam de los incidentes y denunciaba la intromisión en operaciones nacionales en las islas Paracelso, cuando la plataforma HYSY 981 operaba a 17 MN de la isla Zhongjian y a 150 millas de la costa vietnamita (y, por tanto, en su ZEE).

El 06 de junio de ese mismo año, Vietnam pone en conocimiento del secretario general que la plataforma petrolera Haiyang Shiyou 981 fue trasladada a la ZEE y PC vietnamita. Por lo que expresaba la «grave violación de los derechos soberanos, y la jurisdicción de Vietnam sobre su exclusiva zona económica y plataforma continental como se define de acuerdo con los Estados Convención de las Naciones sobre el Derecho del Mar, de 1982»[51]. Asimismo, Hanói denuncia el hundimiento del pesquero vietnamita 90Na 90152 TS, con 10 pescadores a bordo, tras ser embestido por barcos chinos.

El 09 de junio la RPC emite una carta formal en la que defiende que la plataforma HYSY 981 aperaba a 133 millas de la isla Paracelso (de soberanía china) y a 156 millas de la costa vietnamita, denunciando las continuas provocaciones por parte de los barcos de Vietnam, que «acordonaron y embistieron a los buques de estado chino en un total de 1146 veces»[52] Asimismo, expone la soberanía histórica de las islas Paracelso (Xisha Islands para China) de acuerdo a su descubrimiento y al hecho de que, previo a 1974, ningún gobierno vietnamita había desafiado la soberanía de China sobre las islas Xisha, reconociendo oficialmente las Paracelso como parte del territorio de China desde la antigüedad.

El 03 de julio, la República de Vietnam expresó su rechazo a la soberanía histórica de China en las islas Paracelso (Nota verbal A/68/942), indicando la falta de fundamento en su proposición y exponiendo que a finales del siglo XIX, cuando los buques Bellona y Umeji Maru se hundieron en el archipiélago, fueron saqueados por pescadores chinos. En la nota, Vietnam interpreta que China trató de quitar hierro al asunto alegando que se trataban de unas islas abandonadas[53]. En ella, alega que desde que Vietnam firmara el tratado de protectorado con Francia en 1874, las islas han sido de su soberanía y sus habitantes ostentan su nacionalidad, denunciando que la RPC tomó ilegalmente el archipiélago de las Paracelso en 1946.

Por otra parte, Vietnam defiende que, previo a la Segunda Guerra Mundial, en la Conferencia de El Cairo de 1943, el presidente estadounidense Franklin D. Roosevelt,

51 TRUNG, Le Hoai, *Letter dated 6 June 2014 from the Permanent Representative of Viet Nam to the United Nations addressed to the Secretary-General*, A/68/906. Disponible en: https://undocs.org/A/68/906.

52 WANG Min, *Letter dated 9 June 2014 from the Chargé d'affaires a.i. of the Permanent Mission of China to the United Nations addressed to the Secretary-General*, A/68/907. Disponible en: https://undocs.org/A/68/907.

53 TRUNG, Le Hoai, *Letter dated 3 July 2014 from the Permanent Representative of Viet Nam to the United Nations addressed to the Secretary-General,* A/68/942. Disponible en: https://undocs.org/A/68/942.

el primer ministro británico Winston Churchill y el presidente chino Chiang Kai-shek emitieron un comunicado conjunto con el propósito de eliminar la administración japonesa sobre las islas Thomas en Asia-Pacífico, desde la Primera Guerra Mundial. Pero este comunicado no se manifestaba sobre las Islas Spratly ni Paracelso.

Hanói alega que la Conferencia de Ginebra de 1954 por la restauración de la paz en Indochina declaró que «las partes interesadas respetarían la independencia e integridad territorial de Vietnam, que incluía Hoang Sa y Truong Sa Archipiélagos bajo la administración de las fuerzas francesas y vietnamitas». Además, defiende que en el artículo 1 de los Acuerdos de París de 1973 se establece claramente que todos los países deben respetar la independencia y la integridad territorial de Vietnam, y que ambos archipiélagos están bajo el control de la administración vietnamita. Y, por último, denuncia que, en enero de 1974, China utilizó la fuerza militar para ocupar el archipiélago Paracelso y el Gobierno de Vietnam solicitó al Consejo General de la ONU una reunión urgente sobre el uso de la fuerza por parte de China, ya que «según el derecho internacional de adquisición territorial, el uso de la fuerza y la ocupación de un territorio no puede crear un título territorial».

En esa misma fecha, la Nota verbal A/68/943 de Vietnam expresa su preocupación por la escalada de tensiones y denuncia las prospecciones de la plataforma Haiyang Shiyou 981, operando en la ZEE y la PC vietnamita. Con estas operaciones, el Gobierno chino «infringe el principio de soberanía y jurisdicción de la Convención, y viola el acuerdo bilateral de *non-aggravation and non-complication of the situation in the East Sea*»[54].

El 28 de julio de 2014 China remite la Nota verbal A/68/956 en respuesta a las cartas A/68/942 y A/68/943[55]. Esta nota defiende que las Xisha Islands (islas Pacelso) fueron *terra nullis*[56] hasta el siglo XVII, siendo China su descubridor y primer explotador durante la dinastía Song del Norte (960-1126), que a pesar de que Vietnam comenzó su periodo colonial a finales del siglo XIX, el 22 de agosto de 1921 el ministro de Asuntos Exteriores de Francia declara que «la imposibilidad en elevar una reclamación por estas islas se debe a que, desde 1909, el Gobierno chino ha ejercido su derecho de soberanía». En la misma nota, China defiende que de acuerdo a la Declaración de El Cairo y la «*Potsdam Proclamation and the Japanese Instrument of Surrender*» emitida durante la Segunda Guerra Mundial, las islas Paracelso, ocupadas por Japón en 1939, fueron devueltas a China. En noviembre de 1946, China envió una flota de barcos para conmemorar su reconquista y erigió un monumento, estacionando desde entonces tropas.

54 TRUNG, Le Hoai *Letter dated 3 July 2014 from the Permanent Representative of Viet Nam to the United Nations addressed to the Secretary-General*. Disponible en: https://undocs.org/A/68/943.

55 LIU, Jieyi, *Letter dated 24 July 2014 from the Permanent Representative of China to the United Nations addressed to the Secretary-General*. Disponible en: https://undocs.org/A/68/956.

56 *Terra nullius* es una expresión latina que significa «tierra de nadie» y que ha sido empleada históricamente para reclamar territorios.

Como se puede apreciar, China objeta las demandas de Hanói defendiendo que la plataforma opera a 17 millas de las líneas de base (por tanto, en el mar territorial) y, a pesar de las continuas notas diplomáticas, China rechaza de forma recurrente el repliegue de la plataforma y el respeto a las aguas de Vietnam.

La «línea de nueve puntos» engloba también el espacio marino al norte de la isla de Borneo, donde Malasia y Brunéi se disputan una porción del mar más allá de sus costas y hasta las 200 MN.

Entre las coordenadas reclamadas por China se encuentran el banco James y el arrecife Luconia. Estos enclaves constituyen el punto más al sur de la línea, a unas 50 millas de la isla de Borneo. Ambos territorios constituyen una de las reclamaciones más cuestionadas, pues el banco James y el arrecife Luconia se encuentra sumergidos entre los 10 y 40 metros de profundidad, por lo que no generan derechos de soberanía[57]. No obstante, el Gobierno de Pekín incluye estos lugares en el límite sur de la línea y defiende que en la década de 1930 el Comité de Inspección de Mapas de Tierras y Aguas enumeró y mapeó el territorio chino, afirmando los lugares de soberanía china, y defendiendo sus derechos sobre el banco James y el arrecife Luconia, basados en su descubrimiento.

Sobre estos bancos sumergidos, China quiere ganar su derecho de explotación exclusiva debido a la riqueza de los caladeros de pesca y la posible existencia de hidrocarburos.

Entre la península de Malasia y la isla de Borneo se encuentran las islas Natuna, un archipiélago bajo la soberanía de Indonesia. Esta región se conoce como el Espacio marino al norte de las islas Natuna.

A pesar de que «línea de nueve puntos» no incluye las islas Natuna, las aguas reclamadas por China se introducen en la ZEE del archipiélago. Por ello, las reclamaciones de la RPC han abierto un litigio con Indonesia.

Mientras que el Gobierno chino reconoce la soberanía de Indonesia sobre el archipiélago, sus reclamaciones aluden a que la zona es un caladero de pesca tradicional empleado por los barcos chinos desde la antigüedad.

En unas declaraciones, Evan Kasmana, investigador del Centro de Estrategia y Estudios Internacionales de Yakarta, afirmó que «China está aprovechando la debilidad de la política de seguridad marítima de Indonesia» para faenar en sus aguas.

Sobre el bajo de Masinloc (Scarborough Shoal/Reef) se rige el principal enfrentamiento entre China y Filipinas. La RPC lo denomina Huangyan Island, mientras que para el Gobierno filipino es Panatag Shoal. Este arrecife se localiza a 500 kilómetros de Hong Kong y a 230 de la costa filipina.

57 HAYTON Bill, «*How a non-existent island became China's southernmost territory*», *South China Morning Post*, 09/02/2013. Disponible en: https://www.scmp.com/comment/insight-opinion/article/1146151/how-non-existent-island-became-chinas-southernmost-territory?page=all.



Ilustración 10 Área Marina al norte de Borneo. Fuente: Google Maps

De acuerdo a la definición y los derechos que otorga la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, el bajo Masinloc es una roca, por no ser habitable. A pesar de que las rocas bajo soberanía no otorgan derechos de Zona Económica Exclusiva (ZEE) o Plataforma Continental (PC), China la incluye en la «línea de nueve puntos» como parte de su ZEE extendida.

Las reclamaciones por parte de China se centran en los derechos históricos, aludiendo a que en 1922 China ostentaba la soberanía de Zhongsha Islands, incluyendo el bajo de Masinloc. Pero en la realidad China nunca ha ejercido un control efectivo ni una ocupación del arrecife.

El 22 de enero de 2013, tras la toma de control del banco Masinloc por parte de buques chinos, el Gobierno de Filipinas remitió a la Corte Permanente de Arbitraje

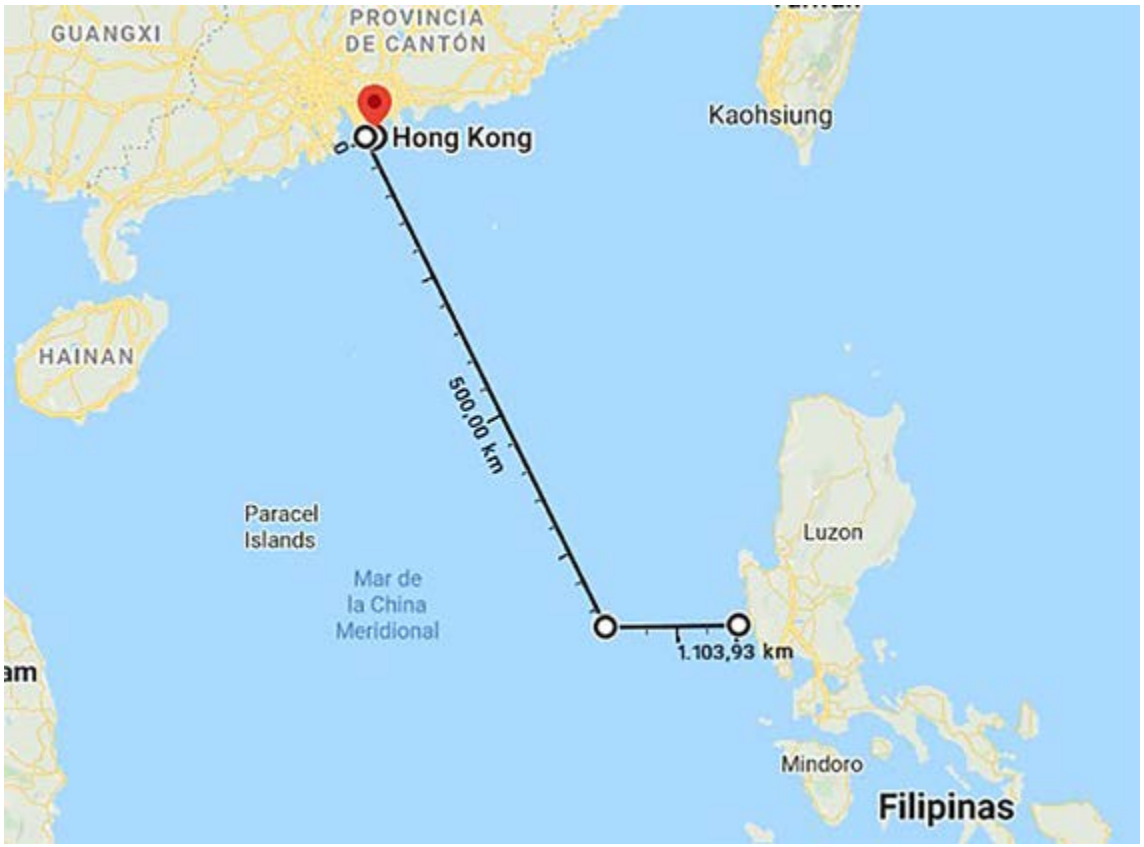


Ilustración 11 Posición Masinloc respecto a China y a Filipinas. Fuente Google Maps

(PCA, por sus siglas en inglés) de La Haya la queja 013-0211, en la que se oponía a la «línea de nueve puntos» reclamada por Pekín, por atentar contras los principios de equidad y equidistancia (de la Convención) así como por incluir aguas situadas a 50 millas de la costa filipina, introduciéndose en su ZEE[58].

El 12 de julio de 2016, el Tribunal Internacional emitió el fallo del caso cuestionado por Filipinas, y en relación a los reclamos históricos y la «línea de nueve puntos». En el informe determinó que los derechos históricos aludidos por China quedaron invalidados al ratificar la Convención, no existiendo base legal de acuerdo al Derecho del Mar para el reclamo del área comprendida bajo la «línea de nueve puntos»[59]. En el Laudo de Arbitraje Marítimo del Caso Filipinas, el PCA falló que las reclamaciones históricas de China carecían de validez por ser esta zona alta mar (fuera del mar territorial) en las que cualquier buque podría pescar libremente. En consecuencia, el Tribunal concluyó que, entre Filipinas y China, no había fundamento para que China reclamara derechos históricos a los recursos, más allá de los derechos previstos por la Convención (ZEE y PC hasta las 350 MN).

Las conclusiones del PCA indican que China no mostró la debida consideración de los derechos soberanos de Filipinas con respecto a la pesca en su zona económica

58 JARDELEZA, Francis H., *Notification and Statement of Claim on West Philippine Sea*, N.º 013-0211. Republic of the Philippines Department of Foreign Affairs, 22/01/2013.

59 PERMANENT COURT OF ARBITRATION, *PCA Case Nº 2013-19 IN THE MATTER OF THE SOUTH CHINA SEA ARBITRATION*, 12/07/2016.

exclusiva y, por tanto, ha incumplido sus obligaciones en virtud del artículo 58 (3) de la Convención[60]. Sin embargo, el fallo no ha calmado las aguas, pues China se niega a aceptar la resolución del PCA. En un comunicado, el ministro de Asuntos Exteriores de la República Popular de China anunció que el Gobierno chino rechazaba el fallo del PCA debido a que el reclamo de Filipinas no había seguido el procedimiento de la Convención en lo relativo a las resolución de disputas por parte del Tribunal Internacional, que es aplicable «solo cuando dos estados no llegan a un acuerdo»[61]. Y, de acuerdo al ministro chino, «los dos estados no han tenido ninguna negociación relativa al arbitraje».

Por último, el recurso de arbitraje impuesto por Filipinas al CPA incluye también el **espacio marino al oeste de Palawan y el estrecho de Luzón**, donde China, Filipinas y la Isla de Taiwán mantienen abiertas disputas por la soberanía de las aguas que la RPC incluye en la «línea de nueve puntos».

En estas aguas se ubican un gran número de arrecifes y rocas entre las que se localizan caladeros de pesca de gran riqueza. El PCA concluyó que las ubicaciones terrestres situadas en estas zonas son rocas y arrecifes y, por tanto, la reclamación de ZEE y PC de China carecen de fundamento, ya que sobre las rocas de soberanía no pueden reclamarse ZEE.

¿Por qué el mar de China Meridional? Intereses geopolíticos y geoeconómicos de la región

Las disputas por la soberanía de los espacios marinos del mar de China Meridional se sustentan en el control del mar y de los recursos naturales que albergan estas aguas. La reclamación que contiene las aguas contenidas bajo la «línea de nueve puntos» otorgaría a China el derecho de explotación del subsuelo, construcción de islas y pesca más allá de las 200 MN y hasta las 1600 MN hacia el sur de la costa china.

Mientras que la creación de la ZEE (hasta un máximo de 200 millas) se acordó como una solución de compromiso que debía establecerse de forma deliberada para alcanzar un equilibrio entre países ribereños, a la vez que garantizase la protección del mar, y la libertad de navegación y sobrevuelo para fines militares, desde el punto de

60 Artículo 58. Derechos y deberes de otros Estados en la ZEE: «En el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus deberes en la zona económica exclusiva en virtud de esta Convención, los Estados tendrán debidamente en cuenta los derechos y deberes del Estado ribereño y cumplirán las leyes y reglamentos dictados por el Estado ribereño de conformidad con las disposiciones de esta Convención y otras normas de derecho internacional en la medida en que no sean incompatibles con esta Parte».

61 MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS of the People´s Republic of China, *Statement of the Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China on Settling Disputes Between China and the Philippines in the South China Sea Through Bilateral Negotiation*. 08/06/2016. Disponible en: https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjdt_665385/2649_665393/t1370476.shtml.

vista geopolítico, la soberanía de las aguas de la «línea de nueve puntos» concedería a China la supremacía militar y económica en el mar Meridional, dejando al resto de naciones en una clara posición de desventaja táctica, que les relegase a una dependencia energética de por vida al gigante asiático, sin respetar estos principios fundamentales. Con esta visión, la RPC ha protagonizado numerosos incidentes tratando de obtener el control por las islas e islotes, así como estableciendo bases militares a lo largo de la cuenca Meridional.

El expansionismo chino en esta zona del globo se encuadra dentro de la denominada «zona gris»[62], dada la ambigüedad de los fundamentos en los que la RPC basa sus reclamaciones y debido a la combinación de acciones irregulares que armonizan el empleo de armas convencionales, comportamientos criminales, y operaciones de terrorismo y sabotaje. De esta forma, China está realizando una aproximación híbrida para aumentar su proyección de poder y explotación de los recursos, con aspiraciones financieras y militares.

Intereses geopolíticos

Dada su preocupación por la invasión extranjera y la ocupación de islas en el mar del Sur, en la década de 1930 se creó el Comité de Inspección de Mapas de Tierras y Aguas[63]. Con la publicación de la «línea de nueve puntos», reclama cualquier jurisdicción que la CONVEMAR reconoce al estado soberano sobre los territorios dentro de su zona de responsabilidad.

La justificación de necesidad de defensa de su soberanía en estos espacios se ha traducido en la creación de un gran perímetro defensivo sobre el que establecer instalaciones costeras militares para la defensa de su territorio en todo el mar de China. Sin perder de vista este fin, China ha edificado numerosas instalaciones castrenses y radares de costa en distintas enmarcaciones. Entre ellas destaca la militarización de las islas Spratly, sobre las que se han edificado baterías de misiles de crucero antibuque y antiaéreo, equipadas con el misil tierra-buque YJ-12B (con un alcance de 295 MN) y misiles tierra-aire HQ-9B de largo alcance[64]. Con el establecimiento de estas bases, China ostenta una mayor capacidad de localización, identificación y monitorización de contactos, extendiendo su influencia por toda la cuenca Meridional bajo el poder de disuasión de un escudo defensivo por capas, que le otorga una capacidad de defensas en profundidad.

62 BAQUÉS, José, *Hacia una definición del concepto «Gray Zone»*, 04/04/2017. Documentos de investigación 02/2017. IEEE. Disponible en: http://www.ieee.es/contenido/noticias/2017/04/DIEEEINV02-2017.html.

63 Do THANH HAI, Leszek BUSZYNSKI, *The South China Sea: From a Regional Maritime Dispute to Geo-Strategic Competition*, 16/12/2019. Routledge.

64 REUTERS, *China installs cruise missiles on South China Sea outposts-CNBC report*. 03/05/2018.

Actualmente mantiene siete instalaciones militares en el archipiélago ubicadas en los arrecifes Cuarteron, Fiery Cross, Gaven, Hughes, Johnson, Mischief y Subi[65]. En las islas Paracelso regenta una veintena de puestos de vigilancia avanzada y, desde 2012, también controla el banco de arena de Masinloc (Scarborough Shoal), aunque todavía no ha edificado asentamientos militares[66]. Como respuesta a la militarización de la RPC, el resto de naciones ribereñas (excepto Brunéi) han situado sus propios destacamentos en las islas o rocas bajo su control efectivo.

Desde 2013, la estrategia china en la zona gris ha ido un paso más allá, destinando grandes esfuerzos en la creación de islas artificiales en las Spratly y Paracelso, bajo la estrategia expansionista denominada la «gran muralla de arena». Con ellas, China ha



Ilustración 12 Islas ocupadas militarmente. Fuente: Víctor M. Mijares, «Posiciones militares de los beligerantes en las islas Spratly». 2006

65 ASIA MARITIME TRANSPARENCY, *China Island Tracker*. Disponible en: https://amti.csis.org/island-tracker/china/

66 JENNINGS, Ralph, «*How China Could Gradually Assume Control Of Scarborough Shoal In The South China Sea*». *Forbes*, 29/12/2017.

conseguido aumentar su soberanía y control de las aguas en litigio. Esto ha despertado el recelo del resto de naciones ribereñas, principalmente Vietnam y Filipinas. Entre los últimos movimientos, en 2019, Manila anunció que pretendía continuar con la construcción de una pista de aterrizaje en la isla Thitu, la mayor de las nueve islas bajo el control filipino en el archipiélago de las Spratly, donde se ubica su principal reclamo[67]. Pero en respuesta a estos avances, la RPC ha movilizado la denominada «milicia marítima»,[68] tratando de abortar las nuevas construcciones del resto de naciones. Y dado su capacidad militar −muy superior a la del resto de naciones ribereñas−, y las fuertes estrategias comerciales e híbridas que impone a aquellos que critiquen sus movimientos, la construcción de islas por parte de China no ha encontrado una oposición tan firme como la que Pekín dirige contra sus contrincantes. En la siguiente Imagen se muestran las islas ocupadas y los establecimientos militares en las islas Spratly.

Esta estrategia de militarización puede abordarse desde distintas perspectivas geopolíticas. Por un lado, el objetivo de elevar a la RPC hasta el puesto de primera potencia mundial. En segundo lugar, la necesidad de mantener su hegemonía en Indo-Asia, garantizándose el crecimiento económico y el acceso a los recursos del medio marino. Y, por último, la defensa de sus aguas y la creación de una burbuja defensiva puede asociarse con el intento de imponer una estrategia A2/AD de manera efectiva, basada en una defensa en profundidad, con misiles de largo alcance ubicados en instalaciones militares a lo largo de las islas, y la imposición de zonas restringidas en sus aguas.

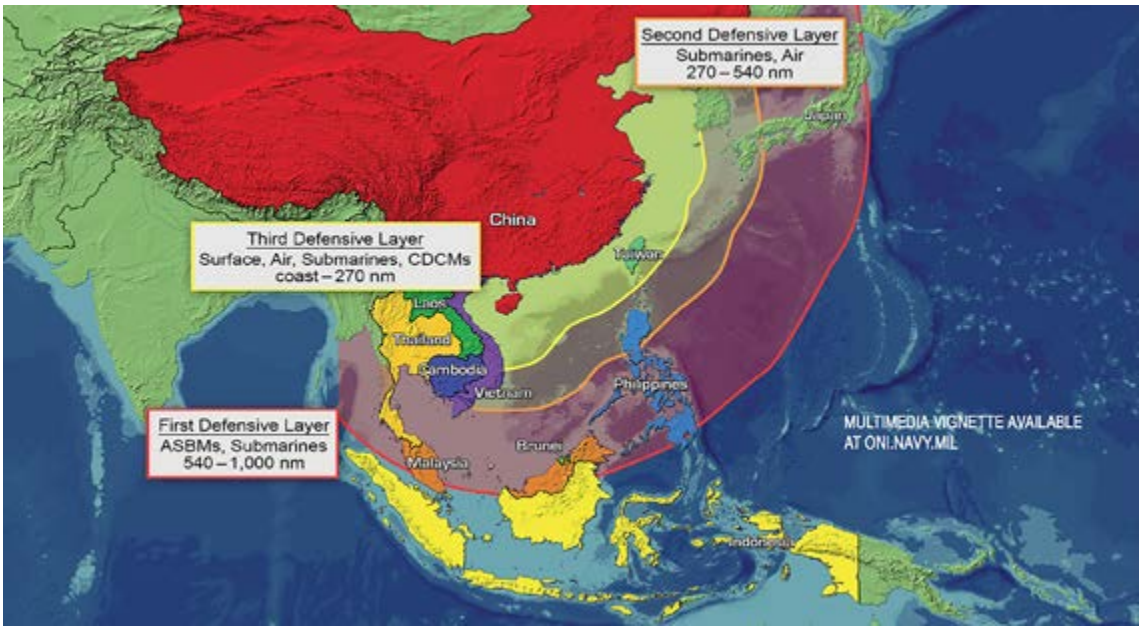


Ilustración 13 Islas ocupadas militarmente. Fuente: Víctor M. Mijares, «Posiciones militares de los beligerantes en las islas Spratly». 2006

67 ASIA MARITIME TRANSPARENCY INITIATIVE, *Philippine constructions provokes a paramilitary response*. 06/02/2019. Disponible en: https://amti.csis.org/under-pressure-philippine-construction-paramilitary-response/.

68 Término empleado por Andrew S. ERICKSON, en su informe *China's Third Sea Force, The People's Armed Forces Maritime Militia: Tethered to the PLA*, para referirse al empleo de buques civiles en misiones militares por el PLA en aquellas zonas en litigio.

Con esta burbuja A2/AD, China pretende alzarse en los próximos años con el control del mar de China Meridional e imposibilitar cualquier acción exterior en la región (principalmente norteamericana). El dominio progresivo de los archipiélagos le ha permitido liderar la escalada de tensiones en Asia-Pacífico, sin llegar a un enfrentamiento militar entre fuerzas convencionales. No obstante, con ello, la RPC ha puesto en jaque la libertad de navegación internacional.

Intereses geoeconómicos

El control del mar y la defensa del territorio nacional gravitan en la lucha por los recursos regionales asociados a los derechos de soberanía. Desde el punto de vista económico, el mar de China Meridional es una de las principales rutas del tráfico mercante a escala mundial. A través de este mar y del estrecho de Malaca transitan prácticamente la mitad de los petroleros del mundo, con una circulación de 11 millones de barriles diarios (4,3 millones de barriles menos que en el estrecho de Ormuz y 7,2 millones de barriles más que en el canal de Suez), lo que hace de este estrecho el segundo más concurrido del mundo[69]. El comercio marítimo no ha dejado de crecer y, por ello, la libertad de navegación de ha convertido en vital importancia para los miembros del ASEAN y la comunidad internacional.

Pero, además de las rutas comerciales, la presencia de hidrocarburos y minerales son el eje sobre el que pivota la lucha geoeconómica. La U.S. Energy Information Administration estima que el mar de China Meridional dispone de «aproximadamente 11 millones de barriles y 190 trillones de metros cúbicos de gas» entre yacimientos conocidos y zonas señaladas como lugares de posible presencia de hidrocarburos[70]. Debido a que nos encontramos en una zona de potencias emergentes, la lucha por estos recursos supone una prioridad para los Estados ribereños. El desarrollo y la industrialización de esta región acarrean un aumento de la demanda de combustibles fósiles. Los Estados con prospecciones nacionales serán mucho más competitivos e independientes que aquellos sin prospecciones nacionales, abocados a la importación. Por ello, sobre este punto se encuentran las tensiones más candentes y difíciles de solventar. Ahora que las reservas naturales se encuentran en descenso, la competencia por la importación de suministros está ya repercutiendo en la región[71].

China realiza la extracción de los recursos y operaciones de prospección de la mano de tres compañías nacionales: China National Offshore Oil Corporation (CNOOC), China Petroleum & Chemical Corporation (SINOPEC) y China National Petroleum Cor-

69 EIA, U.S. Energy Information Administration. 25/07/2017. Disponible en: https://www.eia.gov/international/analysis/special-topics/World_Oil_Transit_Chokepoints.

70 U.S. Energy Information Administration. 07/02/2013. Disponible en: https://www.eia.gov/international/content/analysis/regions_of_interest/South_China_Sea/south_china_sea.pdf.

71 KLARE, Michael T., *Guerras por los recursos. El futuro escenario del conflicto global*, 2003. Editorial Urano. Pp. 155-158.

poration (CNPC). Actualmente, la CNOOC es la compañía que lidera la producción de petróleo en alta mar, destinando grandes inversiones para el desarrollo de nuevas técnicas oceánicas. Según su informe anual de finales de 2019, tras el descubrimiento de 23 nuevos yacimientos y la instalación de 30 estructuras para su prospección,[72] la compañía logró un aumento del 7 % en crudo y del 5,2 % en gas natural respecto al periodo de 2018.

Y, por último, ante la falta de consenso por la delimitación de los espacios marítimos, la pesca y la gestión de los caladeros se ha convertido en otro punto de fricción entre las potencias. La Convención de Jamaica otorga al Estado ribereño los derechos de explotación en exclusiva de los recursos en la ZEE y PC. Además, recoge la responsabilidad del Estado soberano de establecer la legislación pertinente en materia de pesca, de forma que se garantice la explotación sostenible de los recursos.

A través de la iniciativa Joint Maritime Seismic Undertaking (JMSU),[73] se ha tratado de mejorar la cooperación y el entendimiento entre naciones. En 2005,



Ilustración 14 Acuerdo explotación JMSU. Fuente: International Crisis Group, «Stirring up the South China Sea (IV): Oil in Troubled Waters», 2016

72 CNOOC LIMITED. https://www.cnoocltd.com/attach/0/aa2dd9ad20da47bc9ad119383e49d805.pdf.

73 SLINGG, Dalij, *Southeast Asian Affairs 2009*, Institute of Southeast Asian Studies, Singapore, 2009, pp. 46-52.

los dirigentes de las principales petroleras de China, Filipinas, y Vietnam acordaron inspeccionar el fondo marino en busca de hidrocarburos bajo una estrategia conjunta que aunase esfuerzo y fomentase la paz en la región. Sin embargo, el acuerdo no fue renovado en 2008, tras la acusación de Filipinas a las acciones encubiertas –y secretas– dirigidas por Pekín. Desde entonces, la situación no ha hecho más que empeorar y se han producido continuas disputas sobre los recursos, derivando en la ocupación ilegal de numerosas islas y la carrera por su militarización. La falta de entendimiento, la militarización de la zona, las prospecciones petrolíferas y la pesca ilegal han puesto en peligro la sostenibilidad de los recursos.

Análisis de rutas tráfico mercante

El mar de China Meridional es un mar cerrado con numerosas islas y rocas. Por ello, es conveniente analizar las peculiaridades que el Derecho Marítimo concede a los Estados archipelágicos y las repercusiones que la aplicación de estas normas puede tener en las rutas de tráfico mercante.

La delimitación de las aguas en los Estados archipelágicos se rige por las normas particulares de la Parte IV de la Convención. Sus líneas de base recta se forman con la unión de los puntos más alejados de las islas. Las aguas contenidas en el interior de las líneas de base recta son soberanía del Estado (aguas interiores) pero con la diferencia de que todos los buques ostentarán el derecho de paso inocente (tránsito ininterrumpido). Además, el estado soberano podrá designar DST para acotar los canales navegables y garantizar la seguridad a la navegación por sus aguas.

A través de la imposición de DST, el Estado soberano podría desviar el tráfico de todos aquellos buques que no enarbolasen su pabellón, limitando las rutas mediante canales navegables debidamente publicados[74] (¿estrategia A2/AD?). Y como consecuencia de ello, se podrían aumentar las distancias entre puertos, lo que supone un aumento de gasto y dinero en transporte, priorizando rutas exclusivas para los barcos chinos.

Internacionalización del conflicto

Los Estados ribereños de China, Taiwán, Brunéi, Filipinas, Malasia y Vietnam se encuentran sumidos en un conflicto diplomático liberado por las tensiones y los li-

74 CONVEMAR, artículo 52: «Los Estados archipelágicos podrán, sin discriminar de hecho o de derecho entre buques extranjeros, suspender temporalmente en determinadas áreas de sus aguas archipelágicas el paso inocente de buques extranjeros, si dicha suspensión fuere indispensable para la protección de su seguridad. Tal suspensión sólo tendrá efecto después de publicada en debida forma».

tigios relativos a la explotación de aguas en esta cuenca marítima. China, dentro de su estrategia expansionista definida en el *libro blanco*,[75] ha incrementado su presencia naval en los espacios que considera bajo su soberanía, construyendo numerosas islas artificiales con el objetivo de ampliar sus aguas territoriales, llegando incluso a negar la libertad de navegación en una gran parte del mar de China Meridional.

El auge de China y esta estrategia en la «zona gris» rompen con el equilibrio estratégico anteriormente alcanzado. Esto no ha pasado desapercibido por la comunidad internacional, motivando la participación de distintos países en asociaciones cooperativas u operaciones de libertad a la navegación.

Japón

Preocupado por la política expansionista de la RPC, desde 2013 Japón ha dado un giro a su política exterior, tratando de buscar apoyos regionales para frenar el auge de Pekín.

A través de acuerdos denominados como «defense cooperation and exchange», mantiene relaciones bilaterales en materia de defensa con EE. UU., Australia, la República de Corea, la India, los países de mar de China Meridional (incluido China), Reino unido y Francia, entre otros. Estos pactos refuerzan su política de seguridad bajo una contribución proactiva a la paz, alejando las posibilidades de un enfrentamiento militar, mediante la disuasión como estrategia principal ante la RPC.

Sin embargo, las relaciones bilaterales para frenar el ascenso regional chino han demostrado una eficacia limitada. La presencia de EE. UU. en la región del Indo-Pacífico parece una necesidad para Tokio, como se demostró en la Revisión de la Política de Defensa entre 2004 y 2006. En la revisión del acuerdo se identificaron los objetivos estratégicos regionales compartidos entre ambas potencias. Estos incluyen la solución pacífica a la situación de Taiwán y una serie de objetivos estratégicos globales para fortalecer la situación internacional de ambos países.

La revisión estableció también una hoja de ruta para mejorar la cooperación e integración de unidades, y se pactó la proyección de fuerzas norteamericanas desde las bases en Japón y el desarrollo de un sistema de Defensa contra Misiles Balísticos (BMD), que contrarreste la amenaza de Corea del Norte a la vez que frene las hostilidades por parte de China[76]. El progreso militar de Japón ha tomado un cambio de rumbo hacia

75 STATE COUNCIL of the People's Republic of China, «*The Diversified Employment of China's Armed Forces*», 16/04/2013. Disponible en: Govt. White Papers -china.org.cn.

76 U.S. DEPARTMENT OF DEFENSE, «*The Guidelines for Japan-U.S. Defense Cooperation*», 27/04/2015.

la adquisición de capacidades ofensivas, dejando atrás la premisa de un ejército solo para fines de autodefensa[77].

EE. UU.

En 2019, el departamento de Defensa de EE. UU. publicó la primera Estrategia del Indo-Pacífico[78], en la que definía la región como el escenario prioritario para el departamento de Defensa: «*The Indo-Pacific is the Department of Defense's priority theater*». Como objetivos, la Estrategia enumera la preparación de fuerzas para contrarrestar a sus adversarios regionales, el fomento de los compromisos bilaterales, el desarrollo de una fuerza regional para el mantenimiento de la paz regional y el desarrollo de una arquitectura de seguridad bajo el respecto a las leyes internacionales.

Así, la U.S. Navy ha reforzado su presencia en el mar de China Meridional con numerosas operaciones FONOPS (*Freedom of Navigation Operations*) en las áreas en litigio y, desde julio de 2020, ha realizado dos ejercicios en los que han participado los grupos de combate bajo el mando de los portaviones USS Theodore Roosevelt y USS Nimitz Carrier. El objetivo de estos ejercicios y patrullas es frenar el auge del gigante asiático, a la vez que promocionar futuros acuerdos militares y garantizar el derecho de paso inocente. De esta manera, se ha fomentado la realización de ejercicios o maniobras internacionales con Japón, Australia, Reino Unido, Filipinas, Vietnam y/o Malasia. De esta forma, EE. UU. trata de contrarrestar el expansionismo de la RPC y sus tácticas en la «zona gris».

La Estrategia incluye también unos objetivos de inversión y desarrollo para el horizonte 2020-2024, entre los que se incluye el desarrollo de las capacidades antisuperficie, antisubmarina y BMD con la adquisición de diez nuevos destructores.

EE. UU. manifiesta, así, su intención de aumentar la presencia en el Pacífico, e incrementar el poder militar y la integración entre fuerzas regionales en las aguas en litigio del mar de China Meridional. Este cambio de política ha sido bien acogido entre los países regionales y Aliados exteriores, como son Japón, Australia, India, Reino Unido y Francia, que han decidido participar en las operaciones para asegurar la libertad a la navegación.

77 Artículo 9 de la Constitución japonesa: «*Aspiring sincerely to an international peace based on justice and order, the Japanese people forever renounce war as a sovereign right of the nation and the threat or use of force as a means of settling international dispute*».

78 U.S. Department of Defense, «*Indo-Pacific Strategy Report*». 01/06/2019. Disponible en: https://media.defense.gov/2019/Jul/01/2002152311/-1/-1/1/DEPARTMENT-OF-DEFENSE-INDO-PACIFIC-STRATEGY-REPORT-2019.PDF.

Francia

Francia ha endurecido su discurso contra la expansión del gobierno de Xi Jinping en el mar de China Meridional, acercando su postura a la norteamericana.

Desde 2019, ha participado en las operaciones de libertad de navegación con el despliegue de la fragata Vendémiaire,[79] en un movimiento geoestratégico que refleja su preocupación ante la aproximación híbrida de China en la región. La ministra de Defensa de Francia, Florence Parly, expuso la participación de Francia en las operaciones FONOPS como un «paso para garantizar la prosperidad de las rutas comerciales europeas que son vitales para el mundo»[80].

El último episodio en la escalada de tensiones entre Francia y China tuvo lugar el pasado mes de marzo de 2020, cuando París acordó la venta de armamento a Taiwán para la renovación de los buques adquiridos en 1991. Rápidamente, Bejín emitió un comunicado en el que criticaba el acuerdo e instaba a Francia a cancelar la venta de armamento por no haber sido autorizada por Pekín:

Zhao Lijian: «*Our position is consistent and clear: we firmly oppose other countries selling arms to the Taiwan region or conducting military exchange with it. We have expressed grave concerns to the French side. Once again we urge the French side to earnestly abide by the one-China principle and withdraw its arms sales plan to avoid more damage to China-France relations*».

Reino Unido

El Reino Unido ha mostrado su preocupación por la situación del mar de China Meridional, realizando operaciones FONOPS desde 2018 con el despliegue del buque de asalto anfibio HMS Albion.

Si bien es cierto que sus prioridades navales se centran en el Atlántico y recientemente en el Ártico, Londres ha manifestado su compromiso con garantizar la libertad de navegación y el respecto a los derechos de soberanía de la Convención en el mar de China Meridional.

> Gavin Williamson, ministro de Defensa: «*We have to make it clear that nations need to play by the rules, and there are consequences for not doing so*».

Recientemente, ha avanzado para reforzar las alianzas económicas en Asia, incluyendo la solicitud de admisión como miembro de dialogo en la ASEAN. Y, de acuerdo

79 Phil STEWART, Idrees ALI, «*In rare move, French warship passes through Taiwan Strait*». Reuters, 25/04/2019. Disponible en: https://www.reuters.com/article/us-taiwan-france-warship-china-exclusive-idUSKCN1S10Q7.

80 PARLY, Florence, French Defence Minister, Third Plenary Session: *Asia's evolving security order and its challenges*, 2019. Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=sjNIBuZwwcw.

a las declaración del secretario de Asuntos exteriores,[81] se prevé que Reino Unido aumente su presencia en el mar de China Meridional.

India

Para preservar sus intereses estatales, la marina de la India ha experimentado un crecimiento exponencial en desarrollo tecnológico y en el número de unidades, situándose como potencial regional en el océano Índico.

El aumento en el gasto militar y el desarrollo de una marina competente se relaciona con su progreso económico, con el auge chino y su preocupación por el despliegue de unidades del PLA en el Índico. Asimismo, el desarrollo de la «ruta de la seda» y el crecimiento de instalaciones portuarias chinas a lo largo de sus principales rutas marítimas, ha despertado preocupación en esta potencia mundial, llevándole a participar activamente en las operaciones regionales e integrarse en ejercicios con EE. UU., Japón y Australia en las áreas en litigio del mar de China Meridional. De esta forma, India ha dado un paso estratégico para frenar las aspiraciones de la RPC en defensa de sus propios intereses geoeconómicos en el Índico.

Rusia

Ante la exclusión por parte de la OTAN de China y Rusia, ambas naciones han desarrollado una postura de armonía, llegando a cooperar y aunando esfuerzos para equilibrar el predominio estadounidense-japonés en el Lejano Oriente. Sin embargo, las buenas relaciones entre Rusia y China no han calmado la reacción de Pekín, que ha manifestado su rechazo a las operaciones de prospección llevadas a cabo por compañías rusas en la región.

Las posibilidades que presentan los recursos del mar de China Meridional suponen también una oportunidad para compañías energéticas rusas. En octubre de 2019, el presidente de Filipinas se reunió con la compañía Rosneft para cerrar un acuerdo de explotación de gas natural en aguas de Filipinas (en litigio con China)[82]. Esta compañía maniobra también en los bloques de prospección de la ZEE de Vietnam, a los que ha tenido acceso gracias a la estrecha relación de cooperación entre Rusia y Vietnam desde el fin de la Guerra Fría[83]. Sin embargo, hasta el día de la fecha, Rusia no ha querido entrometerse en los litigios en el mar de China Meridional, tratando de mantener

81 RAAB, Dominic, UK Foreign Secretary: «*the move was part of the UK's "tilt" towards the Indo-Pacific region post-Brexit*».

82 RANADA, Pia, «*Duterte meets with CEO of Russian oil firm Rosneft*», Rappler, 03/10/2019. Disponible en: https://www.rappler.com/nation/duterte-meets-ceo-russian-oil-firm-rosneft.

83 MURRAY, Bennett, «*Russia's Awkard Dance with Vietnam*», Foreign Policy Research Institute, 2019.

el *statu quo* en sus relaciones de cooperación con China y defendiendo su neutralidad ante los litigios regionales. Además, el presidente Putin manifestó públicamente su solidaridad con China tras el Fallo de Filipinas: «*We are solidarizing with and supporting China's stance on the problem - the non-recognition of the court ruling (the Permanent Court of Arbitration in The Hague*»[84].

A pesar de que Rusia está obteniendo grandes beneficios de las prospecciones de sus compañías nacionales –principalmente Rosneft– en aguas vietnamitas, el escueto apoyo a la causa que defiende la RPC en el mar de China Meridional puede afrontarse desde dos perspectivas distintas: la económica y la política. Desde el punto de vista económico, China es el mayor importador de gas natural ruso. En 2019, ambos países acordaron la exportación de 30 billones de metros cúbicos de gas al año durante tres décadas,[85] tras la construcción de nuevos gaseoductos, por lo que se ha convertido en un socio preferente para el Kremlin. Además, tras la anexión de Crimea en 2014, la UE y EE. UU. han impuesto numerosas sanciones económicas a las exportaciones de Moscú. Por este motivo, el Kremlin ha visto necesario pivotar hacia el este y reforzar lazos diplomáticos con China. Por otro lado, la mejora de las relaciones entre Rusia y China se entiende como una necesidad de equiparar fuerzas con el bloque occidental, de forma que ambos países aúnen esfuerzos como mejor de las estrategias disuasorias.

Conclusiones. Pasado, presente y futuro de la geopolítica en el mar de China Meridional

En un mundo globalizado, la importancia política, económica y ambiental del ámbito marítimo ha adquirido una categoría fundamental para el desarrollo y sostenimiento de las naciones ribereñas. En aquellas áreas geográficas en las que confluyen las aguas de varios países, los litigios por la delimitación de las fronteras marítimas están a la orden de día, especialmente por el impacto económico que los derechos de explotación tienen en el PIB de los estados costeros.

Evolución geopolítica en el mar de China Meridional

El análisis se circundó entorno a la «línea de nueve puntos» que enmarca el mayor y más complejo de los conflictos de soberanía e incluye las aguas de las islas Spratly, las islas Paracelso, las islas Senkaku, el banco Macclesfield y el bajo de Masinloc (o Scarborough). Estos espacios marinos están disputados por China, Brunéi, Indonesia,

84 PUTIN, *«Russia is staying out of South China Sea Dispute»*, Russia News Agent 2016.

85 KANTCHEV, Georgi, «*China and Russia Are Partners—and Now Have a $55 Billion Pipeline to Prove It*», *The Wall Street Journal*, 2019.

Malasia, Filipinas, Vietnam, además de la isla de Formosa. El objetivo era el determinar las justificaciones de la RPC en torno a su reclamación y analizar su diplomacia frente a las debilidades geopolíticas de las naciones con espacios marítimos colindante en la región.

La conclusión alcanzada es que, a medida que la República Popular China ha ido creciendo como actor global y ganando ascendencia en el tablero geopolítico, ha demostrado una diplomacia agresiva. Un claro ejemplo de esto es la forma belicosa de reivindicar su soberanía en el mar del Sur de China para aumentar el peso político y económico del país en el Sur de Asia, protagonizando numerosos incidentes en la mar, algunos de los cuales han derivado en el hundimiento de barcos y la muerte de personas en la mar. Si a esto le sumamos que el mar de China Meridional es una zona de potencias emergentes, la lucha por estos recursos supone una prioridad para los Estados ribereños, dado que el desarrollo y la industrialización de esta región acarrean un aumento de la demanda de combustibles fósiles.

Por otro lado, la deriva nacionalista de la RPC, que prioriza su propio interés sobre el de sus socios, no solo ha roto con la diplomacia discreta de Deng Xiaoping en el exterior, sino que además, ha demostrado una falta de transparencia, y respeto a las leyes internacionales y los acuerdos regionales −principalmente la *Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea*−, resultando en el aumento de tensiones y en la militarización regional.

El mar de China Meridional es un buen ejemplo de las aspiraciones expansionistas de la RPC y su intento por adquirir la hegemonía regional sin respeto a las leyes internacionales. A pesar de que China ratificó la Convención de Jamaica en 1996, la reclamación sobre la «línea de nueve puntos» −que engloba el 90 % de las aguas del mar de China Meridional− demuestra la doble vara de medir de los acuerdos internacionales por parte del Gobierno de Pekín. Además, el caso del mar de China Meridional ha dejado en entredicho la capacidad de estos acuerdos para frenar las tensiones regionales y los abusos por parte del Estado más poderoso. La soberanía de las aguas y territorios reclamados bajo la línea se justifican en unos derechos históricos muy difíciles de sostener y que solapa la ZEE de Vietnam, Filipinas, Malasia, Brunéi, Japón e Indonesia. Si bien es cierto que el fallo del PCA demostró la invalidez de estos argumentos, la negativa por parte de China a aceptar esta resolución demuestra la debilidad de las leyes internacionales para actuar ante aquellos infractores y manifiesta la escasa fiabilidad de Pekín, que parece que solo acepta las normas de la Convención en un sentido.

En resumen, ante la falta de consenso para la delimitación de los límites marítimos y la incapacidad de llegar a un acuerdo entre las naciones, dadas las excesivas exigencias de la RPC, no se prevé ni a corto ni a medio plazo que la situación geopolítica de la región mejore sustancialmente, obligando a hacer frente de forma internacional al repunte de las amenazas al comercio marítimo y a la seguridad marítima global, que los incidentes regionales y las estrategias A2/AD por parte de la RPC suponen.

Militarización regional e internalización del conflicto

Tras la militarización de los archipiélagos se esconden intereses comerciales y de defensa de la soberanía que podrían asegurar la hegemonía de China en la región Asia-Pacífico, en una estrategia dirigida a frenar el avance regional del resto de países, a la vez que fortalecer el ascenso internacional de China como potencia económica y militar mundial.

El aumento progresivo en el presupuesto de defensa chino y el desarrollo de su marina (PLA Navy), tanto en número de unidades como en capacidades militares, está a punto de colocarla como primera potencia militar, desbancando a EE. UU. por primera vez en el último siglo. Si bien es cierto que la PLA Navy ya ha sobrepasado en número de unidades a la US Navy (300 a 287), los destructores norteamericanos todavía ostentan un poder armamentístico y unas capacidades bélicas muy superiores. Pero la tecnología china comienza a hacerle sombra a la norteamericana y, en la década de 2030, se espera la entrada en servicio de hasta cuarenta destructores tipo 052C/D/E, de 7000 toneladas, y una veintena del tipo 055/A de 12 000 toneladas, con los que reducirá distancias respecto los destructores Arleigh Burke de la US Navy.

La militarización de las islas y archipiélagos, y el desarrollo de sistemas de defensa de largo alcance, parecen asociarse con una estrategia disuasiva y A2/AD para erradicar, de forma progresiva, la presencia de la US Navy en la región. Esta, a su vez, refuerza la hegemonía china y su capacidad de control del mar en toda la región. Del mismo modo, la concesión de la soberanía en el área comprendida bajo la «línea de nueve puntos» le permitiría suspender temporalmente el derecho de paso inocente de buques extranjeros o establecer zonas de exclusión como forma de prohibir la navegación en determinadas áreas. Pero sin duda, la militarización archipelágica y la creación de una burbuja defensiva con sistemas de defensa en profundidad que cuentan con misiles de largo alcance, le ha permitido erigir un gran perímetro disuasorio en toda la región, sobre el que pivotan las mayores preocupaciones.

EE. UU. ha manifestado su inquietud por la construcción de la burbuja defensiva erigida sobre las islas, sustentando sus argumentos para la justificación de su participación en un conflicto regional, en el Tratado de Seguridad entre Estados Unidos y Japón, con lo que Estados Unidos tendría que prestar asistencia a Japón en caso de un ataque chino en las islas. Del mismo modo, Washington ha exteriorizado una preocupación creciente por el auge regional de China, focalizando sus esfuerzos en el Pacífico para frenar su expansión, y garantizar la paz y estabilidad regional.

Y, por último, la hegemonía china en el área contenida bajo la línea puede asociarse a su política expansionista y la oscura intención, camuflada tras el reclamo de ciertas áreas geográficas, que afectan a las principales rutas comerciales que abastecen a Europa. Esto engloba distintas amenazas a la seguridad marítima con un gran impacto en las rutas comerciales, pues el control del mar Meridional le otorgaría a la RPC los derechos de imposición de Dispositivos de Separación de Tráfico como estrategia para desviar el comercio marítimo de todos aquellos buques que no enarbolasen su pabe-

llón, limitando las rutas mediante canales navegables (debidamente publicados), que prolongasen las derrotas de aquellos buques que no enarbolasen su pabellón. Todos estos riesgos han propiciado la participación de distintas naciones en la región, principalmente en operaciones FONOPS, como forma de mostrar su preocupación por el conflicto, y su disposición a garantizar la libertad de navegación y las rutas comerciales.

Algunas de las mayores trabas a la resolución del conflicto son la dificultad de alcanzar acuerdos diplomáticos con la RPC, la deriva unilateral de su estrategia exterior y el aumento de las presiones comerciales con todo aquel que cuestione sus políticas. Si se evalúan los acuerdos regionales alcanzados en la última década y la incapacidad de resolución del conflicto entre países ribereños –o tras la sentencia del PCA– se concluye que en los próximos años no se puede descartar la participación de organizaciones internacionales, como la UE o la OTAN, en defensa de los intereses globales, y como única vía para canalizar el conflicto en la búsqueda de una solución que respete los términos de la Convención de Jamaica y los intereses globales.

Bibliografía

ALDAMA, Z. (21 de septiembre de 2019). Taiwán pierde el reconocimiento de dos países en una semana. *Diario Hoy*.

ASIA MARITIME TRANSPARENCY. (s.f.). *China Island Tracker*. Recuperado el 23 de enero de 2021, de https://amti.csis.org/island-tracker/china/.

ASIA MARITIME TRANSPARENCY INICIATIVE. (15 de enero de 2021). *Who's Claiming What?* Obtenido de https://amti.csis.org/maritime-claims-map/.

ASIA MARITIME TRANSPARENCY INITIATIVE. (06 de febrero de 2019). *Philippine constructions provokes a paramilitary response*. Obtenido de https://amti.csis.org/under-pressure-philippine-construction-paramilitary-response/ .

BAQUÉS, J. (2017). *Hacia una definición del concepto «Gray Zone»*. Documentos de investigación 02/2017. IEEE. Obtenido de http://www.ieee.es/contenido/noticias/2017/04/DIEEEINV02-2017.html.

BYEONG-TAAO, K. (2012). Increasing Possibilities of Maritime Disputes in Northeast Asia. *Korea Focus*.

CENTER, G. I. (2010). South China Sea Oil and Natural Gas, Vietnam Mineral and Mining Sector.

CHIAO-CHIN, Z. Z. (1947). *Geography and Brief History of the Islands in the South China Sea. Commercial Press*.

CHINA, M. O. (2016). *Statement of the Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China on Settling Disputes Between China and the Philippines in the South China Sea Through Bilateral Negotiation.* Obtenido de https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjdt_665385/2649_665393/t1370476.shtml.

CHINA, P. R. (1996). *Declaration of the Government of the People's Republic of China on the baselines of the territorial sea.*

CHINA, P. R. (2013). *CML/001/2013.* New York.

CHINA, T. G. (2002). *DECLARATION ON THE CONDUCT OF PARTIES IN THE SOUTH CHINA SEA.* Cambodia.

CHUNYING, H. (s.f.). Foreign Ministry Spokesperson, Regular Press Conference 16/05/2014. Obtenido de https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/xwfw_665399/s2510_665401/t1156893.shtml.

CNOOC LIMITED. (25 de marzo de 2020). *CNOOC LIMITED.* Obtenido de 2019 Annual Results Release: cnoocltd.com/attach/0/aa2dd9ad20da47bc9ad-119383e49d805.pdf

DEFENSA, M. d. (2016). *Manual de Derecho del Mar.* Madrid.

DEFENSE, M. O. (1982). *Secretariat to the Cabinet Committee on the Law of the Sea Treaty. The Kalayaan Islands.*

DEFENSE, U. D. (2015). *Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2015.* Office of the Secretary of Defense.

DO THANH HAI, L. B. (2019). *The South China Sea: From a Regional Maritime Dispute to Geo-Strategic Competition.* Routledge.

EIA. (07 de febrero de 2013). *U.S Energy Information Administration (EIA)*. Obtenido de SOUTH CHINA SEA: https://www.eia.gov/international/analysis/regions-of-interest/South_China_Sea.

ERICKSON, A. S. (2017). *China's Third Sea Force, The People's Armed Forces Maritime Militia: Tethered to the PLA.* Newport, Rhode Island: U.S. Naval War College.

GENOVA, A. (2014). Two nations disputed these small islands for 300 years. *National Geographic*.

HAYTON, B. (09 de febrero de 2013). How a non-existent island became China's southernmost territory. *South China Morning Post*. Obtenido de https://www.scmp.com/comment/insight-opinion/article/1146151/how-non-existent-island-became-chinas-southernmost-territory.

HAYTON, B. (2017). The South China Sea: The struggle for Power in Asia. New Heaven and London.

ICONTAINARS. (s.f.). *ICONTAINERS, 20 puertos más importantes del Mundo*. Obtenido de https://www.icontainers.com/es/puertos-mas-importantes-del-mundo/.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP. (2016). *Stirring up the South China Sea (IV): Oil in Troubled Waters.*

JARDELEZA, F. H. (2013). *Notification and Statement of Claim on West Philippine Sea. Nº 013-0211.* Republic of the Philippines Department of Foreign Affairs.

JENNIFER D.P MORONEY, A. R. (2016). How Might India Respond in Southeast Asia to Provocations Elsewhere, Look East, Cross Black Waters. India´s Interest in Southeast Asia. Santa Monica: Rand.

JENNINGS, R. (29 de diciembre de 2019). How China Could Gradually Assume Control Of Scarborough Shoal In The South China Sea. *Forbes*.

JOHNSON, J. (03 de agosto de 2016). *Japan Times.* Obtenido de China must prepare for 'people's war at sea,' defense chief says: https://www.japantimes.co.jp/news/2016/08/03/asia-pacific/china-must-prepare-peoples-war-sea-defense-chief-says/XtVIjDpKjIV.

JOSEPH, W. (2019).

JUSTICE, I. C. (1969). *North Sea Continental Shelf Cases.* Federal Republic of Germanyidenmark.

KANTCHEV, G. (2019). China and Russia Are Partners—and Now Have a $55 Billion Pipeline to Prove It. *The Wall Street Journal*.

KING, D. L. (15 de agosto de 2011). The Phantom Menace. *The New York Times*, págs. https://www.nytimes.com/2011/08/16/opinion/the-phantom-menace.html.

KISSINGER, H. (1979). *White House Years: The First Volume of His Classic Memoir, 1971.* New York: Little Brown & Company.

KLARE, M. T. (2003). Guerras por los recursos. El futuro escenario del conflicto global. Urano.

LALINDE, L. M. (2019). Las islas Spratly: El conflicto que separa a China de los países del Sudeste Asiático.

MACKINLAY, A. (2012). Mar de China Meridional. *Panorama Geopolítico de los Conflictos.* IEEE, 390.

MAR, D. D. (1996). Boletín del Derecho del Mar. Numero 32, 38-40.

MIJARES, V. M. (2006). *Posiciones militares de los beligerantes en las islas Spratly.*

MIN, W. (2014). Letter dated 9 June 2014 from the Chargé d'affaires a.i. of the Permanent Mission of China to the United Nations addressed to the Secretary-General. *A/68/907*. Obtenido de https://undocs.org/A/68/907.

MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF JAPAN. (s.f.). Obtenido de Japan's Consistent Position on the Territorial Sovereignty over Takeshima: https://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/takeshima/index.html.

Missile Defense Advocacy Alliance. (2014). Obtenido de https://missiledefenseadvocacy.org/missile-threat-and-proliferation/todays-missile-threat/china/china-anti-access-area-denial/.

MURRAY, B. (2019). Russia´s Awkard Dance with Vietnam. Foreign Policy Research Institute.

NACIONES UNIDAS. (1982). Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. Montego Bay (Jamaica).

NACIONES UNIDAS. (2014). Boletín Del Derecho del Mar N.º 83.

NATIONS, P. M. (2012). *PM/12/303.* New York.

NATIONS, U. (1969). *Economic commission for Asia.* Bangkok, Thailand.

NATIONS, U. (2004). Law of the Sea Information Circular (LOSIC). 48.

NATIONS, U. (2012). *Circular communications from the Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea Office of legal affairs.* New York.

OFFSHORE ENGINEERING. (2019). Obtenido de Stakeholders, Location and Oil Reserves: https://www.offshoreengineering.com/oil-and-gas/offshore-gas-field-development/project-block-21.

PALAZUELOS, E. (2008). En *El petróleo y el gas en la geoestrategia mundial* (pág. 168). Madrid: Akal.

PARADA, J. G. (2013). *La actuación de la república de china (Taiwán) como estado de facto en el sistema internacional, periodo 1971 – 2011.* Bogotá.

Peace Palace Library | South China Sea Territorial Disputes. (2020). Obtenido de https://www.peacepalacelibrary.nl/south-china-sea-territorial-disputes-continued/.

PERMANENT COURT OF ARBITRATION. (2016). *PCA Case Nº 2013-19 IN THE MATTER OF THE SOUTH CHINA SEA ARBITRATION.*

PHIL STEWART, I. A. (25 de abril de 2019). In rare move, French warship passes through Taiwan Strait. Reuters. Obtenido de https://www.reuters.com/article/us-taiwan-france-warship-china-exclusive-idUSKCN1S10Q7.

RANADA, P. (2019). Duterte meets with CEO of Russian oil firm Rosneft. Rappler. Obtenido de https://www.rappler.com/nation/duterte-meets-ceo-russian-oil-firm-rosneft.

REGIONS, J. M. (2012). *SC/12/372.*

Restoration of the lawful rights of the People´s Republic of China in the United Nations, Resolution 2758 (United Nations 1971).

REUTERS. (2018). China installs cruise missiles on South China Sea outposts-CNBC report. Reuters.

REUTERS. (13 de mayo de 2020). Reuters. Obtenido de Focus on COVID-19 battle, France tells China after Taiwan warning: ttps://www.reuters.com/article/us-china-france-taiwan/focus-on-covid-19-battle-france-tells-china-after-taiwan-warning-idUSKBN22P1ET

SLINGG, D. (2009). *Southeast Asian Affairs.* Singapure: Institute of Southeast Asian Studies.

TOSHI, Y. (2016). *The 1974 Paracels Sea Battle: A Campaign Appraisal.* Naval War College Review: Vol. 69 : No. 2 , Article 6.

TRUNG, Le Hoai. (07 de mayo de 2014). Letter dated 7 May 2014 from the Permanent Representative of Viet Nam to the United Nations addressed to the Secretary-General. *A/68/870*. Obtenido de https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2F68%2F870&Language=E&DeviceType=Tablet.

TRUNG, Le Hoai. (2014). TRUNG, Le Hoai. *Letter dated 6 June 2014 from the Permanent Representative of Viet Nam to the United Nations addressed to the Secretary-General.* Obtenido de https://undocs.org/A/68/906.

TUNSJO, R. S. (2014). *Strategic Adjustment and the Rise of China. Power and Politics in the East Asia.* Oslo: Norwegian Defence University College.

U.S. DEPARTMENT OF DEFENSE. (2015). *The Guidelines for Japan-U.S. Defense Cooperation.*

XIAOPING, D. (1993). *Selected Works of Deng Xiaoping vol.3 (1982-1992).* Beijin: People´s Publihing House.

ZOUR, S. W. (2017). *Arbitration Concerning the South China Sea.* Routledge.

Artículo recibido: 17 de febrero de 2021.
Artículo aceptado: 09 de marzo de 2021.

Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos
ISSN-e: 2255-3479

Dmitri Sergueyevich Amirov Belova
Graduado en Ciencias Políticas y Derecho. Universidad Pablo de Olavide. Masterando en Paz, Seguridad y Defensa. IUGM-UNED.

Correo: dmitriamirovbelova@gmail.com

Las armas nucleares tácticas: historia, estado de la cuestión, armamentos, y estrategias de los principales Estados nucleares

Tactical Nuclear Weapons: History, State of Matter, Armaments, and Strategies of the Major Nuclear States

Resumen

Desde los inicios de la carrera nuclear entre Estados Unidos y la Unión Soviética hasta la actualidad, las Armas Nucleares Tácticas (ANT) han sido fuente de preocupación, y análisis por parte de académicos y expertos. Sin embargo, la indudable opacidad por parte de los Estados tenedores de las mismas y las dudas teóricas sobre siquiera su existencia como «tácticas» en sí, hacen de esta materia polemológica una particularmente complicada y oscura. En este artículo se recorre la historia de las ANT durante sus tres eras nucleares (1950-1980, 1990-mediados de 2010, y actualidad), se establece el estado de la cuestión a nivel teórico, la cantidad y tipo de armamento nuclear táctico de varios países (algunos de ellos Estados nucleares *de facto*) y, finalmente, se establecen los desafíos y posibles tendencias en el futuro cercano.

Palabras clave

Armas Nucleares Tácticas (ANT), Estados Unidos, Rusia, Pakistán, India, Israel, China, Corea del Norte, disuasión, TPAN.

Abstract

From the early days of the US-Soviet nuclear arms race to the present day, Tactical Nuclear Weapons (TNW) have been a source of concern and analysis by academics and experts. However, the unquestionable opacity from the possessor States and theoretical doubts about their very existence as 'tactics' make this a particularly complicated and obscure polemological subject. This article traces the history of TNW during its three nuclear eras (1950s-1980s, 1990s-mid-2010s, and the present), establishes its theoretical state of art, the amount and type of tactical nuclear armaments of various countries (some of them de facto nuclear states), and finally, sets out the challenges and possible trends in the near future.

Key words

Tactical Nuclear Weapons (TNW), United States, Russia, Pakistan, India, Israel, China, North Korea, deterrence, TPNW.

Citar este artículo:

SERGUEYEVICH, DMITRI. «Las armas nucleares tácticas: Historia, estado de la cuestión, armamentos, y estrategias de los principales Estados nucleares». *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*. 2021, n.º 17, pp. **209-250**

Introducción

Desde el primer y único uso en un conflicto militar de la bomba atómica, al final de la Segunda Guerra Mundial, los conceptos estratégicos de las grandes y medianas potencias han debido adaptarse a una nueva época, para la estrategia militar y la guerra. En esta, las armas de destrucción masiva fueron tanto un elemento de amenaza como de disuasión del adversario, teniendo las armas nucleares un papel fundamental en ambos factores.

Las armas atómicas son conocidas por su capacidad disuasiva y altamente destructiva, si bien, estas han evolucionado en estos setenta y seis años en dos sentidos. El primero de estos refiere a (i) su capacidad destructiva (21 kilotones del Fat Man frente a los 50 megatones de la Bomba Tsar, la más destructiva jamás creada), (ii) al origen de la explosión (bombas de fisión, o «A», frente a bombas de fusión, o bombas «H»), así como a (iii) los mecanismos para disparar el dispositivo (como misiles de crucero lanzados desde vehículos terrestres, submarinos, o bombas para aviones) –vectores de lanzamiento–.

Todos estos avances han desarrollado las capacidades de las armas nucleares en su vertiente estratégica y, por tanto, las *capabilities* de los Estados nucleares, así como han sido objeto de diversos tratados como el de No Proliferación (TNP), que ha cumplido 50 años en 2020, o los tratados de reducción de armamento nuclear START, sobre todo en la etapa de la Guerra Fría, y entre las dos grandes potencias nucleares: Estados Unidos y la Unión Soviética (luego, la Federación Rusa).

Con todo, esta no ha sido la única dimensión en la que se ha desarrollado la tecnología nuclear militar sino que, desde hace también décadas, se ha previsto la posibilidad de crear armamento más cercano al convencional, pero de tipo nuclear, lo que sería la segunda dimensión evolutiva. Dicho armamento sería calificado como «táctico» por expertos, departamentos de defensa y prensa, si bien desde un inicio (incluso en los años 50) existió un debate, aún en desarrollo, sobre el propio concepto. La problemática radica en que el uso de armas nucleares, aun suponiendo que se pudiera crear armamento nuclear operativo de bajo rendimiento[1] (*low-yield*, en contraposición a *high-yield*), de manera «táctica», es algo que algunos consideran imposible, por la propia naturaleza del arma, tanto por su capacidad destructiva en relación al dispositivo de lanzamiento, como a la dimensión radiológica del arma[2].

La división clásica en los estudios estratégicos entre lo táctico y lo estratégico ya bien definido por Von Clausewitz: «[T]áctica, la teoría del empleo de las tropas en

1 Escala que mide la dimensión de la explosión nuclear con su equivalente en toneladas de TNT [o terajulios (TJ)], aunque es de manera aproximada, debido al problema de Fermi. Existe también la escala rendimiento-peso (*yield-weight*) que compara la explosión con el peso del arma nuclear.

2 Las armas nucleares tienen un impacto que se puede dividir en cuatro partes: la onda expansiva de la explosión; el pulso de calor; la radiación ionizante; y el pulso electromagnético (PEM).

el combate; y estrategia, la teoría del empleo de los combatientes para el fin de la guerra»[3]. Evidentemente, estos conceptos han evolucionado, añadiéndose el nivel operacional, y adaptándose a las nuevas realidades tecnológicas y a los distintos teatros de operaciones. Aun así, podemos entender para este artículo que un arma nuclear «táctica» tendría un potencial de ser utilizada como medio para conseguir objetivos en operaciones a baja o media escala, es decir, «batallas», propiamente dichas.

Así, estas armas no tendrían, *sensu contrario*, naturaleza «estratégica» o, en otras palabras, su mera existencia no afectaría a las líneas maestras de los planes estratégicos, tanto del tenedor como del adversario. Este evidente y ya mencionado choque entre la naturaleza de un dispositivo nuclear y las definiciones que se suelen utilizar como lo «táctico», generan a día de hoy problemas como su inclusión u omisión de los arsenales «oficiales» de los Estados, entre tantos otros problemas.

En cualquier caso, los dispositivos nucleares que suelen ser calificados como armas nucleares tácticas refieren, principalmente, a misiles balísticos de corto alcance (SRBM) o misiles balísticos de alcance intermedio (IRBM o MRBM), aunque incluso se ha llegado a desarrollar otro tipo de armamento. El problema es que, tanto por dificultades tecnológicas como por los límites del Derecho Internacional al armamento «estratégico», así como el interés de los Estados de mantener en secreto sus capacidades no estratégicas, las armas nucleares tácticas sufren de una dificultad importante para su estudio, por falta de transparencia y de definiciones universalmente aceptadas.

De hecho, esto ocurre, como se estableció anteriormente, hasta el punto de que hay quien considera que no existen realmente estas armas, al tener siempre importancia estratégica la tenencia, la posición, y el uso de armas nucleares[4]. Desde la propia academia rusa se discute, también, hasta qué punto el armamento nuclear puede ser meramente táctico, especificando, por ejemplo, que las bombas atómicas lanzadas sobre Hiroshima y Nagasaki (16 kilotones del Little Boy, 23 del Fat Man), no siendo especialmente destructivas comparado con las ojivas posteriores, tuvieron un resultado estratégico: sacar al Imperio japonés de la guerra[5]. Por su parte, el informe Nuclear Matters del año 2020 rescata que:

> «Al comienzo de la era nuclear, el programa de armas nucleares de los Estados Unidos se centró en la producción de suficiente material nuclear para construir suficientes armas para un segundo ataque [second-strike] –la capacidad de atacar después de absorber un primer ataque total– así como en el despliegue de armas en casi todos los tipos de sistemas vecto-

3 VON CLAUSEWITZ, Carl. *De la Guerra*. Barcelona: Ediciones Obelisco, 2015, p. 93.

4 SCHOGOL, Jeff. «Why there's no such thing as 'tactical' nuclear weapons». *Task & Purpose*, 19/09/2020. https://taskandpurpose.com/analysis/no-tactical-nuclear-weapons/ Consulta: 24/03/2021.

5 BELOUS, Vladimir. «Las armas nucleares tácticas en las nuevas condiciones geopolíticas». En *Centro de investigación político-militar del MGIMO*, 2000. http://eurasian-defence.ru/?q=node/23371 Consulta: 24/03/2021.

> res militares disponibles, incluidas las cargas de profundidad nuclear y los proyectiles de artillería nuclear. Para 1967, los Estados Unidos tenían más de 30 000 armas nucleares en su arsenal. Muchas de ellas eran «tácticas»: armas nucleares no estratégicas de menor alcance y menor rendimiento [low-yield]. Los Estados Unidos confiaban en las armas nucleares como único medio disponible para contrarrestar el dominio de las fuerzas convencionales soviéticas, en particular en Europa»[6].

Según lo recogido en este informe, que viene indicando lo citado en muchas ediciones, desde un inicio existió la necesidad de las ANT como armamento masivo para poder contestar ante una ofensiva soviética sobre Europa Occidental. Masivo, debido a que la conquista o destrucción de los puntos neurálgicos europeos no sería suficiente para poder neutralizar la capacidad de responder (*second-strike capability*) soviética.

Así, el objeto de este artículo es el estudio de las armas nucleares tácticas, concepto al que pretendemos acercarnos utilizando diversas definiciones utilizadas por autores y webs de referencia en estudios de control y proliferación de armas de destrucción masiva.

Según el glosario de la *Nuclear Threat Iniciative*, las armas nucleares tácticas (ANT) son «Armas nucleares de corto alcance, como proyectiles de artillería, bombas y misiles de corto alcance, desplegados para su uso en operaciones de campo de batalla». Mientras que una cabeza nuclear estratégica sería «Una ojiva nuclear de alto rendimiento colocada en un sistema vectorial de largo alcance, como un misil balístico intercontinental terrestre (en adelante, ICBM), un misil balístico lanzado desde un submarino (SLBM) o un bombardero estratégico»[7].

Por su lado, en una definición más explícita, Millar describió para la *Arms Control Association* las ANT de la siguiente forma:

> «La definición de armas nucleares «tácticas» o «subestratégicas» es algo tenue y puede incluir muchos criterios, como el alcance, el rendimiento, el objetivo, la propiedad nacional, el vehículo vectorial y la capacidad. En su mayor parte, las armas nucleares tácticas tienen un poder explosivo menor que las armas nucleares estratégicas y, por lo general, están destinadas a ser utilizadas en el «campo de batalla» contra las fuerzas enemigas, y no contra ciudades enemigas o fuerzas nucleares estratégicas. Las armas nucleares tácticas incluyen una amplia gama de dispositivos, desde las llamadas minas terrestres nucleares y los proyectiles de artillería nuclear hasta las ojivas

6 U.S. OFFICE OF TH DEPUTY ASSISTANT SECRETARY OF DEFENSE FOR NUCLEAR MATTERS. *Nuclear Matters Handbook 2020*, p. 4. https://fas.org/man/eprint/nmhb2020.pdf Consulta: 24/03/2021.

7 JAMES MARTIN CENTER FOR NONPROLIFERATION STUDIES. Glossary. En Nuclear Threat Iniciative, 2021. https://www.nti.org/learn/glossary/#tactical-nuclear-weapons Consulta: 24/03/2021.

> nucleares lanzadas desde el aire o con misiles. Su rendimiento puede ser relativamente bajo (0,1 kilotones), igual al de las bombas lanzadas sobre Hiroshima y Nagasaki (15-20 kilotones), o muy grande (1 megatón)»[8].

Por último, Tulliu y Schmalberger, en su diccionario sobre control de armamentos, desarme y fomento de la confianza elaborado para el Instituto de las Naciones Unidas para la Investigación sobre el Desarme, distinguen así los dos tipos de armamento. Las armas nucleares estratégicas (ANE), por un lado, serían:

> «Armas nucleares diseñadas para atacar importantes blancos enemigos a distancias muy largas, usualmente intercontinentales. Habitualmente están diseñadas para amenazar a las fuerzas nucleares estratégicas del enemigo y la infraestructura relacionada, así como a la población y los centros industriales. Las armas nucleares estratégicas son transportadas generalmente por misiles balísticos de largo alcance. Véanse también misiles balísticos intercontinentales (ICBM por sus siglas en inglés) y misiles balísticos lanzados desde submarinos (SLBM por sus siglas en inglés)»[9].

Por su lado, las ANT serían:

> «Armas nucleares diseñadas para atacar objetivos enemigos en el campo de batalla a distancias cortas. Son utilizadas típicamente para atacar fuerzas convencionales enemigas en la línea frontal y su estructura relacionada. Por esta razón, las armas nucleares tácticas son llamadas a veces armas del campo de batalla. Las ANT son transportadas por medio de misiles balísticos de corto alcance y misiles crucero, aviones bombarderos de combate y/o artillería de largo alcance»[10].

Objetivos, hipótesis y Metodología

Los objetivos del presente artículo son establecer cuál es el estado de la cuestión de las ANT tras un repaso histórico, analizar qué Estados pueden tenerlas y de qué armamento disponen, las medidas de desarme que se han podido realizar (y si estas han sido consensuadas), determinar su importancia en las estrategias de seguridad nacional de los Estados, e inferir por qué estas armas quedan sistemáticamente fuera de

8 MILLAR, Alistair. The Pressing Need for Tactical Nuclear Weapons Control. *Arms Control Today*, junio de 2002. https://www.armscontrol.org/act/2002-05/features/pressing-need-tactical-nuclear-weapons-control Consulta: 24/03/2021.

9 Tulliu, Steve y Schmalberger, Thomas. *En buenos términos con la seguridad: diccionario sobre control de armamentos, desarme y fomento de la confianza*. Instituto de las Naciones Unidas para la Investigación sobre el Desarme, 2003, p. 121. https://www.files.ethz.ch/isn/92883/Full-text_ES.pdf Consulta: 24/03/2021.

10 Tulliu, Steve y Schmalberger, Thomas. *Ibid.*

las negociaciones, así como el peso de los dos Estados nucleares más importantes en relación a esta ausencia legal.

Las hipótesis a probar son:

I. La existencia de armamento convencional (sistemas de lanzamiento capaces de portar cargas nucleares de tipo *low-yield*) y/o puramente nuclear, tanto durante la Guerra Fría como en la actualidad, que puede ser usado en situaciones de conflicto como armas nucleares «tácticas». Sus dimensiones serán el estado de la cuestión, la tipología y los armamentos actuales.
II. Las armas nucleares tácticas han quedado sistemáticamente fuera de los grandes tratados de no proliferación, y de reducción de armamento y, además, han sido excluidas de las negociaciones, existiendo una ambigüedad manifiesta en las potencias nucleares respecto a este armamento, especialmente por parte de Rusia y la OTAN.
III. El único periodo significativo de reducción de armamento nuclear táctico ha implicado reducciones unilaterales, nunca vinculadas al TNP, a los START, o al Tratado sobre la Prohibición de las Armas Nucleares (en adelante, TPAN).
IV. Nos encontramos en los albores de una tercera era para las armas nucleares tácticas, posterior al interregno de la hegemonía global norteamericana, que se caracterizará por la proliferación vertical y horizontal, así como por las amenazas híbridas y la ambigüedad de los sistemas de lanzamiento más modernos.

El método es *Ecléctico* (tanto clásico, estudio de documentos jurídicos −tratados internacionales−, e informes y artículos especializados relativos a los tipos de armas objeto de estudio), como experimental, análisis comparativos de las actuaciones de los Estados nucleares *de iure* y *de facto* en cuanto a su carrera armamentística.

En relación a la metodología, se partirá del Enfoque sistémico de (i) Richard Brody a partir de Guetzskow, en su estudio del efecto en los sistemas de la dispersión de las tecnologías nucleares; y de (ii) John Herz, en su concepción de la disuasión nuclear como factor desestabilizador a largo plazo, así como Patrik Morgan, Daniel Rajmil y Guillem Colom, en relación a la disuasión nuclear a nivel histórico y contemporáneo.

Variables a contemplar: (1) Armamentos convencionales (o solamente nucleares) que pueden ser usados como dispositivos de apoyo para utilizar armas nucleares de relativo poco poder destructivo (por tanto, «táctico»); (2) definición de qué Estados nucleares disponen de dicho armamento; (3) Intentos de incluirlo en los tratados internacionales; (4) Factores que impiden su entrada.

Estado de la cuestión de las armas nucleares tácticas: antecedentes y actualidad

Se puede rastrear la historia de las armas nucleares tácticas (también denominadas armas nucleares no estratégicas o sub-estratégicas) hasta el propio inicio de la Guerra Fría.

A inicios de los años 50, los norteamericanos desarrollaron las primeras armas con capacidad nuclear consideradas como tácticas: el cañón M-65 Atomic Cannon (la única pieza de artillería que ha disparado un proyectil con ojiva nuclear que se sepa oficialmente) y el cohete M-31 Honest John, para contrarrestar la ventaja soviética, debido a su cercanía al corazón del continente europeo y a la necesidad de garantizar la protección de sus aliados ante un posible conflicto con la URSS[11].

Es decir, los norteamericanos comenzaron a desplegar estas armas como medidas de defensa de sus aliados ante una posible invasión, si bien su posición en el viejo continente tiene un innegable componente de reforzamiento de sus capacidades de primer golpe (*First Strike Capabilities*). Esto significa facultad para eliminar las capacidades de represalia de un adversario mediante un ataque masivo a sus recursos nucleares[12].

> «Las ANT (TNWs en inglés) tienen un alcance más corto que las ANE (SNWs en inglés), pero la diferencia más importante es que sus propósitos son distintos a los de las ANE, ya que están destinadas a ser usadas en las líneas de frente y atrás de ellas, con el propósito de ganar combates locales. Las ANE constituyen por mucho el principal componente del arsenal nuclear de los países que poseen oficialmente armas nucleares. Sin embargo, son difíciles y costosas de fabricar y de mantener y, desde el final de la Guerra Fría, su cantidad se ha reducido dramáticamente»[13].

Rusia, por su parte, al entender que, de darse un conflicto, la OTAN usaría armas nucleares tácticas en el campo de batalla (de las que disponía en primer lugar) antes de arriesgarse a una guerra termonuclear a escala mundial, también dotó a su ejército de dichas armas. Esta lógica se aplica tanto al periodo soviético como posterior[14]. Por tanto, se puede hablar de una primera era en lo relativo a las ANT, de aparición y proliferación, que abarca desde los años cincuenta hasta el fin de la Guerra Fría a mediados y finales de la década de los años ochenta y, aunque este periodo abarca la *Détente* (1969-1979), ninguno de los resultados políticos relacionados con esta distensión entre las dos superpotencias (como el Tratado de No Proliferación, en adelante TNP) implicó un cambio en la proliferación o el mantenimiento de las armas nucleares tácticas, como elemento fundamental de capacidad de *First Srike*.

11 FRÍAS SÁNCHEZ, C. J. Perspectivas de la proliferación nuclear en Estados Unidos, Rusia y China. En Garrido, Vicente. (Ed). *La no proliferación y el control de armamentos nucleares en la encrucijada*. Instituto Español de Estudios Estratégicos, *Cuadernos de Estrategia*, N.º 205, 2020, p. 35.

12 Tulliu, Steve y Schmalberger, Thomas. *En buenos términos con la seguridad: diccionario sobre control de armamentos, desarme y fomento de la confianza*. Instituto de las Naciones Unidas para la Investigación sobre el Desarme, 2003. https://www.files.ethz.ch/isn/92883/Full-text_ES.pdf Consulta: 24/03/2021.

13 Tulliu, Steve y Schmalberger, Thomas. *Óp. cit.*, p. 85.

14 FRÍAS SÁNCHEZ, C. J. Perspectivas de la proliferación nuclear en Estados Unidos, Rusia y China. En Garrido, Vicente. (Ed). *La no proliferación y el control de armamentos nucleares en la encrucijada*. Instituto Español de Estudios Estratégicos, *Cuadernos de Estrategia*, N.º 205, 2020, p. 46.

Varios tipos de dispositivos fueron desarrollados durante la Primera Guerra Fría (1945-1969), y no solo proyectiles pensados para ser disparados como misiles de medio y largo alcance (B-57, B-61, o Red Beard). De hecho, se conoce que, en el ámbito de la OTAN –principalmente por parte de Estados Unidos y Reino Unido– se desarrollaron diversos proyectos en este sentido. Los norteamericanos desarrollarían desde finales de los cincuenta hasta los ochenta seis tipos de minas (o explosivos tácticos) nucleares (grupo de armas denominado *Atomic Demolition Munition*), entre las que destacan los últimos dos modelos, el MADM (*Medium Atomic Demolition Munition*), con una potencia de entre 1 y 15 kilotones, y el SADM (*Special Atomic Demolition Munition*), con una potencia inferior a un kilotón gracias al uso de la cabeza nuclear W-54. Este mismo tipo de cabeza sería utilizada por otra arma nuclear táctica, el lanzacohetes nuclear David Crokett, cuya potencia rondaba los 0,02 kilotones. Otros dispositivos fueron el W-7/ADM-B (1954-1967), la T-4 (1957-1963), el W-30/TADM (1961-1966) y el W-31/ADM (1960-1965)[15].

Por su parte, los británicos comenzaron a desarrollar (sin llegar a implementar) el proyecto *Blue Peacock*, que implicaría la disposición de minas atómicas en el norte de Alemania, lo que permitiría no solo destruir «las infraestructuras e instalaciones de una gran área, sino que negaría la ocupación de la zona a un enemigo durante un tiempo apreciable debido a la contaminación»[16].

Durante la guerra de Corea, subsecuente al final del monopolio nuclear norteamericano, se barajó por parte de la administración Truman el uso «táctico» de armas nucleares, todavía poco sofisticadas. Si bien, tanto por razones políticas, como una probable pérdida de apoyo de la ONU, como técnicas, dada la extendida duda sobre la utilización de dichas armas en entornos tácticos sin provocar grandes daños humanos y materiales indirectos, se descartó la posibilidad. Aun así, este conflicto y el fin del monopolio nuclear originaría la carrera por desarrollar armas nucleares que pudieran ser utilizadas en entornos operativos tácticos, por tanto, más sofisticadas que las bombas de carácter estratégico[17].

Durante otro de los periodos de mayor tensión de la Guerra Fría, la Crisis de los Misiles de Cuba, Estados Unidos desplegó bombas nucleares modelo B-61, de carácter táctico, en la República de Turquía y en otros países de la OTAN, bombas que no fueron parte de los acuerdos para solventar la crisis. Es decir, los acuerdos que la encauzaron incluyeron que los soviéticos retiraran los misiles balísticos de alcance medio (MRBM) R-12 [SS-4 Sandal] y R-14 [SS-5 Skean] (entre corchetes se ha añadido a la cita la designación OTAN de los equipos mencionados), mientras los norteamerica-

15 BIRD, Matthew. «Nuclear History Note US Atomic Demolition Munitions 1954–1989». En *The RUSI Journal*, N.º 153:2, 2008, p. 64. DOI: 10.1080/03071840802103306.

16 WILSON, Jamie. «Nuclear mines 'to stop Soviets'. Cold war plan to bury atomic bombs in Germany». En *The Guardian*, 17/07/2003. https://www.theguardian.com/uk/2003/jul/17/world.jamiewilson Consulta: 24/03/2021.

17 CALINGAERT, Daniel. «Nuclear weapons and the Korean War», *Journal of Strategic Studies*, N.º 11:2, 1988, pp. 181,182, 186-188, 200. DOI: 10.1080/01402398808437337.

nos no retiraban sus armas nucleares tácticas de Turquía, país fronterizo con la URSS. Estas 50 bombas tácticas B-61 han permanecido hasta la actualidad en la base aérea de Incirlik, en el citado país[18].

Dentro de este periodo, hasta finales de la década de los setenta y principios de los ochenta, la URSS quedaba por detrás en cuanto a arsenal nuclear táctico respecto de la Alianza Atlántica, cosa que cambiaría más a partir de ese momento[19].

La cantidad, pero sobre todo, la composición del arsenal nuclear no estratégico soviético, y ruso, es mucho más complicado de analizar que el de la OTAN, debido a la falta de transparencia por parte de sus administraciones, si bien está demostrado que la URSS desarrolló armamento de este tipo, y que lo desplegó en prácticamente todos los Estados satélite del Pacto de Varsovia[20].

Según Belous, como consecuencia del despliegue de ojivas nucleares, tanto tácticas como estratégicas, en Europa, y la concentración de efectivos estadounidenses en el continente:

> «Se tomaron fuertes medidas para crear y desplegar numerosos tipos de [ANT]. Esto llevó a la llegada de los misiles tácticos Scud [SS-1c Scud B], Frog, Moon [Frog y Frog-M] y el primer cazabombardero Su-7 [Fitter-A] capaz de llevar armas nucleares a principios de los años 60. Más tarde, el arsenal nuclear incluía misiles de mediano alcance RSD-10 [SS-20 Saber], R-12 [SS-4 Sandal], R-14 [SS-5 Skean], bombarderos de mediano alcance Tu-22 [Blinder], Tu-16 [Badger], misiles tácticos operacionales OTR-22 [SS-12/SS-22 Scaleboard], OTR-23 [SS-23 Spider], misiles tácticos R-17, Tochka [SS-21 Scarab], artillería nuclear de 152.203 y 240 mm, aviones tácticos Su-17 [Fitter], Su-24 [Fencer], MiG-21 [Fishbed], MiG-23 [Flogger] y equipos con base en el mar»*[21].

En el punto culmen de la Segunda Guerra Fría (1979-1980), en el año 1980, la Unión Soviética disponía de entre 13 000 y 22 000 armas nucleares tácticas, mientras que su contraparte, Estados Unidos, tenía de 7000 a 9000[22].

18 SANGER, David E. «Trump Followed His Gut on Syria. Calamity Came Fast». *The New York Times*, 14/10/2019. https://www.nytimes.com/2019/10/14/world/middleeast/trump-turkey-syria.html Consulta: 24/03/2021. KRISTENSEN, Hans M. «Urgent: Move US Nuclear Weapons Out Of Turkey». En FAS.org, 16/10/2019 https://fas.org/blogs/security/2019/10/nukes-out-of-turkey/ Consulta: 24/03/2021.

19 GRIGORIEV, Alexei Iu. «Evolución del estatus del arsenal nuclear táctico de EE. UU. en Europa». En *Almanaque de la Ciencia Moderna y la Educación*, 2014, N.º 5-6, 2014, p. 61.

20 BELOUS, Vladimir. «Las armas nucleares tácticas en las nuevas condiciones geopolíticas». En *Centro de investigación político-militar del MGIMO*, 2000. http://eurasian-defence.ru/?q=node/23371 Consulta: 24/03/2021.

21 BELOUS, Vladimir. *Ibid*. *Se ha añadido entre corchetes la denominación OTAN a la cita.

22 BELOUS, Vladimir. «Las armas nucleares tácticas en las nuevas condiciones geopolíticas». En *Centro de investigación político-militar del MGIMO*, 2000. http://eurasian-defence.ru/?q=node/23371

No se puede considerar, con todo, que el primer periodo analizado en este artículo haya sido homogéneo en su tendencia a la proliferación. De hecho, para finales de la década de los setenta, dentro de la propia OTAN se dio un cambio de estrategia respecto al arsenal nuclear, que pasaría a reducirse y modernizarse, debido a tres factores: (i) la necesidad de retirar armas nucleares de Europa sin aplicaciones prácticas; (ii) dar respuesta a las nuevas armas nucleares tácticas soviéticas y (iii) a la necesidad de adoptar una posición ventajosa respecto de la URSS antes de firmar un tratado sobre reducción de armas[23]. Se puede observar, así, una tendencia interna de la OTAN hacia lo que será el siguiente periodo, con vistas a una posible reducción de armamento táctico mediante tratados internacionales en la línea de los START.

Tras el fin del conflicto entre las dos superpotencias, dada la desaparición del Imperio soviético, se ha experimentado una drástica reducción de la cantidad de armas nucleares tácticas por parte de las dos superpotencias nucleares. Sin embargo, esta reducción no fue debido a los tratados START, sino que fueron reducciones unilaterales paralelas a dichos acuerdos. Concretamente, Rusia habría reducido desde el año 2000 al 2012 un 75 % de su capacidad, teniendo 2000 armas que considera como nucleares y tácticas, y manteniendo esa cifra hasta 2018[24]. Por otro lado, Estados Unidos retiró a lo largo de este periodo sus bombas tácticas B-61 de las bases militares en d'Araxos, en Grecia, Ramstein, en Alemania y Lakenheath, en Reino Unido[25]. Las *Atomic Demolition Munition* serían retiradas de Europa en 1986 (y de la misma manera en la península coreana, según las fuentes oficiales), mientras que los dispositivos SADM (que nunca se llegaron a desplegar) fueron retirados del servicio en 1989[26].

Por tanto, quedó plasmado con el fin de la Guerra Fría una segunda era para las ANT, consistente en la reducción del armamento nuclear táctico, que abarcaría desde los años noventa (o incluso desde los años ochenta, con la firma de START I) hasta, aproximadamente, mediados de la década de 2010 o la actualidad.

Consulta: 24/03/2021. DEUTSCHER BUNDESTAG. *Zu Fragen der Stationierung von taktischen Atomwaffen in Deutschland im Rahmen der nuklearen Teilhabe*, 2020. https://www.bundestag.de/resource/blob/702320/8ca6fb8cdd46ae43ae9fc16f14054e2e/WD-2-041-20-pdf-data.pdf Consulta: 24/03/2021.

23 GRIGORIEV, Alexei Iu. «Evolución del estatus del arsenal nuclear táctico de EE. UU. en Europa». En *Almanaque de la Ciencia Moderna y la Educación*, 2014, N.º 5-6, 2014, p. 61.

24 DEUTSCHER BUNDESTAG. *Zu Fragen der Stationierung von taktischen Atomwaffen in Deutschland im Rahmen der nuklearen Teilhabe*, 2020, p. 14.

25 GOUYEZ BEN ALLAL, Anass. «La política nuclear de la OTAN: la amenaza de las armas nucleares tácticas para la seguridad internacional y el régimen de no proliferación nuclear». En *Paix et Sécurité Internationales–Journal of International Law and International Relations*, N.º 02, 2014, p. 70. https://doi.org/10.25267/Paix_secur_int.2014.i2.04.

26 BIRD, Matthew. «Nuclear History Note US Atomic Demolition Munitions 1954-1989». En *The RUSI Journal*, N.º 153:2, 2008, p, 67. DOI: 10.1080/03071840802103306.

Este segundo periodo acompañaría, a la hegemonía norteamericana en el mundo, a un papel aparentemente creciente del Derecho Internacional Público y la confianza de los Estados en el cumplimiento de las obligaciones internacionales de los demás. Incluso, si bien los tratados realizados en este periodo tampoco acabaron incluyendo medidas concretas relativas a las ANT, sí se puede observar una tendencia general (implícita, y más informal que legal) a fomentar la reducción del armamento nuclear en su conjunto. Aun así, esta tendencia nunca llegó a pasar de declaraciones, conversaciones telefónicas o notas de prensa.

A pesar de que el TNP constituya una herramienta jurídica de primer nivel para limitar la proliferación (en especial horizontal) de armas nucleares,[27] la clara desafección internacional con el Tratado tras décadas sin avances en lo relativo a las ANT (y el aumento de la proliferación horizontal), a pesar de la relativamente exitosa conferencia de 2012 para establecer una Zona Libre de Armas Nucleares (ZLAN) en Oriente Medio[28] ha podido ser uno de los factores explicativos de la creación y aprobación del TPAN que, a diferencia del primero, sí tiene por objeto prohibir, con el fin de su desaparición, todo tipo de armas nucleares aunque, de nuevo, no hay una referencia explícita en el Tratado ni en sus protocolos a las armas nucleares tácticas.

Tal como señala Galán, si bien no carece de sentido la adopción del TPAN, difícilmente podrá producir efectos jurídicos, en particular en relación a las grandes potencias nucleares, por un lado, a diversas organizaciones internacionales como la Alianza Atlántica, que considera a las armas nucleares como «indispensables para mantener la paz» y, por último, la evidente intención de varios Estados de adquirir armas nucleares para sus propias políticas de disuasión regional[29]. Queda especialmente claro que, si la OTAN no revisa su postura de disuasión nuclear, el futuro del TPAN puede fácilmente seguir la senda del NTP.

El mencionado informe Nuclear Matters 2020 divide la historia de las armas nucleares en tres eras: la primera comprendería desde 1945 a 1992, como la era de la Guerra Fría; la segunda, desde dicho año al 2018, como una era de la gestión del legado y desarme en la *Pax Americana*; y una tercera incipiente fase desde 2018 hasta la actualidad, como era del rearme, modernización, de la introducción del ciberespacio como dominio militar, y la competencia multipolar[30].

27 ORTEGA GARCÍA, Julia. «Proliferación Nuclear en el siglo XXI». En Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documento Marco, abril de 2016, p. 5.

28 ORTEGA GARCÍA, Julia. *Óp. cit.*, pp. 11, 12.

29 GALÁN, Elena C. Díaz. Tratado sobre la Prohibición de las Armas Nucleares (TPAN): un paso más en la ilicitud del empleo del arma nuclear. *RESI: Revista de estudios en seguridad internacional*, 2019, vol. 5, n.º 2, p. 52-53.

30 OFFICE OF THE SECRETARY OF DEFENSE. *Nuclear Posture Review*, 2018, pp. 3-7. https://media.defense.gov/2018/Feb/02/2001872886/-1/-1/1/2018-NUCLEAR-POSTURE-REVIEW-FINAL-REPORT.PDF Consulta: 24/03/2021.

Se plantea la cuestión de si existe un cambio de paradigma en cuanto a las ANT y, por tanto, una tercera etapa, o si más bien, debido a la ambigüedad o la directa omisión respecto a estas armas desde el inicio de la era nuclear, seguiríamos en una segunda etapa, eso sí, evolucionada, con nuevos elementos como el ciberespacio y nuevos sistemas de lanzamiento, o propiamente misiles más avanzados (aviones como Mig-29 [Fulcrum] o Su-27 [Flanker] o acorazados).

Así, podríamos tener sistemas de lanzamiento y misiles que en principio serían «neutros» (pueden o no llevar cabezas nucleares), como los misiles súper e hipersónicos[31] X-90 [AS-X-21], 3M22 Zircon [SS-N-33], 3M-54 Kalibr [SS-N-27 Sizzler] o algunos de los famosos Iskander [SS-26 Stone]. Muchos de estos, si no todos, podrían ser defendidos por sus respectivas administraciones como misiles convencionales de corto, medio o largo alcance, sin embargo, no dejan de ser susceptibles de portar dispositivos nucleares de tipo *low-yield*. Trataremos esto más adelante.

En cualquier caso, a pesar de la enorme importancia para la no proliferación de los tratados multilaterales, como el TNP y el TPAN, el rastro de las ANT debe seguirse más a través de las *omisiones* en los tratados bilaterales ruso-norteamericanos, las reducciones unilaterales y las estrategias de seguridad (normalmente ambiguas a este respecto) de las potencias nucleares de facto.

ANT y la teoría de la disuasión

La disuasión es uno de los elementos fundamentales en los estudios estratégicos respecto al armamento nuclear, y si bien su completa historia y desarrollo teórico bien pueden ocupar un artículo por completo, se debe hacer alusión a este concepto, ya que es una de las claves de los comportamientos de los Estados nucleares.

Morgan indica que la disuasión es a su vez un elemento táctico, de estrategia de seguridad nacional, y como componente de la seguridad del sistema internacional[32]. Por otro lado, como indica Colom, la disuasión descansaría fundamentalmente en la capacidad (nuclear), la credibilidad (del uso) y la comunicación (supuestos de disuasión)[33], y si bien hay:

> «(…) múltiples formas de definir la disuasión, existe un amplio consenso en reconocer que su principal finalidad es desincentivar que un potencial

31 Los primeros superan la velocidad del sonido, mientras que los segundos son aquellos misiles de nuevas generaciones que superan, al menos, en 5 la velocidad del sonido, es decir, que alcanzan una velocidad de Mach 5.

32 MORGAN, Patrick M. Deterrence now. Cambridge University Press, 2003, p. 4.

33 COLOM PIELLA, Guillem. «Haciendo posible lo impensable: opciones selectivas, disuasión a medida y fallos en la disuasión nuclear (1974-1994)». *Revista española de ciencia política*, 2020, n.º 54, p. 126.

> agresor altere el *statu quo* mostrando las capacidades propias y la determinación de utilizarlas. Contrapuesta a la imposición (*compellence*), donde un actor fuerza a otro para que actúe conforme a sus pretensiones, esta persuasión se consigue con la (…). Ambas estrategias −indistinguibles en la concepción china (*weishe*), que combina disuasión, persuasión y coerción, y complementarias en la visión rusa de prevención (*sderzhivanie*) e intimidación (*ustrashenie*)− pueden combinarse para ejercer la diplomacia coercitiva»[34].

Según Colom, la evolución de los conceptos de seguridad estratégicos y las amenazas híbridas, incluyendo las del ciberespacio, pero también los grupos terroristas como el Daesh o Hizbolah, además de la actuación de Estados como Irán o Corea del Norte, ha llevado a que se haya evolucionado desde unas iniciales primera y segunda olas (clásicas entre las dos grandes superpotencias) a una cuarta en la Teoría de la disuasión, planteando una conjunción de teorías de disuasión clásicas entre grandes potencias con inclusión de elementos de «la cultura estratégica −especialmente, el papel de la identidad nacional, la tradición histórica, y la cultura militar en la disuasión y los debates sobre la psicología de la disuasión− para elaborar modelos específicos *para cada actor, circunstancia o escenario*»[35].

Sin embargo, las ANT no han sido consideradas como un objeto de estudio *per se* en el ámbito de los estudios de la disuasión nuclear, si bien ello no implica que no estuvieran presentes en los momentos de máxima tensión de la Guerra Fría, como recoge Morgan sobre la Crisis de los Misiles de Cuba:

> «Los líderes estadounidenses no comprendían bien los motivos de Jruschov. Les preocupaba mucho que acciones que mataran incluso a unos pocos rusos pudieran provocar una escalada. Los rusos, por su parte, se preocupaban por Castro, que no tenía reparos en iniciar una guerra nuclear y presionaba para que se llevaran a cabo acciones que hubieran hecho más probable la guerra. Las instrucciones iniciales para las fuerzas soviéticas en Cuba eran utilizar sus *armas nucleares tácticas* para *resistir* una invasión estadounidense sin aprobación previa. Con el tiempo, Moscú se dio cuenta de que esto era terriblemente peligroso y se retiraron las instrucciones. Los estadounidenses, por su parte, no supieron de la existencia de esas armas hasta bien entrada la crisis, y sin embargo, una vez descubiertas, los planes de invasión siguieron adelante»[36].

Más adelante, en los momentos más delicados de la Segunda Guerra Fría, existieron fuertes presiones internas en Estados Unidos, así como externas, tanto a favor y en contra de la «Disuasión Extendida» (definida como «un ataque contra un segundo

34 PIELLA COLOM, Guillem. Ibíd.

35 PIELLA COLOM, Guillem. *Óp. cit.* p. 130. [la cursiva es nuestra].

36 MORGAN, Patrick M. *Óp. cit.*, p. 205. [La cursiva es nuestra].

estado que podría ser perjudicial para la propia soberanía del país»)[37], lo que implicaba proliferación de armas de destrucción masiva en Europa. La Gran Bretaña de Thatcher apoyó el reforzamiento del arsenal en Europa y de mantener un eventual conflicto con la URSS en territorio europeo, mientras que desde Europa (en especial, Alemania) se apostaba por negociar recudir las fuerzas convencionales en Europa (*Conventional Forces in Europe*) así como las ANT en el continente, con el fin de facilitar el fin del poder soviético en Europa Central y Oriental[38].

Sin embargo, los tratados START, junto al INF y el Tratado sobre Fuerzas Armadas Convencionales en Europa, así como las reducciones unilaterales del armamento nuclear táctico ruso y norteamericano, desembocaron en el final de la Guerra Fría. Así, volviendo a la cuarta ola de los estudios de disuasión, como indican Palomares y García:

> «Hoy día, tras considerar el auge de las tensiones nucleares en Oriente Próximo y la proliferación de las ADM, parece obligatorio discutir la teoría de la disuasión y las políticas que se fundamentan en los principios de disuasión. Este proceso aparece sujeto a preguntas básicas tales como la eficacia de la disuasión funciona o si por el contrario, se ha convertido en una guía irrelevante para las estrategias de defensa, especialmente en algunos contextos regionales, como en el caso de Oriente Próximo»[39].

Arsenales actuales de ANT y su papel en las estrategias de seguridad

Se estructurará el análisis de las capacidades y arsenales de Armas Nucleares Tácticas por actores. En primer lugar, los grandes Estados nucleares, EE. UU. y Rusia, luego otros Estados nucleares relevantes, China, Pakistán e India y, por último, dos casos de difícil aproximación, Israel y Corea del Norte.

Estados Unidos de América

Estados Unidos dispone de un arsenal de ANT, a las que denominan *Non-Strategic Nuclear Weapons*, que si bien fue considerable durante la Guerra Fría, se ha visto en gran medida reducido en las recientes décadas[40].

37 RAJMIL, Daniel. «ORIENTE PRÓXIMO; DISUASIÓN Y DISUASIÓN NUCLEARORIENTE PRÓXIMO; DISUASIÓN Y DISUASIÓN NUCLEAR», Instituto Español de Estudios Estratégicos, Núm. 6 / 2015, p. 6.

38 PALOMARES LERMA, Gustavo y GARCÍA CANTALAPIEDRA, David. *Imperium. La Política Exterior de los Estados Unidos del Siglo XX al XXI*, Valencia: Tirant Humanidades, 2019, pp. 161, 162.

39 RAJMIL, Daniel. «ORIENTE PRÓXIMO; DISUASIÓN Y DISUASIÓN NUCLEARORIENTE PRÓXIMO; DISUASIÓN Y DISUASIÓN NUCLEAR», Instituto Español de Estudios Estratégicos, Núm. 6 / 2015, pp. 4, 5.

40 OFFICE OF THE SECRETARY OF DEFENSE. *Nuclear Posture Review*, 2018, p. 48.

Actualmente, el arsenal nuclear táctico estadounidense se compone de 230 bombas B61-3 y B61-4, localizándose 150 de ellas en seis bases militares en el extranjero, concretamente en Aviano y Ghedi, en Italia; Büchel, en Alemania; Incirlik, en Turquía; Kleine Brogel, en Bélgica; y Volkel, en Países Bajos. Las 80 restantes se encontrarían en bases de Estados Unidos. Dichas bombas están diseñadas para ser lanzadas desde los cazas F-15E, F-16C/D, F-16MLU, y PA-200[41] si bien, aparentemente, se está terminando el desarrollo de un nuevo modelo de esta bomba (B61-12), que sustituiría a las B61-3 y -4. Esta nueva versión del arma estaría equipada «con un kit de cola guiada que le permite golpear los objetivos con mayor precisión, lo que significa que podría utilizarse con un rendimiento menor y producir potencialmente menos lluvia radioactiva»[42]. Además, se está trabajando para que puedan ser utilizadas por cazas como el Eurofighter Typhoon.

En lo respectivo a la estrategia de seguridad nuclear estadounidense, los años 2017 y 2018 son considerados como un cambio de dirección hacia el rearme y la modernización frente a nuevas amenazas, las grandes potencias, entre ellas China y Rusia, debido a la pérdida de «la superioridad en armas convencionales de la que disfrutaba desde el final de la Unión Soviética»[43]. De hecho, desde inicios de la década del 2010 se debate sobre la intención estadounidense de renovar sus *first-strike capabilities*[44], lo que claramente coincidiría con esta renovación de sus armas nucleares tácticas.

Estados Unidos se ve en clara desventaja respecto a Rusia en el campo de las ANT, a la que considera como flagrante incumplidora del Tratado INF (Tratado sobre Fuerzas Nucleares de Rango Intermedio), tanto en número de dichas bombas, como en sistemas de lanzamiento. La *Nuclear Posture Review* del año 2018 recoge una comparación según la cual Estados Unidos cuenta un solo tipo de ANT, bombas de gravedad (gravity weapons), frente a una Rusia que contaría con 11 tipos, incluyendo torpedos, SRBM y misiles aire-superficie, entre otros[45].

Llama poderosamente la atención, en cualquier caso, que Estados Unidos se contemple a sí mismo como un actor reactivo ante la amenaza rusa, sin establecer un papel especial de las ANT en su estrategia de seguridad.

41 KRISTENSEN, Hans M. I. US nuclear forces. En «World nuclear forces», *SIPRI Yearbook 2020, Armaments, Disarmaments, and International Security*, 2019a, p. 334. KRISTENSEN, Hans M. y NORRIS, Robert. S. United States nuclear forces, 2018. En *Bulletin of the Atomic Scientists*, 2018b, vol. 74, N.º 2, pp. 120-131.

42 KRISTENSEN, Hans M. I. US nuclear forces, p. 334.

43 FRÍAS SÁNCHEZ, C. J. Perspectivas de la proliferación nuclear en Estados Unidos, Rusia y China. En Garrido, Vicente. (Ed). *La no proliferación y el control de armamentos nucleares en la encrucijada*. Instituto Español de Estudios Estratégicos, *Cuadernos de Estrategia*, N.º 205, 2020, p. 40.

44 MORGAN, Patrick M. The state of deterrence in international politics today. *Contemporary Security Policy*, 2012, vol. 33, no 1, p. 91. https://doi.org/10.1080/13523260.2012.659589.

45 OFFICE OF THE SECRETARY OF DEFENSE. *Nuclear Posture Review*, 2018, 53. https://media.defense.gov/2018/Feb/02/2001872886/-1/-1/1/2018-NUCLEAR-POSTURE-REVIEW-FINAL-REPORT.PDF Consulta: 24/03/2021.

> «Rusia posee ventajas significativas en su capacidad de producción de armas nucleares y en las fuerzas nucleares no estratégicas sobre los Estados Unidos y sus aliados. También está construyendo un conjunto grande, diverso y moderno de sistemas no estratégicos que tienen una doble capacidad (pueden estar armados con armas nucleares o convencionales). Estos sistemas de alcance teatral [que afecte al teatro de operaciones] y táctico no son susceptibles de ser objeto del Nuevo Tratado START y la modernización de las armas nucleares no estratégicas de Rusia está aumentando el número total de estas armas en su arsenal, al tiempo que mejora significativamente sus capacidades de lanzamiento»[46].

Respecto al ámbito OTAN, teniendo en cuenta el despliegue de ANT en bases norteamericanas en el continente y habiendo otros dos países nucleares *de iure* (Francia y Gran Bretaña) en la Alianza, llama especialmente la atención que no se ha planteado duda u oposición formal alguna tanto a la permanencia de los B61 actuales como a los futuros B61-12. La Unión Europea parece satisfecha con este hecho, al tiempo que pretende avanzar en su política de defensa común, sin que ni en un ámbito ni en el otro se haya hecho referencia a las ANT como problema en sí.

Federación Rusa

Se calcula que Rusia dispone de unas 1875 armas nucleares no estratégicas operativas, que incluyen cabezas nucleares en submarinos, varios tipos de aviones, barcos, misiles convencionales y sistemas de defensa aérea[47].

Estas estarían repartidas de la siguiente manera: más de 900 ANT estarían en posesión de la armada (misiles de crucero, antibarcos o antisubmarinos); unas 500 cabezas nucleares estarían en el ejército del aire, para ser usados por Tu-22M3 [Backfire-*C*], Su-24M [Fencer-D], Su-34 [Fullback], MiG-31K [Foxhound] o el nuevo Su-57 [Felon]; cerca de 400 pertenecerían al ejércitos de defensa aérea, costera y de misiles; y unas 90 al ejército de tierra[48].

46 OFFICE OF THE SECRETARY OF DEFENSE. *Nuclear Posture Review*, 2018, 9. https://media.defense.gov/2018/Feb/02/2001872886/-1/-1/1/2018-NUCLEAR-POSTURE-REVIEW-FINAL-REPORT.PDF Consulta: 24/03/2021.

47 KRISTENSEN, Hans M. II. Russian nuclear forces. en «World nuclear forces», *SIPRI Yearbook 2020, Armaments, Disarmaments, and International Security*, 2019b, p. 343.

48 KRISTENSEN, Hans M. II. Russian nuclear forces. en «World nuclear forces», *SIPRI Yearbook 2020, Armaments, Disarmaments, and International Security*, 2019b, pp. 343, 344. KRISTENSEN, Hans M. y NORRIS, Robert. S. Russian nuclear forces, 2018. En *Bulletin of the atomic scientists*, 2018a, vol. 74, N.º 3, p. 186.

Para un conocedor de la historia y la doctrina estratégica rusa esto resultará llamativo, ya que aparenta ser toda una revolución, en tanto que Rusia siempre se ha proyectado como una potencia terrestre. A día de hoy, emulando a Estados Unidos, la estructura (al menos, cuantitativa), de lo que se consideran ANT operativas pareciera ser más la de una talasocracia moderna, con predominio de la marina y el ejército del aire.

También habría unas 2000 ANT en proceso de desmantelamiento[49]. De hecho, en el futuro, debido al proceso de modernización del armamento nuclear ruso, la cantidad irá reduciéndose en favor de sistemas más sofisticados. Como dice Podvig:

> «El número de ojivas operativas que se desplieguen en sistemas estratégicos y no estratégicos es poco probable que cambie de manera significativa, ya que el despliegue de los nuevos sistemas en el curso de la modernización estratégica se equilibrará con la retirada de las viejas ojivas. El total del número de ojivas probablemente disminuirá en los próximos años mientras Rusia continúa con el desmantelamiento de sus ojivas. Se cree que la actual tasa de desmantelamiento es de alrededor de 400-500 ojivas al año (este número incluye ojivas que están siendo remanufacturadas)»[50].

Rusia lleva una década en un proceso de «revolución» militar, enfocada en la modernización y el abandono de ciertas partes del pesado legado soviético (en términos polemológicos: número de efectivos, ineficiencia, entre otros).

Uno de los campos centrales de desarrollo han sido nuevos vectores basados en nuevas tecnologías, como los misiles hipersónicos Avangard [SS-19 M4] y Kh-47M2 Kinzhal [Dagger –probablemente una versión del Iskander–], Poseidón [Kanyon], un vehículo submarino no tripulado propulsado por un reactor nuclear y el misil de crucero Burevestnik [SSC-X-9 Skyfall]. Rusia se desarrolla tanto en el ámbito de los misiles aéreos, de tierra, como submarinos.

La gran problemática no reside en qué armas tiene la Federación Rusa que puedan considerarse ANT, sino a que, debido a los avances en los sistemas de lanzamiento (vectores) y los diferentes dispositivos, tanto convencionales como nucleares, muchas armas pueden considerarse, o no, como virtualmente arsenal ruso de ANT. Entre estos se encuentran misiles (balísticos y de crucero), torpedos o misiles antiaéreos[51].

Varios de los misiles rusos que pueden considerarse como potenciales armas nucleares tácticas, incluyen, especialmente el 9K79 Tochka [OTAN: SS-21 Scarab]; 9K720

49 PODVIG, Pavel. «Russia». En PYLAK, Allison. & ACHESON, Ray. (2020). *Assuring Destruction Forever: 2020 edition*. Women's International League for Peace and Freedom, junio de 2020, p. 87.

50 PODVIG, Pavel. Ibíd.

51 FRÍAS SÁNCHEZ, C. J. Perspectivas de la proliferación nuclear en Estados Unidos, Rusia y China. En Garrido, Vicente. (Ed). *La no proliferación y el control de armamentos nucleares en la encrucijada*. Instituto Español de Estudios Estratégicos, *Cuadernos de Estrategia*, N.º 205, 2020, pp. 50, 52.

Iskander-M [SS-26 Stone]; 9M728 [SSC-7]; 9M729 [SSC-8]; 3M14 Kalibr [SS-N-30A]; 3M-22 Tsirkon [SS-NX-33]; Tochka [SS-21]; 3M-14 [SS-N-30a] o el 3M-55 [SSC-5 Stooge][52].

En lo relativo al INF, Rusia acusa a Estados Unidos de romper con el tratado al salirse del mismo, si bien esta discusión legal es más bien una suerte de «cortina de humo», para que ambos países puedan verse libres del tratado que firmaron en la Guerra Fría, cuando China y otras potencias nucleares *de facto* no existían como tales. Rusia afirma en su estrategia nuclear que utilizará su fuerza en caso de agresión nuclear al país o a sus aliados, o bien si la existencia de la Federación se ve amenazada en una confrontación con armas convencionales[53].

Desde Estados Unidos se percibe esta renovación militar como una amenaza casi existencial, considerando que Rusia está muy adelantada a la OTAN en las ANT debido a sus sistemas de doble capacidad y la ineficacia de los acuerdos START:

> «Moscú cree que estos sistemas pueden proporcionar opciones útiles para obtener una ventaja de escalada. Por último, a pesar de las frecuentes críticas de Moscú a la defensa antimisiles de Estados Unidos, Rusia también está modernizando su sistema de defensa antimisiles balísticos con armas nucleares y diseñando un nuevo interceptor de defensa antimisiles balísticos»[54].

República Popular China

China mantiene un papel relativamente modesto en la carrera nuclear contemporánea, si bien tiene una hoja de ruta clara consistente en modernizar y mejorar sus capacidades defensivas, incluyendo el ámbito de las armas nucleares y sus vectores de lanzamiento, con objeto de ser una gran potencia militar para 2050[55].

En enero de 2020, China tenía alrededor de 320 cabezas nucleares, en comparación con 260 en el año 2015, lo que evidencia su creciente importancia, ya que la República Popular «está modernizando y diversificando sus fuerzas nucleares como parte de un programa a largo plazo para desarrollar una postura de disuasión más sólida y de mayor supervivencia, coherente con su estrategia nuclear de represalias garantizadas»[56].

52 FRÍAS SÁNCHEZ, C. J. Ibíd., pp. 50-51. KRISTENSEN, Hans M. II. Russian nuclear forces. en «World nuclear forces», *SIPRI Yearbook 2020, Armaments, Disarmaments, and International Security*, 2019b, pp. 343-345.

53 FRÍAS SÁNCHEZ, C. J. *Óp. cit.*, pp. 46, 47.

54 OFFICE OF THE SECRETARY OF DEFENSE. *Nuclear Posture Review*, 2018, p. 9.

55 OFFICE OF THE SECRETARY OF DEFENSE. *Óp. cit.*, p. 11.

56 KILE, Shannon. N. y Kristensen, H. S. V. Chinese nuclear forces. En «World nuclear forces», *SIPRI Yearbook 2020, Armaments, Disarmaments, and International Security,* 2019a, p. 354.

En lo referente a las ANT, la problemática radica en que, si bien se conocen los misiles que China dispone con capacidad para portar un dispositivo nuclear, esto incluye misiles balístico terrestres, como el DF-4 [CSS-3] o DF-5B [CSS-4 Mod 2] o marítimos, como el JL-2 [CSS-NX-14] o el H-20 [B-20], e incluso medios aéreos, como el H-6N, no hay evidencia sobre la existencia de dispositivos nucleares tácticos chinos (o de bombas *low-yield*)[57]. Esto es coherente con la política nuclear china, que viene a ser reactiva, renunciando al *first strike*. Se ha llegado a especular y generar duda, sin embargo, a partir de la existencia de bombas y bombarderos en museos militares chinos con capacidad «tanto estratégica como táctica», aunque estos tendrían varias décadas de antigüedad[58]. Igualmente, se sabe que China ha colaborado con Pakistán en el desarrollo de su programa nuclear[59], lo que también facilita la aparición de una duda razonable sobra la incapacidad china de desplegar armamento nuclear no estratégico.

En cualquier caso, queda claro que China ha desarrollado (y continúa haciéndolo) nuevos misiles balísticos intercontinentales (ICBM), así como:

> «Una nueva versión multi-cabezas de su ICBM basado en el silo DF-5, y su más avanzado submarino de misiles balísticos armado con nuevos misiles balísticos lanzados desde un submarino (SLBM). También ha anunciado el desarrollo de un nuevo bombardero estratégico con capacidad nuclear, lo que da a China una tríada nuclear»[60].

El escenario chino en relación a las ANT muestra, como hemos visto, ambigüedad. Sin embargo, podemos catalogar a China virtualmente como una potencia nuclear con ANT. Las evidencias muestran que China cuenta entre sus *capabilities* el desarrollo o la compra de armas nucleares de bajo rendimiento (*low-yield*), así como de vectores de lanzamiento de diversos tipos (entre ellos misiles de medio y largo alcance). Por otro lado, la República Popular no parecería tener un especial interés, por ahora, en destacar en un ámbito como las ANT, siendo sus principales rivales India (para cuya contención colabora con Pakistán), y Estados Unidos, con el que, militarmente, compite por la alta tecnología en ámbitos exógenos a las armas nucleares, para lo cual ya estaría Rusia.

En definitiva, China es un Estado con un armamento nuclear táctico virtual, que desarrollará de verlo necesario, con probable eficiencia y velocidad, debido a los siguientes factores:

57 ZHANG, Hui. «China», en PYLAK, Allison. & ACHESON, Ray. *Assuring Destruction Forever: 2020 edition*. Women's International League for Peace and Freedom, Junio de 2020, p. 31.

58 KRISTENSEN, Hans M. y NORRIS, Robert. S. Chinese nuclear forces, 2018. En *Bulletin of the Atomic Scientists*, 2018c, vol. 74, N.º 4, p. 293. DOI: 10.1080/00963402.2018.1486620.

59 Torres Vidal, C. India y Pakistán, potencias nucleares de facto. En Garrido, Vicente. (Ed). *La no proliferación y el control de armamentos nucleares en la encrucijada*. Instituto Español de Estudios Estratégicos, *Cuadernos de Estrategia*, N.º 205, 2020, p. 135.

60 OFFICE OF THE SECRETARY OF DEFENSE. *Nuclear Posture Review*, 2018, p. 11.

I. Si bien no parece poseer ANT actualmente, su adquisición y/o desarrollo entra perfectamente en sus *capabilities* tecnológicas y comerciales;
II. Su colaboración geoestratégica con Rusia permite externalizar el ámbito de las ANT en dicho país en su competencia con la OTAN;
III. La cooperación con Pakistán, potencia nuclear *de facto* poseedora de ANT (y foco de proliferación horizontal), evidencia que China ha tenido acceso a este tipo de armamento, ya que su participación en el programa pakistaní fue fundamental;
IV. Finalmente, China no ha formado parte de ninguno de los tratados limitadores de capacidades nucleares (SALT, START, INF), y es reconocido por el TNP como un tenedor legítimo de armas nucleares, por lo que no se puede esperar una reducción de su arsenal como consecuencia de la firma de un tratado multilateral.

Ello coincide con su política de acuerdos bilaterales comerciales y de seguridad, ergo, solo un acuerdo bilateral podría obligar a China a reducir su armamento, suponiendo que este se haga público.

República Islámica de Pakistán

Pakistán, potencia nuclear *de facto*, posee entre 150 y 160 cabezas nucleares y 3,5 toneladas de uranio altamente enriquecido, previéndose que sus cabezas sean entre 220 y 250 para el año 2025[61].

El programa nuclear pakistaní y, por tanto, sus capacidades nucleares, se desarrollan vis a vis con India, si bien es este país el que suele estar más avanzado, tanto por realizar antes sus pruebas como por tener mayor potencia nuclear. Esto puede ser un factor explicativo del desarrollo de misiles nucleares de Pakistán, con menor capacidad tecnológica que India, aunque con apoyo internacional de países como China y Corea del Norte, aunque también Estados Unidos. También es relevante su posición en el mercado internacional tecnológico (y nuclear). Así, Pakistán se ha concentrado en forzar la disuasión nuclear de su vecino mediante una fuerte inversión en Armas Nucleares Tácticas, siendo estos misiles tácticos de corto alcance armados con ojivas nucleares de bajo rendimiento (*low-yield* SRBM)[62].

Dichas armas tendrían por objeto, como se deduce fácilmente por el tipo de misiles del que se trata, la defensa en un conflicto bélico con la India, pudiendo deducirse que

61 Torres Vidal, C. India y Pakistán, potencias nucleares de facto. En Garrido, Vicente. (Ed). *La no proliferación y el control de armamentos nucleares en la encrucijada*. Instituto Español de Estudios Estratégicos, *Cuadernos de Estrategia*, N.º 205, 2020, p. 135. KRISTENSEN, Hans M. y KILE, Shannon. N. VII. Pakistani nuclear forces. En «World nuclear forces», *SIPRI Yearbook 2020, Armaments, Disarmaments, and International Security*, 2019b, p. 368.

62 Torres Vidal, C. *Óp. cit*, pp. 145-148.

la misión de estas armas sería una respuesta (*second-strike*) a una agresión india, dada la operatividad y pequeño tamaño de las ojivas nucleares aparentemente de carácter táctico[63]. Evidentemente, tampoco se puede descartar un uso *first-strike* a puntos estratégicos de India. En este sentido, Barry también señala que:

> «Durante el último decenio aproximadamente, Pakistán ha centrado considerable energía y recursos en el desarrollo de armas nucleares tácticas, en particular el misil balístico de corto alcance Nasr. Esto ha sido impulsado por la creencia de que la India tiene una doctrina para los ataques terrestres rápidos a Pakistán, conocida como «Cold Start»[64], y que la capacidad de la India para llevar a cabo esa operación está aumentando»[65].

Por otro lado, Pakistán no tiene una doctrina nuclear formal, por lo que no queda claro en qué casos decidirá utilizar su armamento, y si el mismo tiene naturaleza de *first* o *second-strike.* Si bien, es cierto que desde la República Islámica se ha expresado la amenaza de usar armas nucleares si la existencia del Estado pakistaní «estuviera en juego»[66].

Además, la gran preocupación para la administración norteamericana (y de buena parte de la comunidad internacional) desde 2007 hasta la era Trump, ha sido el posible robo (o simple traspaso) de las ANT por parte de grupos terroristas, si bien Pakistán ha reiterado que es imposible una penetración en sus «sofisticadas instalaciones»[67].

Entre los misiles de los que dispone Pakistán que podrían ser considerados armas *low-yield* si el artefacto nuclear fuera suficientemente poco potente (entre 5 y 10 kilotones, en estos casos), destacan el Hatf-2 [US: Abdali]; Hatf-3 [Ghaznavi]; Hatf-4 [Shaheen-I y siguientes]; especialmente el Hatf-9 [Nasr] o el Hatf-7 [Babur GLCM][68].

Como aún no se hayan desplegado ANT en combate ni en operaciones de entrenamiento, todo se mantiene en un nivel algo especulativo, si bien, está claro que Pakistán ha desarrollado armas nucleares más rápido que ningún otro país del mundo, a nivel táctico, operativo y estratégico[69].

63 Torres Vidal, C. *Óp. cit*, p. 135.

64 Doctrina militar India en caso de conflicto con Pakistán basada en una ofensiva de grupos de batalla «integrados» que evite el uso de armas nucleares por parte del rival.

65 BARRY, Ben. «Pakistan's Tactical Nuclear Weapons: Practical Drawbacks and Opportunity Costs». En *Survival*, N.º 60:1, 2018, p. 75. DOI: 10.1080/00396338.2018.1427365.

66 Torres Vidal, C. *Óp. cit*,. p. 136.

67 Torres Vidal, C. *Óp. cit*,. p. 137.

68 KRISTENSEN, Hans M. y KILE, Shannon. N. VII. Pakistani nuclear forces. En «World nuclear forces», *SIPRI Yearbook 2020, Armaments, Disarmaments, and International Security*, 2019b, p. 372.

69 KRISTENSEN, Hans M., NORRIS, Robert. S. y DIAMOND, Julia. Pakistani nuclear forces, 2018. En *Bulletin of the Atomic Scientists*, 2018, vol. 74, N.º 5, pp. 349-352, DOI:10.1080/00963402.2018.1507796.

República de India

India, debido a que no es un Estado nuclear *de iure* sino *de facto*, como su vecino (y rival estratégico) Pakistán, no ha anunciado el número de cabezas nucleares que posee, si bien se estima que posee como mínimo entre 130 y 140 cabezas, además de 600 kilogramos de plutonio listos para ser usados, ya que son aparentemente la base de sus cabezas[70].

Las armas nucleares indias (que Kristensen y Kile cuentan en 150, a partir de un cálculo propio) están repartidas sobre todo en sistemas aéreos, como el Mirage 2000H y el Jaguar IS (48 entre ambas) así como misiles balísticos tanto terrestres como marítimos, entre ellos, el Prithvi-II (con una potencia de 12 kilotones) o la serie Agni I a V, con potencias de 10 a 40 kilotones, entre otros[71].

La propia naturaleza de estas armas, cuya estimación de potencia mínima son 10 kilotones, así como la *raison d'être* del programa nuclear indio, hace que sea complicado hablar de armas nucleares tácticas indias s*tricto sensu*, como sí se hace en los casos de Estados Unidos (*motu proprio* y objetivamente), de Rusia (objetivamente) y Pakistán (según se anuncia desde el propio país musulmán).

Si bien, la ambigüedad india a la hora de tratar su política nuclear contrasta con su superioridad frente a Pakistán, en tanto sus misiles tienen más potencia y su programa nuclear está más avanzado.

> «La doctrina nuclear india evoluciona para acomodarse a los nuevos escenarios estratégicos regionales y globales, y responder a las prioridades de seguridad nacional más inmediatas: incremento del arsenal nuclear pakistaní y de su capacidad táctica nuclear, así como a la evolución de las capacidades y doctrina nuclear chinas. A pesar de que toda la India mantiene una deliberada ambigüedad acerca del empleo real de su armamento nuclear, no habiendo revisado ni modificado su doctrina nuclear desde 2003»[72].

El caso de India nos indica que, al menos por el momento, y de acuerdo a la información que se puede conseguir mediante fuentes OSINT, no se trata de un Estado

70 Torres Vidal, C. India y Pakistán, potencias nucleares de facto. En Garrido, Vicente. (Ed). *La no proliferación y el control de armamentos nucleares en la encrucijada*. Instituto Español de Estudios Estratégicos, *Cuadernos de Estrategia*, N.º 205, 2020, p. 126.

71 KRISTENSEN, Hans M. y KILE, Shannon. N. VI. Indian nuclear forces. En «World nuclear forces», *SIPRI Yearbook 2020, Armaments, Disarmaments, and International Security*, 2019a, pp. 362-365. KRISTENSEN, Hans M. y KORDA, Matt. Indian nuclear forces, 2018. En *Bulletin of the Atomic Scientists*, N.º 74(6), 2018, p. 362.

72 Torres Vidal, C. India y Pakistán, potencias nucleares de facto. En Garrido, Vicente. (Ed). *La no proliferación y el control de armamentos nucleares en la encrucijada*. Instituto Español de Estudios Estratégicos, *Cuadernos de Estrategia*, N.º 205, 2020, p. 127.

con capacidad de ANT relevante, si bien podría haber un ocultamiento premeditado de *capabilities* gracias a la colaboración de un actor externo (Rusia o Estados Unidos). Sin embargo, las complicadas relaciones geopolíticas de la región no ayudan a prever el *iter* nuclear de India en el corto y medio plazo, salvo la necesidad de contrarrestar las capacidades tácticas de Pakistán y, estratégicamente, las de China.

Otros actores

Israel

El programa y el armamento nuclear israelíes son un elemento *necesario* para el concepto de seguridad del Estado de Israel, teniendo en cuenta su situación geopolítica, por lo que no sorprende que, desde un inicio, el país hebreo haya intentado por todos los medios conseguir desarrollar un arsenal nuclear potente para disuadir a sus Estados rivales, disminuyendo la posibilidad de nuevas guerras árabe-israelíes.

Por otro lado, también Israel ha intervenido en el exterior para evitar el desarrollo de programas nucleares en Estados rivales, como Iraq, Siria (reactor nuclear de Deir al-Zour, 2007), e Irán (Stuxnet, Flare). Esto se debe a que Israel mantiene desde hace décadas la conocida como «Doctrina Begin», la cual implica que Israel no permitirá a cualquier actor regional hostil adquirir capacidad nuclear que pueda ser utilizada contra el Estado hebreo[73].

Debe indicarse que sí existe un consenso regional para crear una zona libre de armas nucleares a raíz del TPAN, como indica Rajmil:

> «El Tratado de Prohibición de Armas Nucleares, al igual que la propuesta de una ZLAN, ha obtenido un consenso regional general, aunque perturbado por la oposición de Israel y Turquía. En este sentido, el Grupo Árabe ha utilizado su mayoría para imponer una presión diplomática sobre la política israelí de opacidad nuclear y establecer el TPAN como un complemento de los instrumentos legales existentes»[74].

Israel se encuentra entre los Estados nucleares *de facto*, no habiendo firmado ni el TNP ni el TPAN, dado que renunciar a la capacidad nuclear podría verse como un suicidio para el Estado, teniendo en cuenta que adversarios, como Irán, tienen por objetivo su eliminación.

73 CASTRO, José Ignacio. Israel y la postura «amimut». En Garrido, Vicente. (Ed). *La no proliferación y el control de armamentos nucleares en la encrucijada*. Instituto Español de Estudios Estratégicos, *Cuadernos de Estrategia*, N.º 205, 2020, p. 176.

74 RAJMIL, Daniel, et al. «The Middle East challenge to the Nuclear Weapons Ban Treaty». *Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos*, 2020, no. 28, p. 117. http://dx.doi.org/10.15366/reim2020.28.006.

El Estado hebreo pasó de mostrar ambigüedad en lo relativo a sus *capabilities* nucleares, a la directa opacidad, sin desmentir ni afirmar el tamaño y potencial de su arsenal, como forma de disuasión psicológica para sus adversarios. Esta es la conocida doctrina «amimut»[75].

Todo esto hace que sea muy complicado tratar el arsenal nuclear israelí mediante fuentes OSINT, ya que muy poco está confirmado y, tal como pretende la citada doctrina, mucho es especulación, especialmente tras el daño de la «Doctrina Obama» respecto al reconocimiento de Irán como actor regional −promoviendo el multilateralismo en Oriente Medio[76]−, país contra el que un ataque «preventivo» en la línea de Begin puede no tener éxito:

> «Los israelíes se enfrentan con Irán ante un nuevo dilema, ya que además de que cualquier acción amparada en la «Doctrina Begin» no tiene asegurado el éxito, las capacidades de represalia iraníes deberían ser tenidas en cuenta. Si bien Irán posee un importante programa de misiles, este no sería la única opción a considerar, ya que los iraníes podrían actuar contra Israel a través de sus «proxies» o algunos aliados de conveniencia, como podrían ser Hizbulah o Hamás»[77].

En cualquier caso, Israel ha podido desarrollar, o comprar equipo y armamento nuclear de carácter táctico desde los años setenta. Posteriormente a la guerra de 1973, Israel habría desplegado «al menos tres baterías de cañones autopropulsados de 175 mm con capacidad atómica, equipados con un total de nada menos que 108 ojivas»[78], y «colocó minas terrestres atómicas en los Altos del Golán a principios de la década de 1980»[79].

De ser cierto, «estas balas de artillería nuclear táctica de bajo rendimiento (*low-yield*) podrían alcanzar al menos 25 millas (40 km), mientras que según algunas fuentes es posible que el alcance se ampliara a 45 millas (72 km) durante la década de 1990»[80]. También se ha especulado sobre bombas nucleares miniaturizadas desarrolladas en 1973, que pudieran caber en una maleta[81].

75 CASTRO, José Ignacio. *Óp. cit.*, p, 172.

76 CASTRO, José Ignacio. *Óp. cit.*, p, 181.

77 CASTRO, José Ignacio. *Óp. cit.*, p, 180.

78 Global Security. «Strategic Doctrine». En fas.org, 2021. https://www.globalsecurity.org/wmd/world/israel/doctrine.htm Consulta: 24/03/2021.

79 FEDERATION OF AMERICAN SCIENTISTS. «Strategic Doctrine». En fas.org, 2021. https://fas.org/nuke/guide/israel/doctrine/ Consulta: 24/03/2021.

80 FARR, Warner D. «The third temple's holy of holies: Israel's nuclear weapons». En *The counter proliferation papers -Future Warfare Series-,* N.º 2, 1999. Maxwell Air Force Base, Alabama: USAF. https://fas.org/nuke/guide/israel/nuke/farr.htm Consulta: 24/03/2021.

81 HERSH, Seymour. *The Samson Option: Israel's Nuclear Arsenal and American Foreign Policy*, New York City: Random House, 1991, p. 220.

Israel contó con la colaboración de varios países durante el desarrollo de su programa nuclear, como Noruega (que le aportaba agua pesada) o Francia, que aportó ingenieros para el desarrollo de armas. El avance nuclear de Israel, sin embargo, siempre ha estado bajo la mirada tanto de soviéticos como norteamericanos.

El 22 de septiembre de 1979 el satélite Vela 6911 detectó una aparente explosión nuclear entre el océano Índico y el Atlántico Sur, cuya potencia aproximada habría sido de 3 kilotones. Si bien hasta ahora permanece como un hecho controvertido, se suele señalar a una cooperación israelí-sudafricana en materia nuclear como el origen de la misma[82]. En relación al incidente, la inteligencia norteamericana elaboró un informe en el que establecía:

> «Los israelíes podrían haber previsto necesidades de armas más avanzadas, como armas nucleares de bajo rendimiento que podrían ser utilizadas en el campo de batalla. O podrían haber considerado la posibilidad de derivar una pequeña ojiva nuclear táctica para los misiles *Lance* tierra-superficie de corto alcance de Israel. Los estrategas israelíes podrían incluso haber estado interesados en desarrollar el disparador de fisión para un arma termonuclear. Además, si hubieran desarrollado dispositivos nucleares fiables para cualquiera de estas armas sin tener acceso a diseños probados, los diseñadores de armas nucleares israelíes probablemente habrían querido probar los prototipos. Una prueba nuclear de bajo rendimiento realizada clandestinamente en el mar podría haberles permitido realizar mediciones básicas del funcionamiento del dispositivo»[83].

En 1986 quedó claro de manera definitiva que Israel contaba con capacidad nuclear en reactores y armamento, gracias a las revelaciones del ingeniero israelí Mordecai Vanunu[84].

Antes de entrar al armamento actual, debe citarse la «Doctrina Sansón» (en referencia al episodio bíblico de Sansón, narrado en Jueces, 16: 28-31, donde Sansón derriba las columnas del templo para matar consigo a todos los filisteos en venganza por su captura y esclavización), en virtud de la cual Israel, de verse amenazadas las poblaciones o el Estado, lanzaría un ataque total contra los rivales regionales o el atacante, lo que incluye su armamento nuclear[85]. Esta doctrina, sin embargo, aparentemente

82 SUBLETTE, Carey. «Report on the 1979 Vela Incident», en *Nuclear weapons archive*, 2001, p. 220. http://nuclearweaponarchive.org/Safrica/Vela.html Consulta: 24/03/2021.

83 DIRECTOR OF CENTRAL INTELLIGENCE. *The 22 September 1979 Event*, 1980, p. 9. https://nsarchive2.gwu.edu//NSAEBB/NSAEBB190/03.pdf Consulta: 24/03/2021.

84 CASTRO, José Ignacio. Israel y la postura «amimut». En Garrido, Vicente. (Ed). *La no proliferación y el control de armamentos nucleares en la encrucijada*. Instituto Español de Estudios Estratégicos, *Cuadernos de Estrategia*, N.º 205, 2020, p. 176.

85 Global Security, *Ibid*.

contradice la insistencia que desde el estado israelí se muestra, implícitamente, de una renuncia a las capacidades de *first strike*.

Israel tiene dos desarrollos en su carrera de proliferación; por una parte, los ataques preventivos para evitar un ataque nuclear sobre territorio israelí; y por otra, el desarrollo de potentes capacidades de tipo *second-strike*, sin establecer claramente cuál es la potencia y el número de sus armas. Esto tiene, a su vez, dos objetivos: (1) servir como elemento disuasorio en el adversario y; (2) como *ultima ratio*, asegurar la destrucción del enemigo si Israel va a desaparecer.

Partiendo de las teorías de las relaciones internacionales, desde un punto de vista realista ofensivo, Israel ganaría ventaja como poder relativo al destruir las capacidades nucleares rivales, sin necesidad de ampliar significativamente su poder absoluto[86], cosa que, sin embargo, también hace para asegurar su existencia en caso de ataque.

Se estima que, en 2020, Israel tiene aproximadamente unas 90 armas nucleares operativas: 30 bombas de gravedad para cazas F-16I o incluso F-15; y hasta 50 que serían ojivas nucleares para ser lanzadas desde los sistemas de misiles balísticos Jericho I (SRBM) II (IRBM) y III (ICBM)[87]. Debe señalarse, de nuevo, una problemática común en varios países en torno a las ANT. En este caso, los misiles Jericho fueron desarrollados por ingenieros franceses para poder llevar ojivas, tanto convencionales como nucleares[88], por lo que fueron concebidos como sistemas de doble capacidad.

Además de esto, se estima que las 10 armas restantes podrían ser cabezas para SLCM (*submarine-launched cruise missile*) desde cinco submarinos de tipo Dolphin y Dolphin-2, especialmente idóneos para las *second strike capabilities* que aparentemente busca Israel[89].

Es, por tanto, bastante probable que Israel tenga, o pueda desarrollar en poco tiempo, importantes *capabilities* relativas a armas nucleares tácticas, destinadas a una triada nuclear táctica como la citada: (i) los misiles balísticos de corto (SRBM) y medio alcance (MRBM) con doble capacidad (Jericho I y II), de llevar cargas como la detonada en el incidente Vela o incluso inferiores; (ii) las ojivas nucleares destinadas a los cazas F-16 y F-15; y (iii) los misiles balísticos lanzados desde los submarinos Dolphin (SLBM).

86 LAMY, Steven L. Contemporary mainstream approaches: neo-realism and neoliberalism, BAYLIS, John., SMITH, Steve., y OWENS, Patricia. *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations. Oxford University Press*, 2014, p. 130.

87 KILE, Shannon. N. y Kristensen, H. S. VIII. Israeli nuclear forces. En «World nuclear forces», *SIPRI Yearbook 2020, Armaments, Disarmaments, and International Security,* 2019, pp. 375-376.

88 DIRECTOR OF CENTRAL INTELLIGENCE. *Special National Intelligence Estimate: Prospects for Further Proliferation of Nuclear Weapons*, 1974, p. 24. https://nsarchive2.gwu.edu//NSAEBB/NSAEBB240/snie.pdf Consulta: 24/03/2021.

89 KILE, Shannon. N. y Kristensen, H. S. *Óp. cit.*, p. 377.

Corea del Norte

Corea del Norte, oficialmente la República Popular Democrática de Corea, es la potencia nuclear *de facto* más reciente, ya que comenzó sus pruebas nucleares en 2006. Es percibido desde Estados Unidos como una grave amenaza tanto para la región como para su propia seguridad nacional.

El programa nuclear del país, que ha realizado hasta 6 pruebas nucleares, ha tendido a aumentar la potencia y el rango de sus misiles ICBM (de tipo *high-yield*, cuando se trata de munición nuclear). Aunque siguen siendo cosas distintas, la potencia de la munición y el sistema de lanzamiento, en general, no parecería óptimo utilizar munición nuclear *low-yield* en un ICBM.

La preocupación que existe en Estados Unidos se debe al incremento continuado, tanto del programa nuclear como de la producción, y exportación de Uranio enriquecido y Plutonio, así como del desarrollo de sus *capabilities* mediante misiles balísticos intercontinentales[90].

Para enero de 2020, se estimó que la República Popular tenía de 30 a 40 armas nucleares, números que se deducen a partir de la cantidad de material fisible –plutonio y uranio altamente enriquecido– que se cree que Corea del Norte ha producido para su uso en armas nucleares, así como en las suposiciones sobre sus habilidades de diseño y fabricación de armas[91].

Así, se señala a Corea del Norte como un actor importante en la «proliferación horizontal» (aumento del número de Estados con acceso a arsenal o material nuclear), ya que puede entregar materiales nucleares (los mencionados Plutonio y Uranio enriquecido), así como propiamente armas nucleares, a rivales estratégicos de Estados Unidos, como Siria o Irán[92]. Esto no quita su papel en la «proliferación vertical», ya que:

> «Corea del Norte está ampliando y modernizando su fuerza de misiles balísticos, que se compone de sistemas de misiles de corto, medio y largo alcance de producción propia que están desplegados o en desarrollo. En los últimos años ha desarrollado en serie varios sistemas de misiles con alcances progresivamente mayores y capacidades de lanzamiento cada vez más sofisticadas»[93].

90 OFFICE OF THE SECRETARY OF DEFENSE. *Nuclear Posture Review*, 2018, p. 11.

91 KILE, Shannon. N. y KRISTENSEN, Hans M. IX. North Korea's military nuclear capabilities. En «World nuclear forces», *SIPRI Yearbook 2020, Armaments, Disarmaments, and International Security,* 2019c, p. 378.

92 OFFICE OF THE SECRETARY OF DEFENSE. *Nuclear Posture Review*, 2018, p. 12.

93 KILE, Shannon. N. y KRISTENSEN, Hans M. IX. North Korea's military nuclear capabilities p. 379.

En lo relativo a los ICBM, que siguen siendo la principal prioridad para Corea del Norte, ya que estos podrían llegar a impactar en territorio continental norteamericano, destacan nuevos avances en los modelos Hwasong-10 (conocido como Musudan o BM-25), el Hwasong-12 [KN-17 para Estados Unidos], o el misil Bukkeukseong-2, en desarrollo [KN-15][94]. Sin embargo, estos misiles no suelen ser considerados como posibles vectores de lanzamiento de ANT.

Por tanto, aparentemente, podría pensarse que Corea del Norte no es un actor relevante en términos de ANT; sin embargo, el reciente desarrollo de tres tipos de misiles SRBM, y un primer modelo norcoreano de SLBM, sirven de advertencia en este sentido. Estos misiles de corto alcance (a veces denominados misiles tácticos) serían (en denominaciones DOD –U.S. Department of Defense–): el KN-23, parecido al misil ruso Iskander-M; el KN-24, que aparentemente está basado en el sistema de lanzamiento norteamericano MGM-140 ATACMS; y el KN-25[95], un tipo de MLRS (*Multiple launch rocket system*). El problema, sobre todo respecto al KN-23 y KN-24, es que pueden ser sistemas de doble capacidad; de nuevo, como en otros casos, podrían ser el vector de lanzamiento tanto de cabezas convencionales como de nucleares[96].

Como en el caso de Rusia, nos encontramos ante la ambigüedad de los sistemas de doble capacidad en los misiles de corto (SRBM) y medio alcance (MRBM). Si a esto se añade la relación de Corea del Norte con China y con Rusia, se advierte de la posibilidad de que el país acabe convirtiéndose en un actor con cierta capacidad en términos de ANT, incluso superior a la de China, dadas sus diferentes concepciones de seguridad y desarrollo de programas nucleares.

Además, consideramos que puede plantearse la misma duda que se tiene con los SRBM, respecto al sistema SLBM norcoreano, llamado *Bukkeukseong* (o Bukgeukseong-1) [*DOD KN-11*][97], dado que Corea del Norte tiene a varios adversarios estratégicos contra los que podría usar esta arma con una carga nuclear *low-yield*, como son el caso de Corea del Sur, Japón, o incluso Estados Unidos. El desarrollo reciente de estas armas indica la necesidad de una supervisión internacional, especialmente atenta a los nuevos sistemas de lanzamiento norcoreanos que, sin duda, seguirán en desarrollo en los próximos años.

94 KILE, Shannon. N. y KRISTENSEN, Hans M. *Óp. cit.*, p. 383.

95 KILE, Shannon. N. y KRISTENSEN, Hans M. *Óp. cit.*, p. 381.

96 KILE, Shannon. N. y KRISTENSEN, Hans M. *Óp. cit.*, p. 382.

97 KILE, Shannon. N. y KRISTENSEN, Hans M. *Óp. cit.* p. 385.

País	Disponibilidad de ANT	Número y tipología de ANT	Vectores de lanzamiento
Estados Unidos	**Sí**	**-230 bombas** de gravedad B61-3 y B61-4 -B61-12 (en desarrollo)	-**Cazas**: F-15E, F-16C/D, F-16MLU y PA-200. -Eurofighter Typhoon (en desarrollo como sistema de lanzamiento)
Federación Rusa	**Sí**	**-1875 operativas** para ser lanzadas desde múltiples sistemas **-2000** en desmantelamiento	-**Cazas y bombarderos**: Backfire-C, Fencer-D, Fullback, Foxhound y Felon [designación OTAN] -**Vectores avanzados**: SS-19 M4 [Avangard], Dagger [Kh-47M2 Kinzhal], Kanyon [Poseidón], SSC-X-9 Skyfall [Burevestnik] - **Misiles de doble capacidad**: SS-21 Scarab, SS-26 Stone, SSC-7, SSC-8, SS-N-30ª, SS-NX-33, SS-21, SS-N-30ª y SSC-5 Stooge. -**Otros:** torpedos para submarinos y misiles antiaéreos
República Popular China	**No** (pero sí capacidad de conseguir y sistemas de lanzamiento de doble capacidad)	**0** (tácticas)	**Diversos vectores posibles**: CSS-3, CSS-4 Mod 2, CSS-NX-14, B-20 y H-6N, además de nuevos desarrollos
República Islámica de Pakistán	**Sí**	-Entre **150** y **160** cabezas nucleares (hasta 250 para 2025) - **3,5 toneladas** de uranio altamente enriquecido	-**Misiles**: Abdal, Ghaznavi, Shaheen-I y siguientes, Nasr y Babur GLCM
República de la India	**No** (puede haber ocultamiento de capacidades de ANT)	**0** (tácticas, ambigüedad por la potencia de sus cabezas estratégicas)	-**Sistemas aéreos:** Mirage 2000H y Jaguar IS. -**Misiles balísticos**: Prithvi-II y serie Agni I a V
Estado de Israel	**Sí**	**90** (**30** bombas de gravedad, **50** ojivas nucleares y, posiblemente, **10** cabezas para SLCM	-**Cazas**: F-16I y F-15 -**Misiles balísticos**: Jericho I (SRBM) II (IRBM) y III (ICBM) -**Submarinos**: Dolphin y Dolphin-2
República Popular Democrática de Corea	**No** (pero hay vectores de lanzamiento que pueden indicar una tendencia de arme)	**0** (aparentemente)	- **Misiles SRBM** -23, KN-24, KN-25 - **Sistema SLBM**: KN-11 [Bukkeukseong]

Tabla I. Resumen de los armamentos nucleares tácticos actuales Fuente: elaboración propia

Variables fundamentales del presente y el futuro de las ANT

Podríamos encontrarnos en los inicios de la tercera era nuclear en cuanto a las armas nucleares tácticas, una que ha superado la fase de institucionalismo, confianza en los tratados globales antinucleares y la reducción (*motu proprio*) de las ANT por parte Rusia y Estados Unidos. La desafección con el TNP, la salida de Estados Unidos del INF y el Tratado de Cielos Abiertos, acusando a Rusia de su violación, y los informes Nuclear Matters, señalan este cambio de era desde el punto de vista estadounidense.

Durante el periodo final del mandato de D. Trump, Estados Unidos ha intentado crear un nuevo nivel de tratados a tres, incluyendo a China, lo que no ha sido posible. Por otro lado, la administración norteamericana intentó forzar la inclusión de las ANT en los tratados como el New START, sin tener éxito. Con la administración Biden, se ha prorrogado por 5 años los efectos del Tratado New START, si bien esto no ha implicado ninguna nueva condición, como intentaba introducir el expresidente[98], sino que mantiene sus objetivos en los ICBM, SLBM y bombarderos estratégicos. Por tanto, la administración Biden ha «securitizado» la situación legal respecto la triada nuclear clásica de la Guerra Fría, ignorando los nuevos vectores de lanzamiento, entre ellos los misiles de corto y medio alcance, así como otro tipo de armamento moderno que no existía en el siglo XX.

Cabría preguntarse si las acusaciones de Trump a Rusia en relación al INF tenían fundamento. Sin embargo, dados los avances tecnológicos en el ámbito militar de las grandes potencias y el aumento significativo de potencias nucleares *de facto*, algunas con *low-yield capabilities*, no parece razonable seguir midiendo la proliferación nuclear con los armamentos de 2 potencias, mientras el resto lleva años desarrollando este mismo tipo de armas, como es el caso, aparentemente, de los sistemas Jericho I y II israelíes. Exigir la desposesión de armamento con doble capacidad es exigir, a fin de cuentas, no disponer de armamento convencional y esa será siempre la defensa de cualquier Estado con dichos sistemas de lanzamiento. Ello no es óbice para que Rusia (u otros actores) aprovechen la ambigüedad de los sistemas de doble capacidad como un refuerzo de su capacidad disuasoria.

Sin embargo, el actual secretario de Estado de la administración Biden, A. Blinken, ha demostrado el aparente interés de Estados Unidos de, una vez eliminado el peligro de la desaparición del START, crear un nuevo tratado que regule «todas las armas de Rusia», lo que puede incluir sus ANT y sus sistemas de doble capacidad[99].

Rusia, por su parte, difícilmente firmará acuerdos que solo obliguen a estas dos partes, ya que lleva décadas abogando por el multilateralismo y el fin de la lógica de la Guerra Fría. Además, un tratado propuesto por Estados Unidos cuyo objeto esté delimitado en referencia al armamento ruso será rechazado por motivos evidentes como un intento de imposición estadounidense, mientras la OTAN sigue sin tratar el asunto de las ANT.

Además, dependiendo de cómo se estableciera ese hipotético tratado, si se parte de las acusaciones de la era Trump de que Rusia viola los tratados de no proliferación y control de armas con sistemas de doble capacidad MRBM y SRBM, Rusia podrá simplemente negar que ha violado parte alguna del INF, y que el desarme de los sistemas de doble capacidad sería un acto suicida, teniendo en cuenta que en la OTAN

98 SONNE, Paul. «United States extends nuclear treaty with Russia for five years», en *The New York Times*, 03/02/2021.https://www.washingtonpost.com/national-security/us-russia-new-start-nuclear-treaty/2021/02/03/4293d0fa-6638-11eb-bf81-c618c88ed605_story.html Consulta: 24/03/2021.

99 SONNE, Paul. Íbid.

habría 29 Estados que no firmarían un «START táctico» que incluyese sistemas de doble capacidad.

Para complejizar el asunto aún más debe señalarse, como hizo el senador republicano Tom Cotton, la esterilidad de las primeras medidas de Biden, tras años apuntando a una supuesta alianza entre Putin y Trump:

> «Este acuerdo no incluye las armas nucleares tácticas, de las que Rusia dispone de un vasto arsenal, ni los últimos vectores rusos (como los sistemas submarinos). No incluye misiles de propulsión nuclear ni armas hipersónicas, por eso Vladimir Putin estaba tan ansioso por ampliarlo»[100].

El fin del INF y la prolongación del New START no parecen indicar más que cierta continuidad con la mentalidad de la Guerra Fría en la administración norteamericana y, sobre todo, si se vuelven a algunas dinámicas propias de la «Doctrina Obama» (como puede indicar el nombramiento del general Lloyd Austin como secretario de Defensa), entre ellas, el diálogo con Irán y la especial atención a las fronteras rusas (Ucrania, Georgia, Estados Bálticos…), Estados Unidos podría quedarse atrás en la nueva era de las armas nucleares tácticas. Mientras, la proliferación, tanto vertical como horizontal, sigue en aumento gracias a la acción de países como China, Corea del Norte, Israel y Pakistán.

Ningún Estado nuclear −incluyendo Estado Unidos− ni el resto de Estados de la OTAN se han adherido al TPAN, cuya eficacia en términos reales será, probablemente, nula. En cuanto el TNP, sigue generando tensión en Alemania, firmante del tratado, al tiempo que país depositario de armas nucleares tácticas norteamericanas en su territorio, lo que también ocurre en Bélgica, Italia, Turquía y Países Bajos[101].

En el ámbito OTAN sigue sin tratarse el asunto de las ANT, y teniendo en cuenta la aparente continuidad en el *mindset* norteamericano de «paraguas» nuclear, esto no tiene muchas posibilidades de cambiar, a menos que los Estados europeos involucrados en la política nuclear de la OTAN (Francia, Alemania, Italia, Bélgica y Países Bajos) presionen en este sentido (no así Reino Unido, que se alinea estratégicamente con Estados Unidos), en cuyo caso se comprobaría la resiliencia de la OTAN en tanto alianza entre Estados iguales. De hecho, el 14 de abril de 2011 Alemania, Polonia, Países Bajos y Noruega emitieron el denominado *non-paper* en relación a las ANT (apoyado por otros seis miembros de la Alianza) para exigir más transparencia con estas armas, tanto por parte de Estados Unidos como de

100 MIRZARYAN, Gevorg. «La prolongación del Tratado START será una excepción en las relaciones entre Rusia y Estados Unidos». En *Vzgliad*, 27/01/2021. https://vz.ru/politics/2021/1/27/1082171.html Consulta: 24/03/2021.

101 KÜTT, Moritz., HOEKEMA, Jan., y SAUER, Tom. (22 de enero de 2021). «Atomwaffen sind jetzt verboten. Halten wir uns daran». En *Der Spiegel*, 22/01/2021. https://www.spiegel.de/politik/ausland/atomwaffen-sind-jetzt-verboten-halten-wir-uns-daran-a-d00a0906-bcc3-44b0-8ac8-edaebbe2e3be Consulta: 24/03/2021.

Rusia[102]. En el caso estadounidense, es evidente que este sea un asunto «tabú», ya que la retirada de sus ANT de Europa debilitaría su poder en el continente, mientras Rusia permanecería, con más o menos armamento, en sus fronteras y, por tanto, mucho más cerca del corazón del continente.

Por parte de los países europeos, hay tres factores fundamentales para explicar este *statu quo*: (i) el inmovilismo atlantista, es decir, la comodidad que la situación actual genera en países como Polonia, Estonia, o Bélgica; (ii) la reticencia alemana a promover (y liderar) un bloque −aún dentro de la OTAN− con objetivos militares y estratégicos (con medios nucleares), herencia de su resultado en la última contienda mundial y (iii) la indecisión de Francia, donde el atlantismo lleva años imponiéndose a las líneas estratégicas que tradicionalmente han condicionado su política exterior, mediante el acercamiento a Rusia, y la desconfianza de los anglo-norteamericanos, como fue el caso paradigmático del general De Gaulle. Esto último, de hecho, lo advirtió Brzezinski como amenaza para la hegemonía estadounidense en el mundo[103].

Un posible riesgo de proliferación de ANT sea la reconversión de sistemas de lanzamiento estadounidenses en territorio europeo, lo que generaría una ansiedad significativa en la Federación Rusa. En cualquier caso, esta amenaza de reconversión es y será una constante en los años venideros, para todos los actores nucleares y sus adversarios estratégicos.

Por otro lado, la posible vuelta a la «Doctrina Obama», con el subsecuente desarrollo del programa nuclear iraní, dará más razones a Israel para acumular armamento nuclear, incluyendo posibles (casi probables) ANT. Además, Arabia Saudí, otro rival estratégico de Irán, podría también verse tentado de desarrollar su propio programa, si bien a día de hoy no se la tiene por posible potencia nuclear del futuro.

Rusia seguirá desarrollando su programa como lleva haciendo años, modernizando sus sistemas, y desafiando la hegemonía estadounidense, si la administración Biden vuelve a la política de intervenciones a modo de «contención» en el espacio postsoviético u otros Estados aliados de Rusia, como Siria.

Respecto a China, es inevitable que con el tiempo acumule armamento nuclear táctico, si bien ello depende de múltiples factores, como su relación con Rusia, su colaboración con Pakistán y Corea del Norte, y las amenazas internas a su integridad territorial (Tíbet y Sinkiang). Con todo, a día de hoy no es una potencia de ANT, porque no necesita serlo. Consideramos que cuando China comience a elaborar dicho armamento será con SRBM, MRBM, y sobre todo SLBM de doble capacidad, en cuanto detecte riesgos importantes en su frente marítimo sur y sur-este.

102 KRISTENSEN, Hans M. «10 NATO Countries Want More Transparency for Non-Strategic Nuclear Weapons». En fas.org, 24/04/2011. https://fas.org/blogs/security/2011/04/natoproposal/ Consulta: 24/03/2021.

103 BRZEZINSKI, Zbigniew. (1998). *El gran tablero mundial: la supremacía estadounidense y sus imperativos geoestratégicos,* Grupo Planeta, 1998, p. 50.

El «método» de los tratados bilaterales para todo el mundo, propio de la Guerra Fría, no tiene cabida en la nueva era de las armas nucleares tácticas. Si bien un tratado multilateral global como el TPAN, sobre un tipo de arma nuclear táctica, que además tendría que conllevar una definición precisa de cuál sería, es teóricamente posible, no lo consideramos probable.

De nuevo, la definición de ANT es uno de los grandes puntos de fricción (como ocurre con otro tipo de armamento), y los avances en sistemas de lanzamiento, sobresaliendo los SRBM y MRBM de doble capacidad, que ya no están limitados por ningún tratado, hacen que la única vía para la reducción de este tipo de armamento sea el bilateralismo a nivel regional: India y Pakistán, Irán (en un futuro no lejano) e Israel, China-Corea del Norte y Estados Unidos, y Rusia y la OTAN (a la postre, Estados Unidos). Otra posibilidad es un acuerdo del eje franco-alemán post-Merkel, que obligue a la OTAN a posicionarse ante las ANT.

Sí se podría, por otro lado, dar un caso de tratado multilateral a nivel mundial en lo respectivo a la proliferación horizontal, sobre todo en lo relativo a posibles grandes desequilibrios estratégicos en una región mediante la aparición espontánea de una nueva potencia nuclear *de facto* (como Iraq, Siria o Arabia Saudí), pero también respecto a los grupos terroristas como el Daesh en una región como Asia Central o África del Norte.

País	Posicionamiento
Estados Unidos	- Aumento de capacidades para reducir la desigualdad de equipos y sistemas de lanzamiento con Rusia, en el marco de la OTAN. - First y Second-Strike capabilities.
Federación Rusa	- Reducción cuantitativa y mejora de los sistemas para mantener su superioridad respecto a la OTAN. - First y Second-Strike capabilities.
República Popular China	- Modernización y aumento del arsenal estratégico, pero renuncia al first-strike y, en consecuencia, a las ANT.
República Islámica de Pakistán	- Falta de doctrina nuclear específica, pero concentración en las ANT como medios especialmente de second-strike, sin renunciar al first-strike.
República de la India	- Ambigüedad en su doctrina nuclear. Mantener la superioridad frente a Pakistán, si bien no parece que ello incluya las ANT.
Estado de Israel	- Opacidad y ambigüedad. - Doctrinas «Amimut» y «Sansón», que implica capacidades de first y second-strike. - Todo el arsenal nuclear sirve como última ratio si la existencia de Israel se ve amenazada.
República Popular Democrática de Corea	- Concentración en el desarrollo de capacidades estratégicas y en la proliferación horizontal. - Nuevos posibles sistemas de lanzamiento indican un futuro desarrollo de ANT.
Aliados OTAN	- No se abre debate sobre las ANT en Europa, *statu quo*, a pesar de diversas quejas puntuales en algunos Estados.

Tabla II. Posicionamientos estratégicos respecto a las ANT. Fuente: elaboración propia

Conclusiones

En paralelo al desarrollo del armamento nuclear estratégico, con cargas cada vez más potentes y sistemas de lanzamiento más sofisticados durante, sobre todo, la Guerra Fría, se ha desarrollado paralelamente un armamento nuclear más cercano al convencional, el denominado armamento nuclear «táctico». Este ha incluido minas, el MADM, el SADM, y ojivas de menos de entre 5 y 10 kilotones.

Por otro lado, la preocupación internacional logró conseguir la aprobación del TNP, y más recientemente del TPAN, así como de varios acuerdos entre las dos superpotencias nucleares en los tratados START y el INF. Sin embargo, en ninguno de estos casos se ha planteado la reducción o limitación de las ANT, cuyo concepto sigue siendo hasta día de hoy esquivo, a lo que no ayudan los secretos de Estado y la ambigüedad por parte de algunas potencias. De hecho, las reducciones más importantes se dieron entre el final de la Guerra Fría y finales de los años 2000, de manera unilateral por parte de Rusia y EE. UU.

Además, la problemática de los sistemas de lanzamiento con doble capacidad, la proliferación horizontal, el fin del INF y la falta de adhesión al TPAN por parte de las potencias nucleares, indica que el tabú sobre su tratamiento a nivel internacional seguirá siendo una constante.

Rusia lleva a día de hoy una importante ventaja sobre su rival estratégico en términos de ANT, modernizando sus sistemas de lanzamiento e incluyendo tipos que quedan lejos de las bombas de gravedad norteamericanas, si bien en EE. UU. se perciben en los últimos años tímidos intentos por encuadrar las ANT en los tratados con Rusia.

China, por su lado, renuncia explícitamente al *first strike* y las ANT, aunque esto puede considerarse, simplemente, un ocultamiento de sus capacidades (que en cualquier caso contemplan una fácil y rápida adquisición de las mismas de ser necesario). Pakistán no define su política de disuasión, pero confía plenamente en sus capacidades en términos de ANT, mientras que India, con un programa claramente superior (en términos de armamento estratégico), puede considerarse en un limbo debido al tipo de armamento del que dispone.

Israel mantiene potentes capacidades de ANT que irán en aumento, en particular si su rival estratégico, Irán, consigue acceder a un programa nuclear legitimado por la comunidad internacional. Corea del Norte, finalmente, parece estar centrándose en sus capacidades estratégicas, si bien es viable un refuerzo de las mismas con el desarrollo de ANT.

Planteamos al inicio de este artículo si nos encontrábamos en una nueva era de las ANT o si seguíamos en el periodo posterior a la Guerra Fría, con algunos elementos novedosos, si bien no sustancialmente diferentes a las décadas de la *Pax Americana*.

Tras el análisis realizado, no se puede sino concluir que nos hallamos en la tercera era de las armas nucleares tácticas, surgida del desarrollo tecnológico de las últimas

dos décadas, en una nueva fase de proliferación tanto vertical como horizontal. Sus características fundamentales serían:

1. *Multilateralidad*: fin del protagonismo exclusivo de Estados Unidos y Rusia, relevante papel de las potencias nucleares *de facto*, y de China como potencia «virtual» de ANT.
2. *Reducciones* –como posibilidad– de armamento siguiendo lógicas regionales, mediante tratados bi o trilaterales para «securitizar» la paz en la región: Oriente Próximo; subcontinente indio; Europa; Asia-Pacífico; Ártico.
3. *Ambigüedad* en los términos: se mantiene la problemática de la definición de armas nucleares tácticas, sus tipologías, sistemas de lanzamiento y cargas.
4. *Incertidumbre* en el análisis: los nuevos sistemas de lanzamiento, en muchas ocasiones son considerados *de iure* por el Estado tenedor como armamento convencional, sin embargo, pueden disparar a su vez ojivas nucleares *low-yield.* Por tanto, mientras no se conozca la cantidad exacta de dispositivos nucleares de un país, la incertidumbre respecto a su número imperará debido a los sistemas de doble capacidad.
5. *Nueva carrera armamentística* entre Rusia y Estados Unidos, especialmente en los SRBM, MRBM, y SLBM, si bien Estados Unidos vivirá una proliferación cuantitativa, mientras Rusia seguirá con la mejora de su armamento, destruyendo o reconvirtiendo las armas nucleares anticuadas. Además, en la OTAN se puede concebir un terremoto político si el eje franco-alemán comenzara a lanzar exigencias respecto de las ANT norteamericanas en Europa.
6. Una *mayor proliferación* por parte de *Israel* debido a la posibilidad de un cambio estratégico en la región, con el desarrollo del programa nuclear iraní, así como de *Pakistán* e *India* por sus mutuas aversiones, y de *Corea del Norte*.

Sin duda, las ANT serán un elemento vital en la seguridad global durante las próximas décadas, y, aunque pueda intentar mantenerse como un asunto «tabú» durante algunos años, la tecnología acabará creando la necesidad de una actuación internacional firme contra esta nueva amenaza de proliferación nuclear. No debemos resignarnos a un futuro sin control internacional de las armas nucleares tácticas, ya sea confiando en una disuasión global en un contexto multipolar que ponga a todo el planeta en riesgo o en las estrategias de creación de Zonas Libres de Armas Nucleares, como el caso de Oriente Medio demuestra, los avances son posibles.

Referencias bibliográficas

BARRY, Ben. «Pakistan's Tactical Nuclear Weapons: Practical Drawbacks and Opportunity Costs». En Survival, N.º 60:1, 2018, pp. 75-81, DOI: 10.1080/00396338.2018.1427365.

BELOUS, Vladimir. «Las armas nucleares tácticas en las nuevas condiciones geopolíticas». En Centro de investigación político-militar del MGIMO, 2000. http://eurasian-defence.ru/?q=node/23371 Consulta: 24/03/2021. [БЕЛОУС, Владимир.

«Тактическое ядерное оружие в новых геополитических условиях, Центр военно-политических исследований МГИМО», 2000. http://eurasian-defence.ru/?q=node/23371].

BIRD, Matthew. «Nuclear History Note US Atomic Demolition Munitions 1954–1989». En The RUSI Journal, N.º 153:2, 2008, pp. 64-68. DOI: 10.1080/03071840802103306.

BRZEZINSKI, Zbigniew. (1998). El gran tablero mundial: la supremacía estadounidense y sus imperativos geoestratégicos, Grupo Planeta, 1998.

CALINGAERT, Daniel. «Nuclear weapons and the Korean War», Journal of Strategic Studies, N.º 11:2, 1988, pp. 177-202, DOI: 10.1080/01402398808437337.

CASTRO, José Ignacio. Israel y la postura «amimut». En Garrido, Vicente. (Ed). La no proliferación y el control de armamentos nucleares en la encrucijada. Instituto Español de Estudios Estratégicos, Cuadernos de Estrategia, N.º 205, 2020, pp. 167-184.

COLOM PIELLA, Guillem. «Haciendo posible lo impensable: opciones selectivas, disuasión a medida y fallos en la disuasión nuclear (1974-1994)». Revista española de ciencia política, 2020, n.º 54, p. 121-148.

DEUTSCHER BUNDESTAG. Zu Fragen der Stationierung von taktischen Atomwaffen in Deutschland im Rahmen der nuklearen Teilhabe, 2020. https://www.bundestag.de/resource/blob/702320/8ca6fb8cdd46ae43ae9fc16f14054e2e/WD-2-041-20-pdf-data.pdf.

DIRECTOR OF CENTRAL INTELLIGENCE. Special National Intelligence Estimate: Prospects for Further Proliferation of Nuclear Weapons, 1974. https://nsarchive2.gwu.edu//NSAEBB/NSAEBB240/snie.pdf.

DIRECTOR OF CENTRAL INTELLIGENCE. The 22 September 1979 Event, 1980. https://nsarchive2.gwu.edu//NSAEBB/NSAEBB190/03.pdf.

FARR, Warner D. «The third temple's holy of holies: Israel's nuclear weapons». En The counter proliferation papers –Future Warfare Series–, N.º 2, 1999. Maxwell Air Force Base, Alabama: USAF. https://fas.org/nuke/guide/israel/nuke/farr.htm.

FEDERATION OF AMERICAN SCIENTISTS. «Strategic Doctrine». En fas.org, 2021. https://fas.org/nuke/guide/israel/doctrine/.

FRÍAS SÁNCHEZ, C. J. Perspectivas de la proliferación nuclear en Estados Unidos, Rusia y China. En Garrido, Vicente. (Ed). La no proliferación y el control de armamentos nucleares en la encrucijada. Instituto Español de Estudios Estratégicos, Cuadernos de Estrategia, N.º 205, 2020, pp. 21-68.

GALÁN, Elena C. Díaz. Tratado sobre la Prohibición de las Armas Nucleares (TPAN): un paso más en la ilicitud del empleo del arma nuclear. RESI: Revista de estudios en seguridad internacional, 2019, vol. 5, n.º 2, p. 39-58.

Global Security. «Strategic Doctrine». En fas.org, 2021. https://www.globalsecurity.org/wmd/world/israel/doctrine.htm.

GOUYEZ BEN ALLAL, Anass. «La política nuclear de la OTAN: la amenaza de las armas nucleares tácticas para la seguridad internacional y el régimen de no proliferación nuclear». En Paix et Sécurité Internationales–Journal of International Law and International Relations, N.º 02, 2014, pp. 65-80. https://doi.org/10.25267/Paix_secur_int.2014.i2.04.

GRIGORIEV, Alexei Iu. «Evolución del estatus del arsenal nuclear táctico de EE. UU. en Europa». En Almanaque de la Ciencia Moderna y la Educación, 2014, N.º 5-6, 2014, pp. 60-62. [ГРИГОРЬЕВ, Алексей. Ю. «Эволюция статуса тактических ядерных арсеналов США в Европе, Альманах современной науки и образования», 2014, Nº 5-6, стр. 60-62].

HERSH, Seymour. The Samson Option: Israel's Nuclear Arsenal and American Foreign Policy, New York City: Random House, 1991.

JAMES MARTIN CENTER FOR NONPROLIFERATION STUDIES. Glossary. En Nuclear Threat Iniciative, 2021. https://www.nti.org/learn/glossary/#tactical-nuclear-weapons.

KILE, Shannon. N. y Kristensen, H. S. V. Chinese nuclear forces. En «World nuclear forces», SIPRI Yearbook 2020, Armaments, Disarmaments, and International Security, 2019a, pp. 354-361.

KILE, Shannon. N. y Kristensen, H. S. VIII. Israeli nuclear forces. En «World nuclear forces», SIPRI Yearbook 2020, Armaments, Disarmaments, and International Security, 2019b, pp. 375-377.

KILE, Shannon. N. y KRISTENSEN, Hans M. IX. North Korea's military nuclear capabilities. En «World nuclear forces», SIPRI Yearbook 2020, Armaments, Disarmaments, and International Security, 2019c, pp. 378-385.

KRISTENSEN, Hans M. «10 NATO Countries Want More Transparency for Non-Strategic Nuclear Weapons». En fas.org, 24/04/2011. https://fas.org/blogs/security/2011/04/natoproposal/.

KRISTENSEN, Hans M. «Urgent: Move US Nuclear Weapons Out Of Turkey». En fas.org, 16/10/2019c https://fas.org/blogs/security/2019/10/nukes-out-of-turkey/.

KRISTENSEN, Hans M. I. US nuclear forces. En «World nuclear forces», SIPRI Yearbook 2020, Armaments, Disarmaments, and International Security, 2019a, pp. 327-335.

KRISTENSEN, Hans M. II. Russian nuclear forces. En «World nuclear forces», SIPRI Yearbook 2020, Armaments, Disarmaments, and International Security, 2019b, pp. 336-345.

KRISTENSEN, Hans M. y KILE, Shannon. N. VI. Indian nuclear forces. En «World nuclear forces», SIPRI Yearbook 2020, Armaments, Disarmaments, and International Security, 2019a, pp. 362-368.

KRISTENSEN, Hans M. y KILE, Shannon. N. VII. Pakistani nuclear forces. En «World nuclear forces», SIPRI Yearbook 2020, Armaments, Disarmaments, and International Security, 2019b, pp. 369-374.

KRISTENSEN, Hans M. y KORDA, Matt. Indian nuclear forces, 2018. En Bulletin of the Atomic Scientists, N.º 74(6), 2018, pp. 361-366.

KRISTENSEN, Hans M. y NORRIS, Robert. S. Chinese nuclear forces, 2018. En Bulletin of the Atomic Scientists, 2018c, vol. 74, N.º 4, pp. 289-295, DOI: 10.1080/00963402.2018.1486620.

KRISTENSEN, Hans M. y NORRIS, Robert. S. Russian nuclear forces, 2018. En Bulletin of the atomic scientists, 2018a, vol. 74, N.º 3, pp. 185-195.

KRISTENSEN, Hans M. y NORRIS, Robert. S. United States nuclear forces, 2018. En Bulletin of the Atomic Scientists, 2018b, vol. 74, N.º 2, pp. 120-131.

KRISTENSEN, Hans M., NORRIS, Robert. S. y DIAMOND, Julia. Pakistani nuclear forces, 2018. En Bulletin of the Atomic Scientists, 2018, vol. 74, N.º 5, pp. 348-358, DOI:10.1080/00963402.2018.1507796.

KRÜGER, Paul-Anton. «Fünf weitere Jahre». En Süddeutsche Zeitung, 22/01/2021. https://www.sueddeutsche.de/politik/ruestungskontrolle-atomwaffen-usa-russland-1.5183235.

KÜTT, Moritz, HOEKEMA, Jan, y SAUER, Tom. (22 de enero de 2021). «Atomwaffen sind jetzt verboten. Halten wir uns daran». En Der Spiegel, 22/01/2021. https://www.spiegel.de/politik/ausland/atomwaffen-sind-jetzt-verboten-halten-wir-uns-daran-a-d00a0906-bcc3-44b0-8ac8-edaebbe2e3be.

LAMY, Steven L. Contemporary mainstream approaches: neo-realism and neoliberalism, BAYLIS, John, SMITH, Steve, y OWENS, Patricia. The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations. Oxford University Press, 2014, pp. 127-140.

MILLAR, Alistair. The Pressing Need for Tactical Nuclear Weapons Control. Arms Control Today, junio de 2002. https://www.armscontrol.org/act/2002-05/features/pressing-need-tactical-nuclear-weapons-control.

MIRZARYAN, Gevorg. «La prolongación del Tratado START será una excepción en las relaciones entre Rusia y Estados Unidos». En Vzgliad, 27/01/2021. https://vz.ru/politics/2021/1/27/1082171.html Consulta: 24/03/2021. [МИРЗАРЯН, Геворг. «Продление ДСНВ станет исключением в отношениях России и США». В Взгляд, 27/01/2021].

MORGAN, Patrick M. Deterrence now. Cambridge University Press, 2003.

MORGAN, Patrick M. The state of deterrence in international politics today. Contemporary Security Policy, 2012, vol. 33, n.º 1, p. 85-107. https://doi.org/10.1080/13523260.2012.659589

OFFICE OF THE SECRETARY OF DEFENSE. Nuclear Posture Review, 2018. https://media.defense.gov/2018/Feb/02/2001872886/-1/-1/1/2018-NUCLEAR-POSTURE-REVIEW-FINAL-REPORT.PDF.

ORTEGA GARCÍA, Julia. «Proliferación Nuclear en el siglo XXI». En Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documento Marco, abril de 2016, pp. 1-34. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2016/DIEEEM05-2016_Proliferacion_Nuclear_JulioOrtega.pdf.

PALOMARES LERMA, Gustavo y GARCÍA CANTALAPIEDRA, David. Imperium. La Política Exterior de los Estados Unidos del Siglo XX al XXI, Valencia: Tirant Humanidades, 2019.

PODVIG, Pavel. «Russia», en PYLAK, Allison. y ACHESON, Ray. (2020). Assuring Destruction Forever: 2020 edition. Women's International League for Peace and Freedom, Junio de 2020, pp. 87-95.

RAJMIL, Daniel, et al. «The Middle East challenge to the Nuclear Weapons Ban Treaty». Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos, 2020, n.º 28, p. 104-120. http://dx.doi.org/10.15366/reim2020.28.006.

RAJMIL, Daniel. «ORIENTE PRÓXIMO; DISUASIÓN Y DISUASIÓN NUCLEARORIENTE PRÓXIMO; DISUASIÓN Y DISUASIÓN NUCLEAR», Instituto Español de Estudios Estratégicos, Núm. 6 / 2015.

SANGER, David E. «Trump Followed His Gut on Syria. Calamity Came Fast». The New York Times, 14/10/2019. https://www.nytimes.com/2019/10/14/world/middleeast/trump-turkey-syria.html.

SCHOGOL, Jeff. «Why there's no such thing as 'tactical' nuclear weapons». Task & Purpose, 19/09/2020. https://taskandpurpose.com/analysis/no-tactical-nuclear-weapons/.

SONNE, Paul. «United States extends nuclear treaty with Russia for five years», en The New York Times, 03/02/2021. https://www.washingtonpost.com/national-security/us-russia-new-start-nuclear-treaty/2021/02/03/4293d0fa-6638-11eb-bf81-c618c88ed605_story.html.

SUBLETTE, Carey. «Report on the 1979 Vela Incident», en Nuclear weapons archive, 2001. http://nuclearweaponarchive.org/Safrica/Vela.html.

Torres Vidal, C. India y Pakistán, potencias nucleares de facto. En Garrido, Vicente. (Ed). La no proliferación y el control de armamentos nucleares en la encrucijada. Instituto Español de Estudios Estratégicos, Cuadernos de Estrategia, N.º 205, 2020, pp. 115-163.

Tulliu, Steve y Schmalberger, Thomas. En buenos términos con la seguridad: diccionario sobre control de armamentos, desarme y fomento de la confianza. Instituto de las Naciones Unidas para la Investigación sobre el Desarme, 2003. https://www.files.ethz.ch/isn/92883/Full-text_ES.pdf.

U.S. OFFICE OF TH DEPUTY ASSISTANT SECRETARY OF DEFENSE FOR NUCLEAR MATTERS. Nuclear Matters Handbook 2020. https://fas.org/man/eprint/nmhb2020.pdf.

VON CLAUSEWITZ, Carl. De la Guerra. Barcelona: Ediciones Obelisco, 2015.

WILSON, Jamie. «Nuclear mines 'to stop Soviets'. Cold war plan to bury atomic bombs in Germany». En The Guardian, 17/07/2003. https://www.theguardian.com/uk/2003/jul/17/world.jamiewilson.

ZHANG, Hui. «China», en PYLAK, Allison y ACHESON, Ray. Assuring Destruction Forever: 2020 edition. Women's International League for Peace and Freedom, Junio de 2020, pp. 27-35.

Artículo recibido: 24 de marzo de 2021.
Artículo aceptado: 04 de mayo de 2021.

Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos
ISSN-e: 2255-3479

Javier Pastor Sánchez
Coronel CINA. Doctor en seguridad internacional, área economía aplicada.

Correo: jpassa1@oc.mde.es

Auditoría al precio de obtención de un sistema de armas

Price audit of obtaining a weapons systems

Resumen

El Ministerio de Defensa de España (MINISDEF) ha logrado un ahorro de 429 millones de euros (M€), según consta en la memoria del año 2020 presentada por el Grupo de Evaluación de Costes (GEC). Este montante se ha obtenido al auditar contratos cuyo volumen económico asciende a 6209 M€. En los últimos 13 años el ahorro total conseguido por el GEC asciende a más de 1300 M€. Esta notable progresión se ha conseguido gracias al incremento de sus medios, la profesionalización de sus integrantes y a que esta unidad se ha dotado de una metodología propia reconocida internacionalmente, por ello ha sido felicitado, especialmente durante el año 2020, por diversas entidades.

El GEC nació en el año 1988 con el nombre de Grupo de Trabajo de Evaluación de Costes (GTEC), está encuadrado dentro de la Dirección General de Asuntos Económicos (DIGENECO) de la Secretaría de Estado de Defensa (SEDEF) y ha realizado auditorías de costes para organismos internacionales como NETMA (Agencia OTAN para la gestión de los programas Eurofighter y Tornado) y OCCAR (Organización Conjunta de Cooperación en Materia de Armamento, organización intergubernamental europea que facilita y gestiona programas de armamento entre Francia, Alemania, Italia, España y el Reino Unido),

al disponer de unos estándares homologables a los de los países más avanzados de la Unión Europea y la OTAN.

Palabras clave

Grupo de Evaluación de Costes, GEC, coste ciclo de vida, CCV, ahorros, auditoria, precio de mercado, oferta, análisis de costes, proceso de obtención, sistemas de armas, estimación de costes, tarifa empresa, investigación de precios.

Abstract

The Spanish Ministry of Defense has achieved a saving of € 429 million, as recorded in the last year's report presented by the Cost Evaluation Group (GEC). This amount has been obtained by auditing contracts whose economic volume amounts to € 6,209 million. In the last 13 years, the total savings achieved by the GEC amounts to more than € 1,300 million. This remarkable progression has been achieved thanks to the increase in its means, the professionalization of his members and to the fact that the GEC has equipped itself with its own internationally recognized methodology, for which it has been congratulated, especially during 2020, by various entities.

The GEC was born in 1988 with the name of Cost Evaluation Working Group (GTEC), it is framed within the General Directorate of Economic Affairs of the Secretary of State for Defense and has carried out cost audits for international organizations such as NETMA (Nato Eurofighter and Tornado Management Agency) and OCCAR (Organisation for Joint Armament Cooperation, European intergovernmental organisation to facilitate and manage cooperative European Armament Programmes between France, German, Italy, United Kingdom and Spain) by having standards comparable to those of the most advanced countries of the European Union and NATO.

Key words

Cost Evaluation Group, GEC, Life Cycle Cost, CCV, Savings, Audit, Market Price, Offer, Cost Analysis, Procurement Process, Weapon Systems, Cost Estimation, Company Rate, Price investigation.

Citar este artículo:

PASTOR SÁNCHEZ, JAVIER «Auditoría al precio de obtención de un sistemas de armas». *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*. 2021, n.º 17, pp. **251-270**

Las auditorias del grupo de evaluación de costes (GEC), Ministerio de Defensa (MINISDEF), han conseguido un ahorro de 429 millones de euros en 2020

El Ministerio de Defensa ha propuesto un ahorro de 429 M€, según consta en la memoria del año 2020 presentada por el GEC. Este montante se ha obtenido al auditar contratos cuyo volumen económico asciende a 6209 M€.

Como unidad responsable de realizar los análisis de costes y precios en el ámbito del MINISDEF, el GEC ha conseguido proponer un ahorro de 149 € por cada euro de coste directo invertido en esta unidad, duplicando además su productividad, lo que le ha valido diversas felicitaciones. Este multiplicador de su actividad/ahorro tan elevado indica que aún está muy lejos del nivel óptimo de aprovechamiento en sus trabajos y en los potenciales, pudiendo incluso extrapolarse su metodología y resultados a otros ministerios que lo requieran.

En los últimos 13 años, el ahorro total conseguido por este grupo asciende al menos a 1382 millones de euros. Esta notable progresión se ha conseguido gracias al incremento, profesionalización, gran dedicación de sus integrantes y a que el GEC se ha dotado de una metodología propia reconocida internacionalmente. Hay que tener en cuenta que existen otros ahorros notables no cuantificados producidos en los análisis y estimaciones de precios en el proceso de obtención, y los ajustes derivados de las auditorías de tarifas que, por el momento, no se pueden cuantificar.

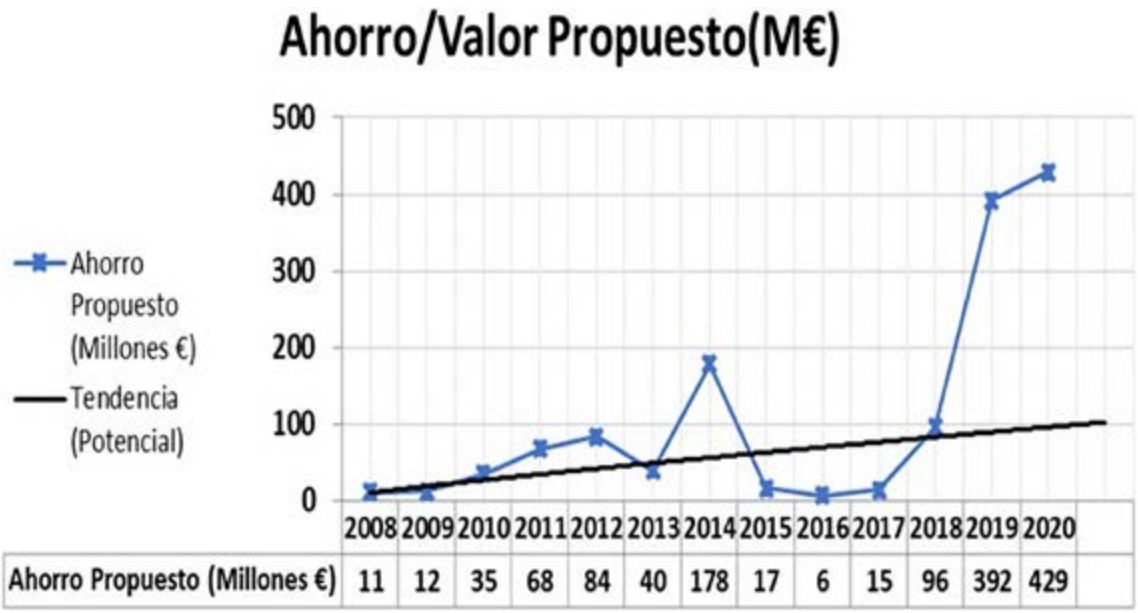


Gráfico 1. Ahorro propuesto en millones de euros

La responsabilidad de la estimación del Coste del ciclo de Vida (CCV) de los recursos materiales es asignada en el MINISDEF al director general de Asuntos Económicos (DIGENECO) que la ejerce a través de la Subdirección de Contratación, GEC. Este grupo nació en el año 1988 con el nombre de Grupo de Trabajo de Evaluación de Costes (GTEC) como algo temporal y para un trabajo concreto, posteriormente –y al

observar los resultados obtenidos– se convierte con carácter permanente en el GEC[1], se le asignó inicialmente las siguientes funciones:

1. La evaluación de costes y el análisis de precios de las empresas suministradoras del Ministerio de Defensa o de aquellas que participen en programas internacionales financiados con cargo a los presupuestos del departamento.
2. El análisis y evaluación de costes de los centros, unidades y organismos de las Fuerzas Armadas.
3. La realización de análisis de carácter económico-financiero relativos a las empresas suministradoras del MINISDEF; y participar en el diseño de métodos y procedimientos para la estimación, planificación y control de costes en el ámbito del MINISDEF.

Enclavado dentro de la Subdirección de Contratación DIGENECO, MINISDEF, sus funciones han evolucionado desde su creación, y tiene como misión prestar los servicios de análisis de costes y precios que se definen en el anexo 1 de la Instrucción 128/2007 del SEDEF, que son:

1. Estimación de precios y costes de los proyectos de inversión y de los programas. Para valorar las alternativas de obtención que se plantean y de la solución elegida como viable. También necesarios para programar los Objetivos de Recurso Material (ORM) [2] y para elaborar las propuestas de presupuestación que en el proceso de planeamiento de recursos materiales se producen.
2. Apoyo directo a las oficinas de los programas. Durante la etapa de preparación para la ejecución, actualizando la estimación de los costes del ciclo de vida que se realizó cuando se decidió la solución viable, para aproximarlas al precio de mercado.
3. Evaluación de las cotizaciones presentadas por las empresas. Revisar los aspectos económicos de propuestas que las empresas realizan antes de la oferta, con especial atención a los precios cotizados, y su correspondencia con los entregables y las demás prestaciones del objeto del contrato.
4. Auditoria de las ofertas presentadas por las empresas.
   Su objetivo es revisar los aspectos económicos de la oferta, comprobando la correspondencia de los precios ofertados con los entregables, los criterios de cálculo del beneficio, la valoración de los riesgos y de las contingencias que tratan de cubrirlos con el fin de emitir una opinión sobre la adecuación a NODECOS [3].
5. Auditoria de los precios y costes unitarios de las empresas (Tarifas).

1 ESPAÑA. Ministerio de Defensa. 1992. Instrucción del SEDEF 8/1992, de 22 de enero. BOD n.º 23/92, de 30 de enero de 1992.

2 Instrumento básico para la programación y posterior obtención de los recursos materiales necesarios, para satisfacer las necesidades derivadas de los Objetivos de Capacidad Militar y de otros objetivos del departamento.

3 ESPAÑA. Ministerio de Defensa. 1998. Orden ministerial 283/1998, de 28 de octubre. BOD n.º 258

Costes horarios de la mano de obra (tarifas horarias), los costes de utilización de la maquinaria por unidad de tiempo o de producto, y los coeficientes o recargos calculados para imputar los costes indirectos propios de la actividad productiva. La finalidad de estas auditorías es que el MINISDEF acuerde con la empresa los valores que la misma debe utilizar con carácter general para calcular los precios de sus ofertas, en los contratos que se le adjudiquen por el procedimiento negociado.

6. Auditoria de los costes incurridos en la ejecución del contrato. Revisión de los costes incurridos que haya declarado el contratista y, en su caso, los declarados por los subcontratistas, con el fin de emitir una opinión profesional sobre la adecuación de su cálculo a las normas NODECOS.
7. Análisis de los costes de ejecución de los contratos y de los márgenes de beneficio. Tipificación, análisis, parametrización y tratamiento estadístico de los datos correspondientes a los costes estimados, y al beneficio propuesto por las empresas en sus cotizaciones y ofertas.
8. Análisis del coste de los servicios públicos. Cálculo y análisis de los costes asignables a los servicios que prestan a terceros las unidades, centros y organismos del Ministerio de Defensa y los organismos públicos adscritos al mismo, aplicando precios públicos y tasas.
9. Análisis del coste de las actividades de las unidades, centros y organismos. Cálculo y análisis de los costes asignables a las actividades que realizan las unidades, centros y organismos del MINISDEF, y los organismos públicos adscritos al mismo.
10. Informes previos a las órdenes de proceder que aprueba el SEDEF. Informes que emite el GEC a requerimiento del subdirector general de Contratación en el trámite previo a la aprobación por el SSEDEF de las órdenes de proceder que inician los expedientes.

Aunque la estimación de precios y costes de los proyectos de inversión, y de los programas, se ha introducido formalmente en el año 2012, el GEC comenzó a realizar estimaciones de costes en el año 2005 con la estimación de la serie de cuatro Buques de Acción Marítima (primera serie BAM) para la Armada, y es a partir de entonces –y observando los resultados que se obtuvieron–, al comparar la estimación de costes con el presupuesto de la empresa y la auditoría de la oferta, cuando el GEC comenzó a preparar una metodología específica y una adecuada capacitación de su personal, de tal forma que a finales del año 2011 y principios del año 2012, momento en el que se le asigna el cometido de la estimación de los costes del ciclo de vida (CCV) a DIGENECO, el GEC ya estaba preparado para realizar este tipo de trabajos.

La Instrucción 67/2011 del SEDEF ha dado lugar a que esta función sea imprescindible en el Proceso de Obtención de Recursos Materiales, especialmente en las fases y etapas previas a la ejecución de los programas, ya que el proceso de obtención se ha definido desde la óptica del ciclo de vida completo de las alternativas que se plantean antes de decidir su viabilidad y de la solución que finalmente se elija. Por otra parte, la información actualizada sobre los costes del ciclo de vida de los sistemas, según la estimación más reciente de dichos costes, es un dato muy necesario para el proceso de planeamiento de recursos financieros y materiales establecido en la Instrucción 2/2011

del SEDEF, ya que el coste de los ORM y de sus componentes puede ser un factor esencial para su programación.

A día de hoy, el GEC continúa desarrollando las funciones antes indicadas, excepto la relativa al análisis y evaluación de los costes de los centros, unidades y organismos de las Fuerzas Armadas y el análisis del coste de los servicios públicos, que en 2012 asumió la Subdirección General de Contabilidad. El GEC, encuadrado en la Dirección General de Asuntos Económicos –Subdirección General de Contratación–, es la unidad responsable de realizar los análisis de costes y precios en el ámbito del Ministerio de Defensa, con unos estándares homologables a los de los países más avanzados de la Unión Europea y la OTAN.

Estos análisis son muy necesarios cuando hay un demandante único y ausencia de oferentes, ya que ello conduce a que los contratos no pasen por una licitación abierta, la Ley de Contratos del Sector Público (LCSP) lo denomina procedimiento negociado de contratación y ocurre con mucha frecuencia en la obtención de sistemas de armas en España. Con la estimación que realice el Ministerio de Defensa y la comparación con la que presente el futuro contratista, que estará basada en los costes de esta empresa, costes que podrán ser evaluados por Defensa antes (estimación, análisis de cotizaciones), durante (auditoría de oferta, de tarifas) y después de la ejecución del contrato (auditoría de costes incurridos), trataremos de sustituir esa carencia de referencias que se produce en la negociación, negociación que se produce en desventaja, pues la información de que dispone la Administración es incompleta y asimétrica. Esta asimetría se corrige invirtiendo la Administración en medios de control, como poner límite a los precios, precios basados en costes, beneficios y sus normas (NODECOS orden 283/1998)[4], inversión en herramientas software paramétricas, incorporación de expertos en estimación, etc.

El GEC, como órgano encargado de realizar las citadas auditorías, conforme a la Instrucción 128/2007, ha desarrollado una metodología basada en las mejores prácticas internacionales en la materia de auditoría de contratos, cuya eficacia está probada por la experiencia y resultados alcanzados durante los años de su aplicación.

Resumen de resultados GEC año 2020

La carga total de trabajo del GEC en el año 2020, como suma de los trabajos incluidos en el plan anual de trabajos del GEC (PATGEC) 2020, más los trabajos que se han incorporado a lo largo del año –sin incluir las ordenes de proceder– ha supuesto la realización de un total de **296 trabajos**, con la siguiente distribución por tipo de trabajo:

4 La citada Orden ha establecido un procedimiento para que el pliego incluya cláusulas que obliguen a las empresas a desglosar los precios en las ofertas, haciendo visibles los costes y el beneficio, así como a aplicar normas específicas sobre los criterios de admisibilidad de los costes (NODECOS). Adicionalmente, los pliegos incluyen una cláusula que determina el derecho del MINISDEF a auditar, tanto las ofertas como los costes incurridos en la ejecución del contrato.

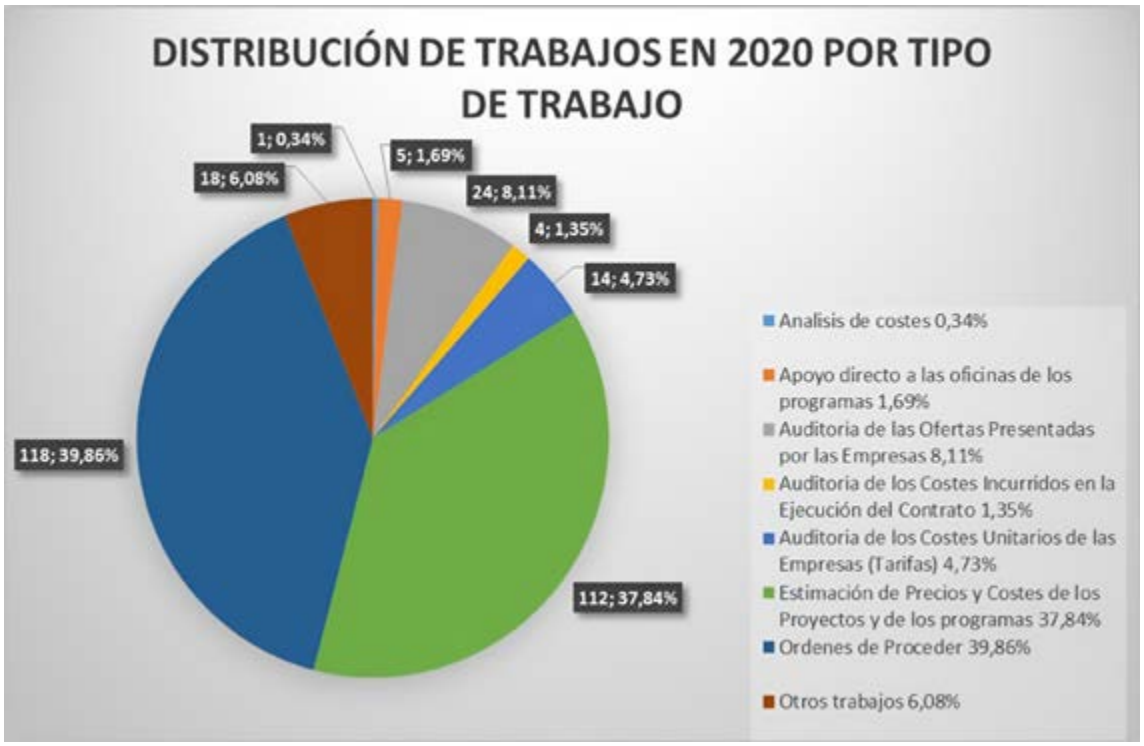


Gráfico 2. Distribución de trabajos por tipo de trabajo



Gráfico 3. Distribución de la carga de trabajo por tipo

Ahorro o valor generado por las auditorías

Los resultados de las auditorías de ofertas y las auditorías de costes incurridos dan lugar a ajustes en los precios de los contratos por computar en su cálculo unos costes menores, al aplicar las normas sobre los criterios a emplear en el cálculo de costes en determinados contratos de suministro, de consultoría y asistencia, y de los

servicios (NODECOS), bien en los incurridos declarados por las empresas o bien los estimados en sus ofertas, aunque la mayoría de las auditorías de costes incurridos no produzcan ajustes si facilitan una información muy útil para el GEC, ya que completan las bases de datos históricos del GEC. Esos ajustes de precios normalmente se traducen en ahorros presupuestarios o en la obtención de un mayor valor de recursos materiales por el precio pagado. En 2020, los resultados del ahorro en el gasto han sido los siguientes.

TIPO DE AUDITORÍA	NÚMERO DE TRABAJOS	VOLUMEN AUDITADO (millones €)	AHORRO PROPUESTO (millones €)	% DE AHORRO
Auditoria de las Ofertas Presentadas por las Empresas	24	5.458,3	428,6	7,8%
Auditoria de los Costes Incurridos en la Ejecución del Contrato	4	751,2	0,0	0,0%
Total	**28**	**6.209,5**	**428,6**	**6,9%**

Cuadro 1. Porcentaje de ahorro por auditoría de ofertas e incurridos

Los demás tipos de trabajos del GEC no producen ahorros presupuestarios que sean fácilmente identificables, sin embargo las estimaciones de costes realizadas en el proceso de obtención de recursos, durante la etapa de viabilidad, documento de viabilidad (DDV), en las que la estrategia de contratación está ya dirigida a la realización de un contrato negociado sin publicidad (única empresa), el GEC ofrece una estimación alternativa a la obtenida en la investigación de mercado (única empresa), que normalmente es utilizada por el secretario de Estado para determinar el techo presupuestario de ese futuro programa (con lo que inicialmente, y a falta del expediente de contratación, la diferencia positiva entre la cotización/estimación de la empresa y la estimación realizada por el GEC debe ser analizada para verificar si el delta de precio ofertado es razonable y, si no lo fuera, produciría un ajuste que derivaría en un ahorro presupuestario).

Del mismo modo, las auditorias de tarifas que se realizan a las empresas que mayor volumen de contratación anual tienen con el MINISDEF y las que el órgano de contratación solicite, arrojan unos resultados en cuantías por tarifas que son recogidos en un acuerdo de tarifas anual que es firmado por DIGENECO y la EMPRESA. En aquellos acuerdos de tarifas, en los que se acuerdan tarifas más bajas de las propuestas por las empresas al haber identificado costes no admisibles (NODECOS), esas tarifas anuales ajustadas al aplicarse a los contratos negociados que se firman con MINISDEF producen unos ahorros anuales que por ahora no han sido cuantificados. El GEC está estudiando cómo calcularlos e incorporarlos a los ahorros obtenidos.

Estimación de precios y costes de los programas

Coste obtenido durante 2020 en las estimaciones realizadas en la etapa DDV			
Adquisición	Sostenimiento	Baja	Total
1.396,92 M€	1.332,16 M€	1,32 M€	2.650,40 M€

Cuadro 2. Estimación de costes del ciclo de vida en la etapa DDV. Fuentes diversas (No CANOA)

La fiabilidad de los resultados obtenidos en la estimación de los costes de sostenimiento es menor que en el caso de los costes de adquisición, debido a las siguientes carencias:

- La falta de un sistema de información que, además de soportar la gestión del ciclo de vida de los sistemas, sea capaz de registrar adecuadamente los costes que se originan durante su vida operativa. El sistema de contabilidad analítica de MINISDEF (CANOA) por ahora no es capaz de facilitar los costes del ciclo de vida de los sistemas de armas.
- Además, la citada información se encuentra dispersa, no es fácilmente accesible y no ha sido almacenada con criterio único. Las deficiencias en la información sobre los costes reales del sostenimiento de los sistemas impiden calcular parámetros extrapolables a los futuros sistemas, a partir de datos procedentes de la industria y del mantenimiento orgánico.

Por tanto, para mejorar la fiabilidad de las estimaciones futuras, es necesario introducir mejoras en los sistemas de información y en los requisitos de los contratos, a fin de que los mismos proporcionen datos homogéneos y relevantes sobre los costes reales, tanto del sostenimiento y utilización de los sistemas de armas como de su baja. Además, y mientras los sistemas de información se implantan, es muy complicado y laborioso para el GEC su obtención y calculo.

Indicadores de actividad del GEC

Con la información de los resultados económicos de la labor del GEC durante 2020 expresados y junto con los datos relativos al personal equivalente, en cómputo anual que a continuación se indican, resultan los siguientes indicadores de la gestión realizada por el GEC en 2020:

PERSONAL	Plantilla GEC	Cubierto	Personal equivalente*	Volumen auditado año 2020 GEC	Ahorro propuesto GEC	Volumen revisado por equipo (media 3,96 personas)	Ahorro medio propuesto por equipo (media 3,96 personas)	Volumen revisado por persona equivalente	Ahorro medio propuesto por persona equivalente*
Personal Militar	12	8	5,39	6.209 M€	**429 M€**	896,3 M€	**61,9 M€**	230,2 M€	**15,9 M€**
Personal Civil	2	1	1,54						
Personal encargo gestión.	X	X	20,5						
Total	14	9	**26,98**						

Cuadro 3. Indicadores de actividad del GEC en 2020

*El personal equivalente es el que resulta al tener en cuenta las fechas de incorporación y las de cese del personal, además de ciertos conceptos como dedicación a cursos a otros cometidos militares no propios de las funciones asignadas a la unidad, etc.

GEC: INDICADORES DE GESTIÓN				
DATOS				
		2020	**2019**	
Total personal nominal GEC	A	13,0	14,0	efectivos
Personal GEC equivalente en cómputo anual	B	6,93	8,14	efectivos
Costes GEC*	C	2,88	3,03	millones €
Número total trabajos terminados	D	178	97	trabajos
Número auditorias con ahorro potencial	E	28	17	auditorias
Volumen auditado (con ahorro potencial)	F	6.210	5.632	millones €
Ahorro generado	G	429	392	millones €
INDICADORES				
Trabajos finalizados por equipo	D/B	25,7	11,9	trabajos/persona
Volúmen auditado por equipo	F/B	896,3	691,9	millones €/persona
Ahorro generado por equipo	G/B	61,9	48,1	millones €/persona
Volúmen auditado medio por auditoria	F/E	221,8	331,3	millones €/auditoria
Ahorro medio por auditoria	G/E	15,3	23,0	millones €/auditoria
% € ahorrados por € auditado	G/F	6,9%	7,0%	% € ahorro/€ auditado
Ahorro neto del GEC (Ahorro Generado - Coste GEC)	G-C	425,8	388,5	millones €
Ahorro neto por equipo equivalente	(G-C) / B	61,5	47,7	millones €
€ Ahorrados por GEC por cada € de coste del GEC	G/C	149,0	129,1	€ ahorro por cada € coste

* Los Costes GEC se ha extraido del CANOA, a excepción de los datos 2020 que son una estimación realizada por el GEC en base a los datos aportados del CANOA.

Cuadro 4. Indicadores de gestión GEC 2020

Evolución de la actividad del GEC 2008-2020

Con anterioridad al año 2008, los datos disponibles sobre la actividad del GEC comprendían distintos factores que impiden realizar comparaciones basadas en criterios unificados.

Desde al año 2008, la estructura de información sobre la actividad del GEC y sus resultados es homogénea y permite elaborar indicadores basados en datos comparables, lo que constituye una valiosa herramienta para establecer objetivos para evaluar la actividad, los resultados, y la mejora continua en productividad y eficacia.

Los datos registrados para el periodo 2008-2020 son los que figuran en la siguiente tabla:

Grupo de Evaluación de Costes-EVOLUCIÓN DE LA ACTIVIDAD-2008-2020

	Actividad Global							Ahorro o Valor Generado			Ratios de Actividad y de Resultados				
	Recursos Humanos (A)		Número de Trabajos (B)					MILLONES € (C)			Ratios por Trabajo (D)		Ratios por Persona (C) y (E)		
Años	Personal Nominal	Efectivos Equivalentes	Planificados	Sobrevenidos	Total Demandados	Realizados	Con Ahorro Potencial	Volumen Revisado	Ahorro/ Valor Generado	%	Revisado por Trabajo	Ahorro por Trabajo	Trabajos por Equipo*	Revisado por Equipo*	Ahorro por Equipo*
2008	13	10,75	10	23	33	23	15	141,36	11,45	8,1%	9,42	0,76	2,14	13,15	1,07
2009	15	9,65	10	36	46	36	18	445,53	11,93	2,7%	24,75	0,66	3,73	46,17	1,24
2010	15	9,86	11	36	47	36	18	289,70	35,25	12,2%	16,09	1,96	3,65	29,38	3,58
2011	16	10,48	15	37	52	37	19	1.502,69	67,89	4,5%	79,09	3,57	3,53	143,39	6,48
2012	16	7,71	50	45	95	55	18	1.318,74	83,77	6,4%	73,26	4,65	7,13	171,04	10,87
2013	16	9,99	85	54	139	63	25	964,24	39,69	4,1%	38,57	1,59	6,31	96,52	3,97
2014	15	9,73	97	51	148	67	14	2.511,76	177,91	7,1%	179,41	12,71	6,89	258,15	18,29
2015	14	10,20	154	60	214	115	28	249,35	17,04	6,8%	8,91	0,61	11,27	24,45	1,67
2016	13	9,78	90	86	176	111	14	210,47	6,38	3,0%	15,03	0,46	11,35	21,52	0,65
2017	13	9,02	75	70	145	95	10	1.557,96	14,92	1,0%	155,80	1,49	10,53	172,72	1,65
2018	13	9,43	84	85	169	96	17	1.442,65	95,80	6,6%	84,86	5,64	9,86	152,91	10,15
2019	14	8,14	97	111	208	97	17	5.631,76	391,52	7,0%	331,28	23,03	11,92	692,18	48,12
2020	13	6,93	238	147	385	178	28	6.209,54	428,64	6,9%	221,77	15,31	25,69	896,34	61,87
Total 2008-2019			1.016	841	1.857	1.009	241	22.475,75	1.382,21	6,1%					

NOTAS:
* Un Equipo esta formado de media por un Jefe de Equipo y 2,95 personas de ISDEFE.
(A) La relación de puestos de trabajo solamente se ha incrementado en 1 puesto durante el periodo considerado (13-14 puestos)
El número de efectivos equivalentes se ha calculado partiendo de los puestos cubiertos y computando la dedicación estricta a los trabajos
(B) Desde 2012 la planificación de los trabajos se realiza con más rigor. Desde 2020 la planificación se consulta y negocia con los organos solicitante
(C) El Volumen Revisado y el Ahorro/Valor Generado solamente son los de Trabajos con Ahorro Potencial (Auditorías de Ofertas y de Costes Incurridos)
El Ahorro Generado supone la disminución del gasto presupuestado. El Valor Generado es el de las mayores prestaciones conseguidas con el mismo gasto
(D) Los Ratios por Trabajo se han calculado considerando solamente los trabajos con potencial de ahorro (Auditorías de Ofertas y de Costes Incurridos)
(E) Los Ratios de Volumen Revisado por Persona y de Ahorro por Persona se refieren a los trabajos con potencial de ahorro
Los Trabajos por Persona se han calculado considerando todos los trabajos finalizados con o sin potencial de ahorro
n.d: Dato No Disponible hasta fin de año

Cuadro 5. Indicadores de gestión GEC 2.020. Evolución de la actividad 2008 a 2020

Los trabajos finalizados por equipo en 2020 resultaron más del doble de los que se concluyeron en 2019, con un número de efectivos notablemente inferior y sin considerar el efecto que ha tenido la pandemia COVID-19, que no se ha reflejado en los datos de personal (personal equivalente), lo que indica el gran compromiso y dedicación de los integrantes del GEC, además de un cambio en la dirección del GEC que ha implantado el uso de herramientas más eficientes, lo que ha llevado a obtener estos buenos resultados.

Para que los peticionarios de los servicios aprecien la labor y esfuerzo que cada trabajo origina en la actividad del GEC, desde este año 2020 se ha incorporado en la emisión de informes el coste invertido por el GEC en cada trabajo.

En los siguientes apartados se presenta en formato gráfico una visión de la evolución que han seguido los principales datos de la tabla anterior.

Evolución de la demanda de trabajos

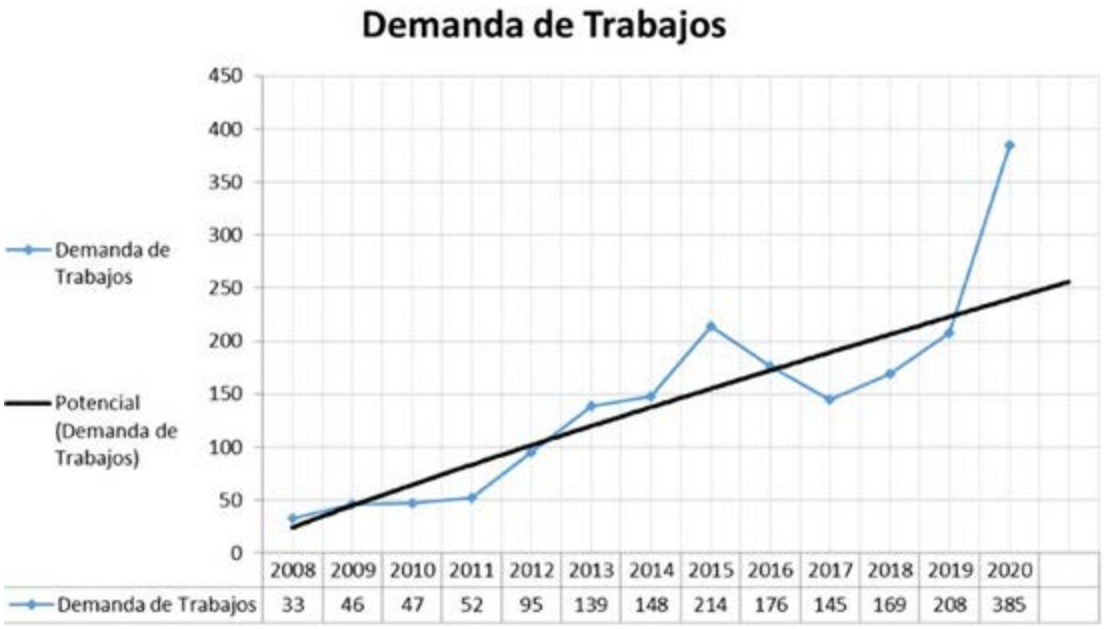


Gráfico 4. Demanda de trabajos 2008 al 2020

Evolución del número de trabajos realizados

Como se ve en el gráfico siguiente, el GEC ha incrementado cada año su productividad, aspecto relevante teniendo en cuenta que los recursos humanos permanecen estables y su ocupación ha disminuido.

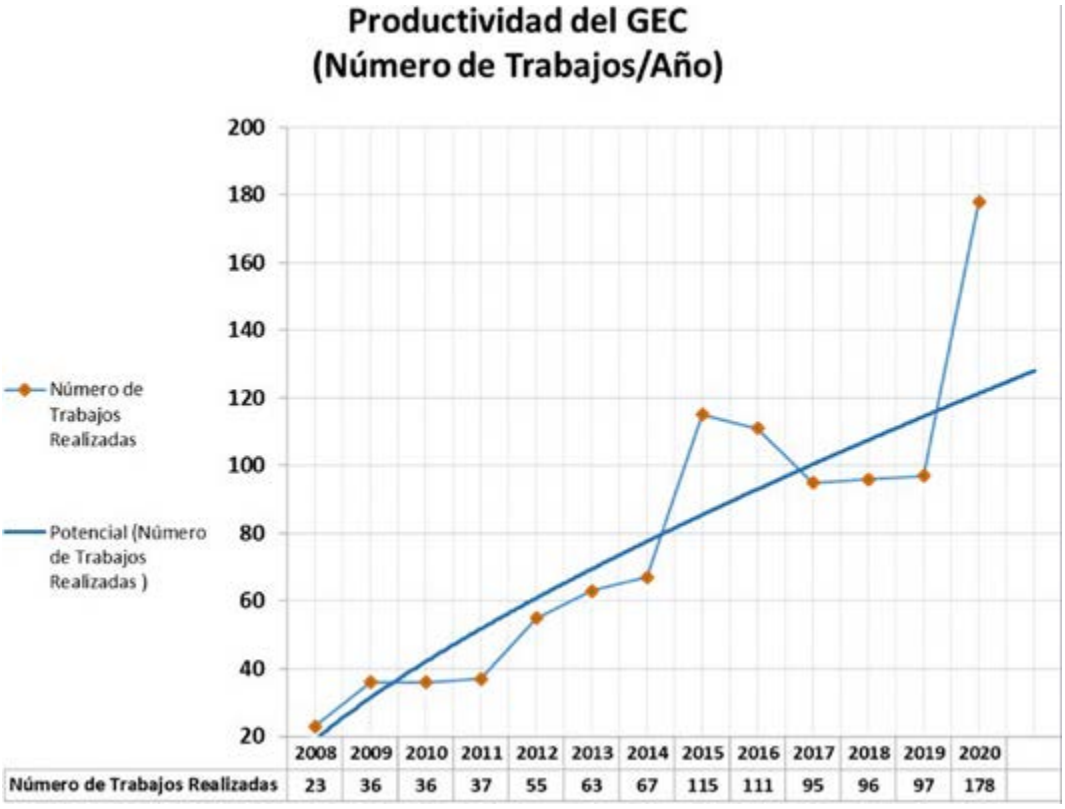


Gráfico 5. Productividad del GEC periodo 2008 a 2020



Gráfico 6. Productividad de los equipos del GEC en el periodo 2008 a 2020

Importe de los contratos auditados

En el conjunto de los últimos 13 años, el volumen total auditado asciende a 22 476 millones de euros.

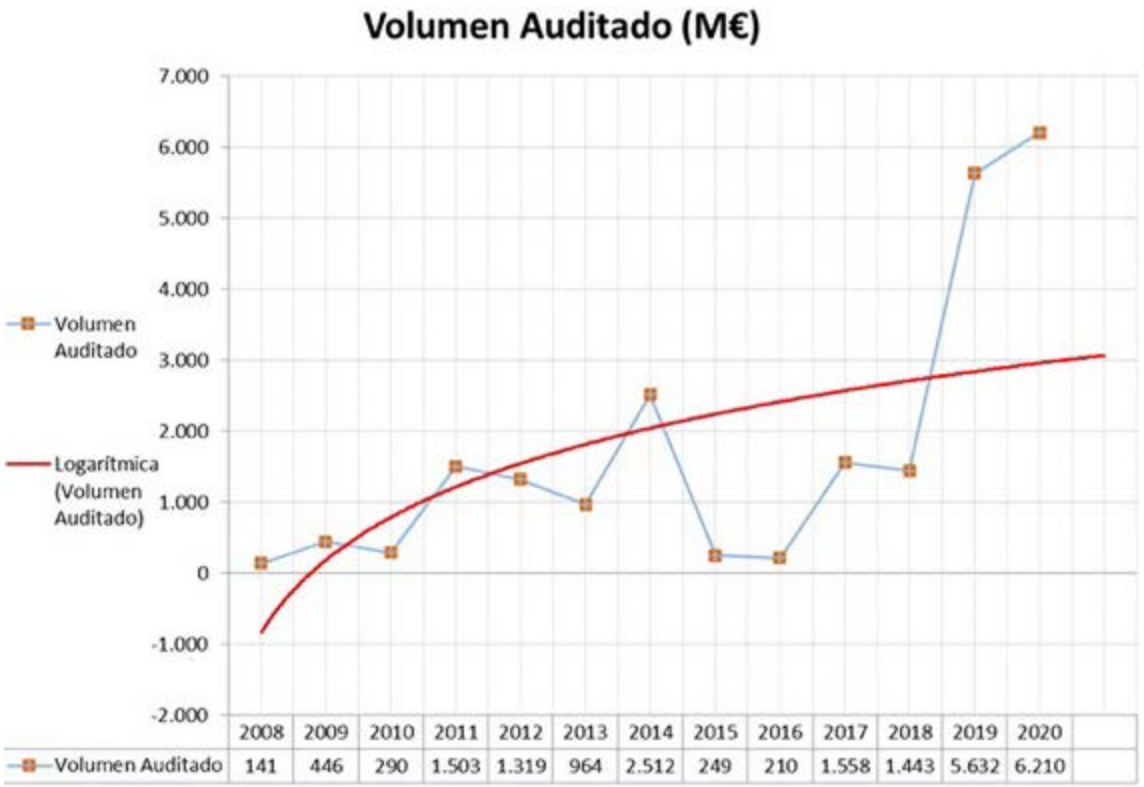


Gráfico 7. Volumen auditado por el GEC periodo 2008 al 2020

Ahorro conseguido/valor generado

Años	Importe Contratos Auditados (Millones €)	Ahorro Conseguido (Millones €)	Ratio Ahorro/Importe Auditado
2008	141,4	11,5	8,1%
2009	445,5	11,9	2,7%
2010	289,7	35,3	12,2%
2011	1.502,7	67,9	4,5%
2012	1.318,7	83,8	6,4%
2013	964,2	39,7	4,1%
2014	2.511,8	177,9	7,1%
2015	249,4	17,0	6,8%
2016	210,5	6,4	3,0%
2017	1.558,0	14,9	1,0%
2018	1.442,6	95,8	6,6%
2019	5.631,8	391,5	7,0%
2020	6.209,5	428,6	6,9%
TOTAL	***22.475,8***	***1.382,2***	***6,1%***

Cuadro 6. Ratio ahorro/importe auditado periodo 2008-2020

En el conjunto de los últimos 13 años, el ahorro total conseguido asciende a 1382 millones de euros.

Ratio Ahorro/importe auditado

La tabla siguiente detalla los datos históricos sobre importes de los contratos auditados y el ahorro conseguido. El ahorro potencial (ratio ahorro sobre importe auditado) **es muy estable: se sitúa en el 6,1 %** del presupuesto de los contratos que revisa el GEC.

Resumen trabajos efectuados por el GEC para la agencia OCCAR en los últimos diez años

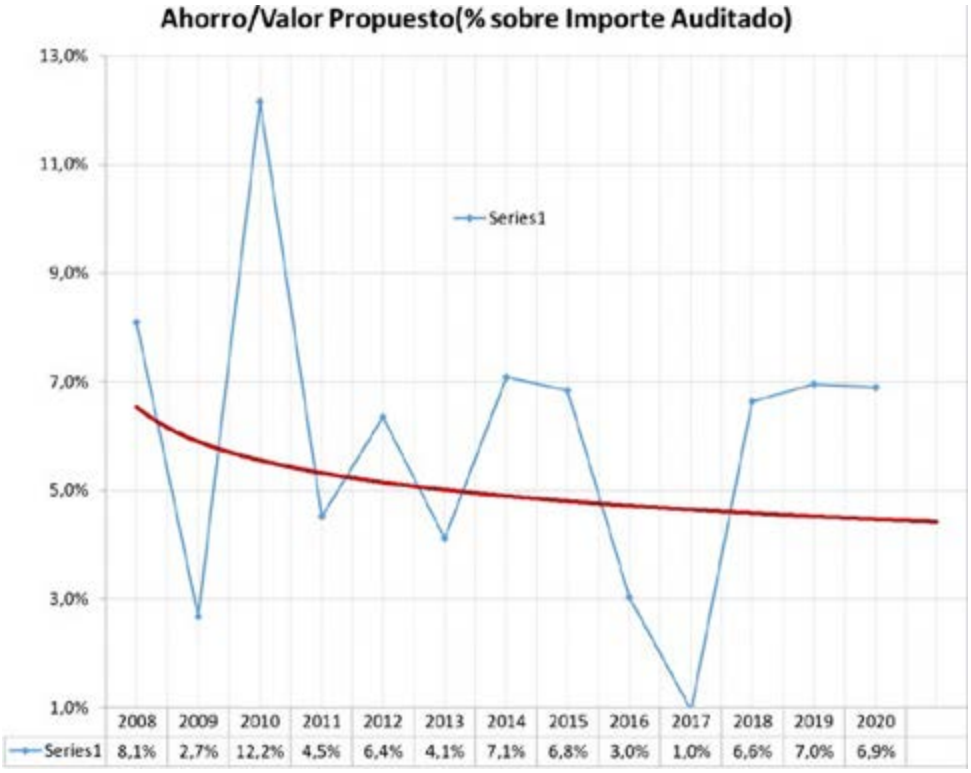


Gráfico 8. Ahorro en porcentaje sobre importe auditado periodo 2008 al 2020

Desde hace diez años, el GEC colabora estrechamente con la agencia de armamento OCCAR en las investigaciones de precios de los programas en los que interviene España, resaltando la importancia de estas investigaciones y auditorías de precios para conseguir una valoración económica justa para estos programas conjuntos de defensa. Concretamente, las auditorías realizadas en este periodo pertenecen al programa A400M, siendo el número de investigaciones de precios por años el siguiente:

Año	SP NPA Auditorias finalizadas
2011	2
2012	2
2013	3
2014	2
2015	7
2016	3
2017	2
2018	11
2019	7
2020*	3*

Cuadro 7. Número de auditorías realizadas para la agencia OCCAR en el periodo 2011 al 2020

Estas auditorías encargadas por OCCAR a cada autoridad nacional de precios (en nuestro caso DIGENECO) responden a la participación de España en un programa multinacional amparado por la agencia OCCAR, donde cada nación tiene asignado un *workshare*[5], que suele coincidir con su aportación económica en el programa. El problema de estas auditorías es que cada país audita su parte del programa sin tener visibilidad sobre el resto, que es auditado individualmente por el resto de países participantes. Al existir partes comunes del programa y ser las relaciones entre las empresas de los países participantes complicadas, al no haber una dirección y control de la auditoría como un todo, y que cada país no tiene visibilidad sobre lo que ha hecho el resto, se genera una desconfianza que hace pensar si alguno de los países está siendo muy riguroso con su industria en comparación con el resto; este es el caso de España, que en la ejecución de las auditorías encomendadas por OCCAR sigue el mismo procedimiento y dedicación de recursos que en las auditorías nacionales, produciendo importantes ajustes en cada una de las ofertas analizadas.

La carga de trabajo que OCCAR ha encomendado al Grupo de Evaluación de Costes en estos diez últimos años ha supuesto en media un diez por ciento de su carga de trabajo total, consumiendo además el diez por ciento del encargo con ISDEFE, sin embargo −y dado que así lo sugiere el OCCAR Management Procedure number six (OMP6)− se realizan sin coste para OCCAR y lo costea cada una de las autoridades de precios del país correspondiente.

El GEC está estudiando que estas auditorías que encarga OCCAR sean abonadas por este organismo, pues el OMP6 da esa posibilidad, siempre y cuando se justifique, y se informe, con anterioridad a la realización del trabajo, además el GEC opina que los ahorros derivados de las auditorías realizadas a la industria española participante deberían revertir en un incremento de *workshare* a esa industria que equilibre las participaciones finales en el programa.

En opinión del GEC, el que cada país audite una parte del programa (su industria) sin visibilidad respecto al resto es una práctica que se debe evitar, pues la auditoría será siempre limitada y sin visibilidad de las partes comunes, este problema debe resolverse dotándose OCCAR de la capacidad de realizar las investigaciones de precios, pues su plantilla es suficiente como para desarrollar una unidad de estas características, o si no pudiera hacerlo a corto plazo, mientras tanto, debería nombrar en cada investigación de precios a uno de los países que participa en el programa como coordinador/director, así el resto de los países podrían observar los resultados de sus homólogos, los medios y metodología empleada, y las pautas comunes a aplicar.

5 En programas desarrollados dentro de un consorcio empresarial, habitualmente multinacional, es necesario distribuir los proyectos o partes de ellos entre los socios. Al reparto de trabajo entre empresas de un programa se le denomina *workshare* y es una forma de asegurar que la inversión que realizan los gobiernos que intervienen en esos programas multinacionales se asigne en forma de trabajo a las industrias de su país.

Estudio de la necesidad del GEC

De todo lo anteriormente expuesto se deduce que el GEC es un servicio técnico muy especializado y único, no solo en el MINISDEF, sino también en el conjunto de la Administración General del Estado y en el ámbito privado, así como que el mismo es necesario por las siguientes razones:

El Ministerio de Defensa de España puede homologarse con los estados más avanzados de la Unión Europea y de la OTAN, que cuentan con organismos o agencias con funciones, características y metodología de trabajo similares a las del GEC. Ello facilita la negociación de los Memorandum Of Understanding (MOU) de los programas internacionales, y la consecución de acuerdos satisfactorios en los aspectos económico-financieros y contractuales de los mismos.

La actividad que viene desarrollando el GEC desde hace 30 años origina significativos ahorros en el gasto de inversión del departamento, y contribuye a la mejora continua de los procedimientos y las prácticas de gestión, especialmente en el ámbito de los programas de obtención, y sostenimiento del armamento y material de defensa, cuya gran complejidad, y larga duración, hacen necesario disponer de instrumentos eficaces para lograr la eficiencia en el gasto y en la contratación.

La metodología que aplica el GEC contribuye eficazmente a que el MINISDEF actúe como cliente único ante las empresas que participan en los programas de defensa, así como a mejorar su colaboración y transparencia, posibilitando que el MINISDEF disponga de información imprescindible para una adecuada gestión de dichos programas y de los correspondientes contratos.

Las numerosas lecciones aprendidas por la actuación del GEC como servicio técnico le posicionan como un órgano idóneo para participar activamente en el diseño de métodos y procedimientos para la estimación, planificación y control de los costes que generan las inversiones del MINISDEF, los cuales son necesarios para que la DIGENECO ejerza su competencia de control de ese tipo de gasto, que suele ir más allá del corto plazo y, frecuentemente, compromete la capacidad financiera del MINISDEF en el medio y largo plazo. El GEC está desarrollando una herramienta informática de gestión propia que agilizará notablemente su trabajo y dará información muy útil para el análisis de datos (en la actualidad ya están en funcionamiento dos de los tres/cuatro módulos que la herramienta tendrá en el futuro).

La necesidad de mantener y potenciar el GEC se ha plasmado en varias ocasiones en los últimos diez años; ello se ha volcado en iniciativas cuyos objetivos han sido mejorar la eficiencia y economía del gasto, y racionalizar la contratación, pero por ahora no han tenido un efecto directo en el incremento de las plantillas/encargo tan necesarios para dar cobertura al plan anual de trabajos del GEC (PATGEC).

Conclusiones

- Las funciones asignadas al GEC hacen que el mismo sea un servicio técnico especializado único, necesario para apoyar la toma de decisiones clave en los procesos de planificación y decisión sobre las inversiones del MINISDEF, especialmente las relacionadas con el armamento y material, así como para apoyar a la gestión contractual en ese mismo contexto. Este servicio no es exclusivo de un ejército, sino común a todo el MINISDEF.
- De las funciones asignadas al GEC, la que tiene un mayor desarrollo metodológico y experiencia acumulada es la relacionada con las auditorías, y análisis de los costes y precios de las empresas contratistas, con la que se consiguen ahorros sustanciales en el gasto al aplicar las NODECOS.
- Desde 2012 ha cobrado gran importancia la estimación de los costes del ciclo de vida de los sistemas de armas durante el proceso de su obtención[6], en la que ya se ha alcanzado experiencia suficiente como para establecer una metodología sólida [7], y que produce y producirá ahorros muy notables que son cuantificables en momentos anteriores a la contratación. Ambas instrucciones están en este momento en revisión, pues se trata de modificar las existentes con la experiencia adquirida durante los nueve años de ejecución.
- La experiencia acumulada por el GEC en el desarrollo de las funciones antes indicadas es muy útil para que el mismo pueda desarrollar eficazmente la función de participar en el diseño de los métodos y procedimientos, para la planificación y control de los costes derivados de las inversiones, dando así apoyo al órgano directivo de la DIGENECO que en un futuro tenga asignada esa responsabilidad.
- A pesar de que la plantilla no ha estado cubierta desde su creación, el número de trabajos que es capaz de realizar el GEC viene aumentando cada año. Debido a la mejora continua de su metodología de trabajo, el número de trabajos se ha multiplicado por diez en los doce últimos años. Sin embargo, su cobertura dificulta las tareas de supervisión, a las que no se puede renunciar por ser necesaria una adecuada calidad en los trabajos del GEC; por ello es muy necesario que se incrementen sus recursos, pues sin ellos el número de trabajos tenderá a disminuir, lográndose unos resultados parciales. Los trabajos que se realizan en el GEC son muy complejos y exigen una formación para la que el militar no está preparado, ni la enseñanza de formación ni la de perfeccionamiento lo prepara para ello, con lo que al militar destinado en el GEC se le exige un sobresfuerzo muy apreciable; además, este militar necesita

6 Instrucción 67/2011, de 15 de septiembre, del secretario de Estado de Defensa, por la que se regula el Proceso de Obtención de Recursos Materiales. BOD número 189 de 27 de septiembre de 2011.

7 Instrucción 72/2012, de 2 de octubre, del secretario de Estado de Defensa, por la que se regula el proceso de obtención del armamento y material, y la gestión de sus programas. BOD número 202 de 16 de octubre de 2012.

de al menos dos años de formación específica para comenzar a rendir en su puesto de trabajo, cuestión que hay que tener muy en cuenta para que haya estabilidad en el puesto. Es muy necesario potenciar la plantilla del GEC en la parte militar, pues la del encargo, a pesar de que es necesario que los recursos asignados permanezcan estables, se podría cubrir con mayor facilidad dotando de mayor presupuesto y formación. Para fomentar la permanencia de los militares se debe pensar en mejorar la trayectoria de este personal; por ejemplo, dar mayor puntuación al destino, recompensas por los trabajos realizados y mayor complemento de productividad. Las actuales relaciones de puestos de trabajo del GEC, tanto de personal militar como funcionario, resultan insuficientes para cubrir su carga normal de trabajo, siendo necesario ampliar cuanto antes su dotación y cobertura de estos recursos humanos. Mientras ello no se lleve a cabo, no será posible generalizar los servicios del GEC y alcanzar las máximas cotas de eficiencia en el gasto del conjunto del MINISDEF; es más, si no lo hacemos pronto estos servicios quedaran en manos de empresas externas (actualmente ISDEFE) que, bajo su propio criterio, mostrarán resultados que el MINISDEF no estará capacitado para cuestionar ni para dirimir diferencias de criterio entre la Industria y la empresa que audite el servicio.

Actualmente, y debido a la falta de recursos, el GEC cubre únicamente un 60 % de los servicios que le demandan, y eso considerando que no se ha realizado una labor de divulgación extensiva de los servicios que presta que, si se realizara, al apreciar los distintos organismos los servicios que puede prestar, estimamos que la petición de estos se incrementaría en al menos un 50 %, ello provocaría una disminución aún más notable de su cobertura. En este caso, estimamos que se podría dar una cobertura máxima del 40 % de las solicitudes de análisis de costes y precios, y disminuyendo progresivamente.

Además, como ya he citado, para el desarrollo de sus cometidos, el GEC cuenta desde el año 2006 con un encargo, cubierto actualmente por la empresa ISDEFE, que le proporciona apoyo para la determinación, control y comprobación de la parte técnica de cada trabajo y su repercusión en la económica. El personal de ISDEFE se integra en equipos que dirigen los militares y que resultan bien estructurados, dimensionados y capacitados. Se pretende que el personal del encargo permanezca el mayor tiempo en el GEC pues, previamente a prestar servicios en este ha de formarse, y esta formación exige de un periodo dilatado cuyo coste el GEC ha de asumir, ya que estos servicios no se ofrecen en ninguna compañía privada y son específicos de los ministerios de defensa de los países más avanzados.

Para lograr la incorporación y permanencia del personal del encargo, actual adjudicataria (ISDEFE), en el GEC esta empresa debe utilizar incentivos para la captación de personal específico a incorporar en la prestación de servicios en el GEC, promover políticas de motivación y retención de este personal, y desarrollar procedimientos específicos, fuera de su rígida estructura, ello para que este personal tenga la motivación suficiente para permanecer en este encargo y en la propia compañía.

- España, el Ministerio de Defensa, los Ejércitos y la Armada deben dar más importancia a este grupo especializado, que tan buenos resultados está ofreciendo en sus memorias anuales. Estos resultados se producen principalmente por la dedicación y reto personal de sus componentes, pues los militares no son compensados por ello, siendo lo más habitual que sean penalizados por su paso dilatado en esta unidad y el personal del encargo tampoco es incentivado por su empresa, produciéndose bajas que perjudican notablemente los trabajos.
- Para que la unidad no quede en el futuro en manos de empresas externas, donde el MINISDEF no tenga un criterio propio, es necesario acometer los incentivos antes citados a su personal militar.
- Esta acción debería pasar a ser un reto institucional, considerándola una de las unidades más valiosas del MINISDEF y, por ende, mejor valorada, por ello SEDEF debería plantearse resolver estas deficiencias.

Artículo recibido: 17 de marzo de 2021.
Artículo aceptado: 28 de abril de 2021.

Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos
ISSN-e: 2255-3479

Magí Castelltort Claramunt
Ministerio de Industria, Comercio y Turismo

Correo: magi.castelltort@tourspain.es

«Si tu veux la paix, connais la guerre»
Gaston Bouthoul

El posible conflicto bélico entre Estados Unidos y China: reconsiderando la «Trampa de Tucídides»

The possible war conflict between the United States and China: reconsidering the «Thucydides Trap»

Resumen

La teoría del equilibrio de poderes parece más adecuada que la «Trampa de Tucídides» para interpretar la actual tensión entre China y Estados Unidos. Las críticas a su etnocentrismo parecen olvidar factores de occidentalización todavía presentes en Asia Oriental, que condicionarían la emancipación china. Sin embargo, el equilibrio de poderes global no evitaría la conflictividad regional, por lo que deben también considerarse aquellos factores que podrían desencadenar una espiral de beligerancia. El escenario postpandémico podría iniciar una etapa iliberal de reglobalización, donde el neoproteccionismo sería un arma de contención.

Palabras clave

China, Estados Unidos, Trampa de Tucídides, autocolonización, dolarización, paz demográfica.

Abstract

The balance of power theory seems more adequate than the «Thucydides Trap» to interpret the present tension between China and the United States. Criticisms of its ethnocentrism seem to forget Westernization factors still present in East Asia that limit Chinese emancipation. Nevertheless, a global balance of power would not prevent regional conflict, so factors that could trigger a spiral of belligerence should also be considered. The post-pandemic scenario could initiate an illiberal stage of re-globalization, where neo-protectionism could be a weapon of containment.

Key words

China, United States, Thucydides trap, self-colonization, dollarization, demographic peace.

Citar este artículo:

CASTELLTORT, MAGI «El posible conflicto bélico entre Estados Unidos y China: reconsiderando la «Trampa de Tucídides»». *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*. 2020, n.º 17, pp. **271-300**

Introducción

El ascenso de China como segunda potencia económica y militar del planeta, y su posible desafío al orden liberal dominante han sido analizados recientemente bajo el prisma de la «Trampa de Tucídides», según la cual la tensión estructural entre un poder emergente (China) y el hegemón preexistente (Estados Unidos) suele terminar en conflicto[1]. Se trata de una reformulación de la teoría «realista» de la transición de poder, que considera altamente probable la confrontación entre dos estados en situación de igualdad de fuerzas. Esta conclusión contrasta, sin embargo, con otras teorías que consideran el equilibrio de poder, las normas internacionales o el comercio entre países como garantes del orden internacional[2].

Según la literatura, las relaciones internacionales estarían basadas en el poder (realismo), el comercio (liberalismo) o las normas (constructivismo). Sobre estas bases teóricas, el futuro asiático podría ser bien similar al pasado bélico europeo (realismo) o bien pacífico, ya gracias a las relaciones comerciales (liberalismo) o al modelo sinocéntrico, que emularía al pasado asiático precolonial, en el que China volvería a ser el hegemón regional (constructivismo).

PRINCIPALES TEORÍAS DE RELACIONES INTERNACIONALES Y SU VISIÓN ASIÁTICA

	Actores	**Base relacional**	**Objetivo principal**	**Garante del orden asiático**	**Futuro de Asia**
Realismo	Estados	Poder	Interés nacional	Presencia militar estadounidense	Pasado bélico europeo
Liberalismo	Países y multinacionales	Comercio	Beneficio	Crecimiento económico	Comunidad pacífica
Constructivismo	Estados	Normas	Comunidad normativa	Normas (ASEAN o similares)	Pasado sinocéntrico precolonial

Fuente: elaboración propia

«La Trampa de Tucídides» se separa de estos escenarios al recuperar la teoría de transición de poder (a través de una analogía histórica inexacta[3]) que ya fue cuestionada por haber pronosticado una segunda guerra coreana y no décadas de estabilidad en la península, como sí hizo la teoría de equilibrio de poderes, al calibrar correctamente las capacidades de los contendientes[4]. Por tanto, aplicar el mismo esquema al actual esce-

1 ALLISON, G. (2017). *Destined for War: can China and the US escape Thucydides Trap?* Scribe Publications. En el IEEE, por ejemplo, SUPERVIELLE, F. (2018) *¿Irán China y Estados Unidos a la Guerra?* 40/2018.

2 ACHARYA, A. (2017): 'Theorising the international relations of Asia: necessity or indulgence?' Some reflections, *The Pacific Review*, DOI: 10.1080/09512748.2017.1318163.

3 KOUSKOUVELIS, I. (2017). *The Thucydides Trap: A Distorted Compass*. https://www.e-ir.info/2017/11/05/the-thucydides-trap-a-distorted-compass/ (accedido el 30-4-2021).

4 KANG, D. C. (2003). International Relations Theory and the Second Korean War. *International Studies Quarterly*, 47. «Corea del Norte nunca tuvo la capacidad material para ser un competidor serio de la alianza entre Estados Unidos y la República de Corea».

nario de rivalidad estratégica entre Estados Unidos y China podría conducir a un error similar. Para evitarlo, es necesario disponer de herramientas de análisis que permitan un mejor conocimiento de la realidad asiática. Para ello es importante, ante todo, asumir que la teoría del equilibrio de poderes, pese a sus limitaciones, es la que mejor podría explicar la historia continental reciente, quizá por la profecía autocumplida, ya que la mayoría de políticos, incluidos los asiáticos, han seguido sus postulados[5]. Además, el poder, sobre todo el militar, ha sido el eje vertebrador de las sociedades confucianas, de mentalidad jerárquica[6]. El comercio y las normas, en cambio, no parecen haber sido ejes vertebradores principales de las relaciones diplomáticas asiáticas, lo cual se explicaría en parte porque las empresas necesitan marcos legales estables para operar y las normas que los configurarían precisan de una autoridad que las haga cumplir. Así, pese a las raíces confucianas comunes y al importante flujo comercial entre China, Japón y Corea, las tres naciones no han llegado a completar una zona de comercio supranacional, en parte debido a cicatrices históricas[7]. Corea y Vietnam, pese a la proximidad geográfica, nunca han sido asimiladas por China. Y el actual ascenso chino, lejos de pacificar, ha desatado una carrera armamentística continental[8].

Sin embargo, la teoría realista del equilibrio de poderes ha sido también objeto de críticas importantes: la principal, su etnocentrismo, su supuesto universalismo encubridor de una occidentalización subyacente. Sus críticos suelen defender el excepcionalismo asiático, según el cual los conceptos teóricos occidentales no serían aplicables a la historia asiática, cuyas particularidades propias impedirían su generalización[9]. Dicha crítica, sin embargo, parece olvidar los lazos mentales, políticos y económicos que vinculan todavía hoy Asia Oriental con Occidente, ya sean valores (comunismo

5 ACHARYA, A. (2014). Thinking Theoretically about Asian IR. En SHAMBAUGH, D. Y ZAHUDA, M. *International relations of Asia*. Rowman & Littlefield.

Por ejemplo, en sus memorias Kim Dae-Jung, expresidente surcoreano, afirma: «Si los países vecinos poderosos lucharan por su hegemonía, causarían dolor a nuestra nación, pero la presencia de las fuerzas armadas estadounidenses en Corea mantiene el equilibrio de poder y garantiza la seguridad de nuestra nación». KIM, D-J. (2019). *Conscience in Action*. Palgrave Macmillan.

6 NISLEY, T. (2014). China's Rise in a Changing Regional Hierarchy: A Comparison of 21st-Century China to 20th-Century Germany. *The Journal of the Georgia Political Science Association*.

7 Condoleeza Rice afirma en sus memorias «Asia Oriental era una maraña de malas relaciones bilaterales. Estados Unidos estaba luchando por mantener buenas relaciones con cada una de las potencias y, a menudo, se veía atrapado en la hostilidad de una región que aún no había dejado atrás la Segunda Guerra Mundial». (Traducción propia) RICE, C. (2011). *No higher honor. A memoir of my years in Washington*. Crown Publishers, Nueva York.

8 LIU, T. (2020). China rising and Northeast Asia: paradoxes amidst the new cold war. *Social Transformations in Chinese Societies*. DOI 10.1108/STICS-04-2020-0011.

9 CHEN, C-C. (2010). The Absence of Non-Western IR Theory in Asia Reconsidered. *International Relations of the Asia-Pacific*, 11-1.

El propio ALLISON (2017), autor de la «Trampa de Tucídides» ha sido criticado por no hablar chino y desconocer la realidad asiática. WALDRON, A. (2017). There is no Thucydides Trap. www.supchina.com. (Accedido 3-2-3021).

en China, cristianismo en Corea), herencia colonial (sobrepoblación china), vínculos militares con Estados Unidos (Japón y Corea) o la dolarización económica (China). Serían «factores de occidentalización», no en el sentido sociológico de «modernidad», sino de elementos que dificultarían una emancipación asiática.

Una segunda crítica versaría sobre los propios postulados «realistas» subyacentes. La historia de Asia demostraría que un equilibrio de fuerzas global puede coexistir con conflictos convencionales regionales, como sucedió durante la Guerra Fría en Corea y Vietnam. Por lo tanto, es importante analizar «factores de conflictividad» en Asia Oriental, como la militarización regional, las transiciones capitalistas de la China rural y Corea del Norte, el libre comercio y el envejecimiento poblacional.

El análisis omnicomprensivo propuesto aportaría una visión más completa de la realidad asiática que permitiría contextualizar el escenario actual de tensión entre Estados Unidos y China.

Factores de occidentalización

- Autocolonización
- Sobrepoblación
- Industrialización militarizada

Factores de conflictividad

Agravantes	Indefinidos	Atenuantes
·Militarización regional desigual	·Transiciones capitalistas china y norcoreana	·Envejecimiento poblacional
·Acuerdos de libre-comercio		

Finalmente, por su potencial carácter disruptivo, se considera necesario complementar el análisis anterior con el impacto de la COVID en el orden liberal asiático, en concreto, la posible ventaja competitiva de su modelo industrial y el auge del neoproteccionismo en un mundo reglobalizado.

La metodología utilizada será teórico-descriptiva, con un enfoque cualitativo basado en la revisión de bibliografía especializada, con especial énfasis en fuentes y autores asiáticos, para reducir el sesgo etnocéntrico. El ámbito geográfico de estudio será Asia Oriental (China, Japón y la península coreana).

Factores de occidentalización

Los factores de occidentalización son nexos de unión con occidente que condicionarían el etnocentrismo y un eventual retorno de Asia al modelo sinocéntrico postulado por la teoría constructivista. Son también factores que dificultarían hablar de un excepcionalismo asiático histórico, como la «autocolonización» y la sobrepoblación, ya identificados por la administración Truman en 1949 como las causas de la revolución china[10]; el impacto de las guerras

10 ACHESON, D. (1949). *The China White Paper. United States relations with China*. Departamento de Estado.

de Corea y Vietnam en la modernización de Japón, y Corea (industrialización militarizada), y la dolarización económica. En los siguientes apartados se analizará cada uno de ellos.

«Autocolonialización» en Asia Oriental

Según la administración Truman, uno de los factores que condicionó el destino de la China moderna fue el impacto de las ideas occidentales. Con la adopción del marxismo por parte de su élite, China desplazó a una cultura milenaria asiática basada en el confucianismo y el budismo, creando una ruptura intelectual y filosófica casi inédita históricamente. Tradicionalmente ha sido la mentalidad, más que la geografía, la principal distinción entre oriente y occidente. La concepción lineal del tiempo, propia del judeocristianismo, difería de la circular, propia del budismo y el confucianismo. Con la conversión al marxismo de la mayor población del planeta, el «ahora» fue reemplazado por el «futuro» como referente, lo que permitió una mejor adopción de la idea de «progreso» que, en la visión del presidente Mao, equivalía a industrialización. Posteriormente, Deng Xiaoping profundizaría en la occidentalización con la introducción del capitalismo en un país oficialmente comunista, tendencia que se mantuvo hasta el ascenso de Xi Jinping, quien ha abogado por un retorno a valores tradicionales confucianos reinterpretados y a un fuerte nacionalismo étnico[11].

Esta asimilación de valores occidentales no ha sido única en Asia Oriental. Un caso similar ha sido el experimentado por Corea del Sur con el cristianismo, sobre todo protestante, convertido en el principal eje modernizador de la sociedad. En un país traumatizado por la Segunda Guerra Mundial, una guerra civil y una dictadura, el cristianismo ofreció una salida psicológica a la población y, a su elite, un modelo de valores sobre el que reconstruir la nación[12]. El protestantismo en concreto, fundamento del capitalismo moderno, aportó también un sentido vital, y reforzó al nacionalismo coreano frente al budismo y confucianismo del Japón colonial[13]. En un país históricamente confuciano, varios de sus últimos presidentes han sido cristianos[14].

11 «Las recientes declaraciones del Partido Comunista Chino a favor de los valores confucianos muestran por antítesis que estos han dado paso a una occidentalización galopante de las costumbres, basada en un ethos consumista. Los chinos y los estadounidenses ya no viven en universos mentales sellados, y el modelado de sus interacciones estratégicas debe tenerlo en cuenta». ZAJEC, O. (2017). Le piège de Thucydide. *Le Monde Diplomatique*. Octubre.

12 «El protestantismo seobuk diseñó la sociedad coreana de la posguerra siguiendo las líneas ideológicas del anticomunismo y el liberalismo estadounidense». KIM, K. W. (2020). Protestantisms and the Design of South Korea. *Korea Journal*. doi: 10.25024/kj.2020.60.4.30.

13 Hay que recordar que el Japón Meiji adoptó técnicas occidentales, pero ninguna de sus religiones, consagrando al Shinto, de base budista, como la religión oficial sobre el principio de «ética oriental, ciencia occidental». La ética confuciana era clave para inculcar la veneración al emperador y la lealtad absoluta al estado, lo que en parte explica la prevalencia de tesis realistas también en Japón.

14 Oficialmente, Corea ha tenido 6 presidentes cristianos: Syngman Rhee (metodista), Yun Posun (presbiteriano), Kim Young-Sam (presbiteriano), Kim Dae-Jung (católico), Lee Myung-bak (presbiteriano) y Moon Jae-in (católico).

Ambos casos de «autocolonización» ilustran un proceso de divergencia cultural importante que alejaría a Asia Oriental del escenario constructivista sinocéntrico: China, Corea y Japón, países de mentalidad confuciana a comienzos del siglo XX, han perdido su sustrato asiático común para convertirse en una suerte heterogénea de estados-nación que, históricamente, han demostrado elevada belicosidad[15]. El modelo asiático parece, en este punto, alejarse de la experiencia pacifista europea reciente, centrada en estructuras supranacionales y en valores continentales comunes.

Sobrepoblación y desequilibrio socioeconómico

El segundo factor de occidentalización, también identificado por la administración Truman, es la sobrepoblación. La introducción de tecnología y medicina occidentales en economías agrícolas y valores tradicionales supuso una explosión demográfica, y una presión sobre la tierra sin precedentes, que ha limitado durante más de un siglo la capacidad autóctona de creación de riqueza y bienestar[16]. Y, aunque los recientes avances biotecnológicos han permitido superar el ciclo maltusiano, ello no implica que la población no siga condicionando el crecimiento económico[17]. De hecho, la población de China (1,44 millardos) excede a la de toda África (1,36) y su PIB per cápita (China: 10 262 USD) es netamente inferior al de Estados Unidos (65 297), Japón (40 247), o Corea del Sur (31 846)[18]. Esta es una cuestión clave, porque China, sin un cambio estructural, y con la mayor población del mundo, necesitaría invertir permanentemente el 55 % de su PIB para mantener su crecimiento actual, ya que la superpoblación actúa como un lastre que puede estancar al país en un semidesarrollo, la «trampa de la renta media»[19]. Ello se debe a que, cuanto mayor es una economía, más inversión necesita para mantener la misma tasa de expansión, de ahí que el nivel de endeudamiento total sea equivalente al de economías avanzadas (335 % de su PIB, similar al estadounidense)[20]. Además el desajuste chino parece estructural: el país más poblado

15 LACHMANN, R. (2015). Nation-State and War. *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences.* https://doi.org/10.1016/B978-0-08-097086-8.96041-0.

16 «El primer problema al que se ha enfrentado todo gobierno chino es el de alimentar a esta población. Hasta ahora ninguno lo ha logrado». ACHESON, D. (1949). *The China White Paper. United States relations with China*. Departamento de Estado.

17 PETERSON, E. W. F. (2017) *The Role of Population in Economic Growth*. SAGE Open. https://doi.org/10.1177/2158244017736094.

18 YAO, KINUGASA y HAMORI observaron una correlación negativa entre población y crecimiento del PIB per cápita en China. YAO, W., KINUGASA, T., HAMORI, S. (2013). An empirical analysis of the relationship between economic development and population growth in China. *Applied Economics*, 45.

19 HIGGINS, M. (2020). China's Growth Outlook: Is High-Income Status in Reach? *Economic Policy Review* 26, 4, octubre. Reserva Federal, Nueva York.

20 «La combinación de China de niveles de deuda de la economía avanzada y niveles de ingresos de mercados emergentes es una desventaja única. (...) Al maximizar la deuda a un nivel medio

del mundo se ha especializado en la exportación de artículos intensivos en capital y energía, lo que genera subempleo y polarización social[21]. Para superar «la trampa de la renta media», China busca apalancarse en su población: si las provincias del interior siguieran la trayectoria de crecimiento de las costeras, podrían crecer a una tasa promedio del 7,6 % en los próximos 15 años, incluso aunque las exportaciones no jugaran un papel importante[22]. De tener éxito, esta expansión introspectiva sería un importante avance en la «desoccidentalización».

Industrialización militarizada: más allá de «milagros» económicos

¿Cómo lograron Japón y Corea superar la trampa de la renta media y modernizarse? En buena medida por las guerras de Corea (1950-1953) y de Vietnam (1954-1975), que sentaron las bases de una economía intensiva en capital. El Japón *postbellum* se enfrentaba al reto de la reconstrucción e industrialización en un contexto de fuerte competencia internacional, siendo un país «semidesarrollado». Sin embargo, el programa de adquisiciones directas de las fuerzas de la ONU durante la guerra de Corea disparó la producción industrial en un 70 % y duplicó el comercio con Estados Unidos en dos años[23]. Con masivas importaciones de bienes de equipo, un Japón oficialmente desmilitarizado logró dotarse de una estructura productiva líder a escala mundial que, unida a la firma del Pacto de Seguridad de 1952 con Estados Unidos, sentó las bases que le consolidarían, décadas más tarde, como la segunda potencia económica[24].

de desarrollo, China ha hecho que sea más difícil cerrar la brecha con los países de altos ingresos». ORLIK, T. (2020). *China: the bubble that never pops. Oxford University Press*. Apple Books.

21 BERGER, B. y MARTIN, R. (2011). The Growth of Chinese Exports: An Examination of the Detailed Trade Data. *International Finance Discussion Papers.* Federal Reserve.

Sobre la subestimación de la desigualdad social en estadísticas oficiales chinas, ver PIKETTY, T.; YANG, L.; ZUCMAN, G. (2017). *Capital Accumulation, Private Property and Rising Inequality in China, 1978-2015*. WID.world.

22 YAO, Y. (2018). Will the People's Republic of China Be Able to Avoid the Japan Syndrome? En Yi-fu Lin, J.; Morgan, P. J.; Wan, G. *Slowdown in the People's Republic of China: Structural Factors and the Implications for Asia*. Asian Development Bank Institute, Tokio.

23 OKITA, S. (1951) Japan's Economy and the Korean War. *Far Eastern Survey*, Vol. 20, No. 14 (Jul. 25). Institute of Pacific Relations.

24 «La Guerra de Corea produjo un cambio repentino en la situación económica de Japón. Dado que los pedidos se concentraron en adquisiciones especiales y municiones, las exportaciones crecieron rápidamente junto con la demanda mundial que acompañó a la expansión militar». HAMADA, K. y KASUYA, M. (1992). *The Reconstruction and Stabilization of the Postwar Japanese Economy: Possible Lessons for Eastern Europe?* Yale University. http://hdl.handle.net/10419/160594.

La aparente contradicción de un Japón pacifista, pero industrializado a través de la guerra coreana, se explica por la presencia militar estadounidense en el archipiélago en la época.

INDICADORES MACROECONÓMICOS JAPONESES PREVIOS Y POSTERIORES A LA GUERRA DE COREA

Año fiscal	Balanza de transferencias	Suministros militares especiales	Déficit gobierno central
1946	3,12	0,00	13,9
1947	5,29	0,00	7,3
1948	4,99	0,21	6,1
1949	5,48	0,52	3,3
1950*	3,91	0,57	-2,1
1951*	1,13	4,13	1,7
1952*	0,20	4,64	3,0
1953*	0,11	4,08	0,3
1954	0,14	2,90	1,1
1955	0,10	2,21	1,5

Fuente: Banco de Japón (1966). % del PIB. *Guerra de Corea (1950-1953)

El caso de Corea fue incluso más espectacular. Una nación con un PIB per cápita en 1960 de 290 USD, similar al de Kenia (210), y muy inferior al de Argentina (1159) o Chile (779), es actualmente la undécima economía del planeta, con un PIB per cápita de 31 846 USD (España: 29 600). Dos factores exógenos, además del empuje del pueblo coreano, explican este impresionante ascenso: la normalización de las relaciones diplomáticas con Japón y la guerra de Vietnam. Esta última fue especialmente decisiva en la modernización del país, ya que las empresas surcoreanas se beneficiaron de contratos con la administración estadounidense y de exportaciones al sureste asiático, donde estaban asentadas las tropas, algunas de ellas también surcoreanas[25].

IMPACTO DE LA GUERRA DE VIETNAM EN LA ECONOMÍA SURCOREANA

Categoría	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	Total	%
Renta ordinaria	17,7	23,8	23,2	38	47,1	70,1	35,7	27,5	**283**	28
Exportaciones	14,8	13,9	7,3	5,6	12,9	12,8	14,5	12,5	**94,3**	9,2
Bienes militares	2,8	9,9	15,9	32,4	34,2	57,3	21,2	15	**189**	19
Renta de intangibles	1,8	37,3	128	131	153	135	97,6	55,7	**739**	72
Servicios militares		8,3	35,5	46,1	55,3	52,3	26,5	9,2	**233**	23
Construcción militar		3,3	14,5	10,3	6,4	7,4	8,3	3,1	**53,3**	5,2
Remesas de soldados	1,8	15,5	31,4	31,4	33,9	30,6	32,3	26,8	**202**	20
Remesas de ingenieros		9,1	33,6	33,6	43,1	26,9	15,3	3,9	**166**	16
Compensaciones especiales			4,6	4,6	10,8	15,2	13,9	12	**65,3**	6,4
Seguros		1,1	4,6	4,6	3,8	2,1	1,3	0,7	**19,4**	1,9
Total	19,5	61,1	151	169	200	205	133	83,2	**1002**	100

Fuente: Cho (2011)

25 Los presidentes de Estados Unidos, Lyndon B. Johnson, y de Corea, Park Chung-hee, acordaron, en mayo de 1965, enviar tropas surcoreanas a Vietnam. Se estima que, hasta marzo de 1973, alrededor de 320 000 soldados surcoreanos estuvieron estacionados en dicho país. El conglomerado Hanjin, matriz de Korean Air y Hanjin Shipping, se fundó y consolidó en esta época.

Por lo tanto, las experiencias japonesa y surcoreana confirmarían el papel crucial de Estados Unidos y de la guerra en la industrialización asiática[26]. Este nexo causal entre industrialización y guerra en Asia constituye un peligroso precedente, porque significa que los casos de Japón y Corea serían experiencias particulares, no fácilmente replicables por otras naciones en un contexto histórico distinto que no exija una movilización masiva de recursos[27].

Dolarización económica

El cuarto factor de occidentalización es la fuerte influencia del dólar en las economías asiáticas, al estar orientadas a la exportación[28]. De hecho China, la mayor exportadora del mundo y supuesto rival estratégico estadounidense, es la economía que proporcionalmente más utiliza el dólar en sus transacciones internacionales (95 % del total) cuando Japón, formalmente aliado estadounidense, liquida solamente un 50 %, casi la mitad que China[29].

El dólar es la divisa más aceptada del planeta porque el actual sistema internacional es heredero del *postbellum* de Bretton Woods, en el que era la única moneda convertible en oro. Actualmente se utiliza incluso en transacciones internacionales en las que no interviene Estados Unidos[30]. En la práctica, ello confiere a sus autoridades el poder influir en el tráfico mercantil global porque únicamente la Reserva Federal (Fed) puede imprimir dólares de curso legal[31]. Este fue el caso de Corea del

26 STUBBS, R. (2018). *Rethinking Asia's Economic Miracle: The Political Economy of War, Prosperity and Crisis*. Macmillan Education UK.

27 El caso de Taiwán es similar. Su desarrollo moderno comenzó con una gran afluencia de recursos humanos procedentes de China continental. Unos dos millones de soldados, terratenientes, empresarios y élites políticas del Kuomintang llegaron a la nación insular tras su derrota ante el Partido Comunista Chino en 1949, que equivalía a una cuarta parte de la población taiwanesa del momento; su riqueza y conocimiento sentaron las bases del Taiwán actual.

28 Varios motivos explican esta realidad: Las naciones en desarrollo se apoyan en un primer estadio en el dólar como divisa estable; posteriormente, al ser economías exportadoras, aun pudiendo internacionalizar su divisa, prefieren no hacerlo para no someterla a ciclos especulativos que pudieran perjudicar a su principal motor de crecimiento. Es una de las lecciones aprendidas en la crisis de 1997 por las autoridades surcoreanas. RHEE, G. J. (2011). *The recent experience of the Korean economy with currency internationalisation*. BIS papers 61. www.bis.org (accedido 10/1/2021).

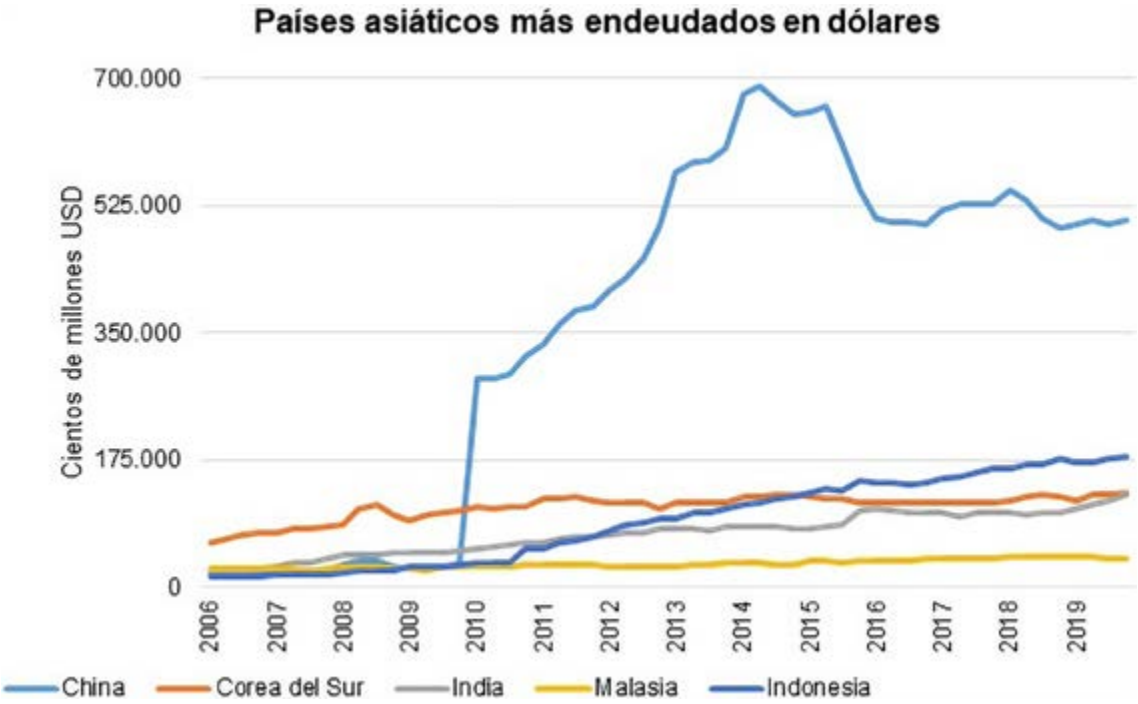
29 El origen del enorme endeudamiento chino en dólares fue el paquete de estímulos públicos para hacer frente a la crisis de 2008, que reactivó varias economías asiáticas y aupó a China como mayor exportadora mundial en 2010.

30 Aunque la economía estadounidense representa aproximadamente el 20 % de la mundial, las reservas de divisas en dólares constituyen más del 60 % del total. FMI (2019). *World Economic Outlook*.

31 BERNANKE, B. S. (2016). *The dollar's international role: An «exorbitant privilege»?* www.brookings.edu (accedido 10/1/2021). «Los préstamos en dólares permiten a los bancos y empresas de los mercados emergentes acceder a mercados crediticios globales mayores, y más líquidos, al tiempo que protege a los prestamistas de fluctuaciones inesperadas en los tipos de cambio de la moneda local. Que tanta deuda esté dolarizada ciertamente hace que la política de la Fed sea más poderosa a nivel internacional de lo que sería de otra manera». (Traducción propia).

Sur en 2008, cuando su economía cayó un 5,1 % por la crisis; gracias a la inyección de dólares, en 2009 creció un 6,2 %, lo que permitió a un aliado estratégico presidir el G20 de 2010 con credibilidad internacional[32]. También en la actualidad, en plena crisis pandémica, la emisión masiva de dólares ha garantizado la normalidad del comercio mundial, lo que ha reforzado globalmente la influencia estadounidense[33].

La dolarización de las mayores economías asiáticas es un factor olvidado en los análisis militares. Esta dependencia no cambiará mientras sus economías estén orientadas a la exportación[34]. No solo eso; la demanda de dólares mundial es un préstamo gratuito a Estados Unidos, que puede obtener financiación extra en plena crisis por parte del resto de países, incluso de sus supuestos rivales estratégicos como China, que es el país asiático más endeudado en dólares [35].



Fuente: FMI (2020).

32 BABA, N. y SHIM, I. (2011). *Dislocations in the won-dollar swap markets during the crisis of 2007–09*. BIS Working Papers.

33 Los pasivos en dólares en el balance de los bancos no estadounidenses alcanzaron niveles récord durante los primeros tres trimestres de 2020 (12,4 billones USD, +800 mil millones por encima de su nivel prepandémico a fines de 2019). Los bancos chinos siguieron siendo los mayores emisores de títulos de deuda denominados en dólares (232 mil millones en 2020). ALDASORO, I.; EREN, E.; HUANG, W. (2021). Dollar funding of non-US banks through Covid-19. *BIS Quarterly Review*, Marzo.

34 ITO, H. y CHINN, M. (2015). The Rise of the Redback: Evaluating the Prospects for Renminbi Use in Invoicing en EICHENGREEN, B. y KAWAI, M. *Renminbi Internationalization: Achievements, Prospects, and Challenges.* Asian Development Bank Institute y The Bookings Institution.

35 China, supuesto rival estratégico, estaría financiando por una doble vía a Estados Unidos: explícitamente, con la compra de deuda pública norteamericana e, implícitamente, con su endeudamiento exterior en dólares. Este último, además, gratuito para Estados Unidos, lo que confirma la complejidad del mundo bipolar pospandémico.

Posibles factores de conflictividad

Las guerras de Corea y Vietnam demostraron que un equilibrio de fuerzas global podía convivir con conflictos convencionales regionales. Además, el ascenso económico asiático podría ir acompañado de una mayor beligerancia porque «la guerra es un lujo de las naciones ricas»[36]. De momento, Asia-Pacífico es la región del mundo con el mayor crecimiento del gasto militar en el decenio 2010-2019, un 51 %[37]. Aunque podría justificarse por motivos disuasorios, la pandemia parece no haber minorado sustancialmente el gasto en defensa[38], lo que parece apuntar a la concurrencia de factores explicativos estructurales más que coyunturales. A continuación, se van a analizar cuatro por su potencial impacto en el equilibrio de poderes en Asia Oriental: militarización regional desigual, las posibles transiciones económicas en China rural y Corea del Norte, los acuerdos de libre comercio y el envejecimiento poblacional.

Militarización regional desigual

La consolidación de China como segunda potencia económica mundial ha ido acompañada de un mayor gasto militar. Actualmente, ya es el segundo país del mundo que más invierte en defensa, solo por detrás de Estados Unidos. Sin embargo, su gasto anual en 2019 (1,9 % del PIB) fue inferior al promedio mundial (2,2 %) y al de Estados Unidos (3,4 %), Rusia (3,6 %) o la India (2,4 %), aunque superior al japonés (0,9 %). Esta política estaría en consonancia con su objetivo oficial de nunca buscar hegemonía o esferas de influencia[39].

Ello no obstante, China se ha erigido en la principal fuerza militar de Asia-Pacífico, concentrando el 50 % del gasto militar regional en 2019, cuando en 2010 era del 36 %. En 2019 gastó 261 millardos USD, cifra exorbitante si se la compara con la india (71,1 millardos), japonesa (47,6 millardos), surcoreana (43,9 millardos) o australiana (25,9 millardos).

Esta tendencia de mayor gasto en defensa debería contextualizarse a su vez con la predisposición de los respectivos ciudadanos a luchar por su país, ya que entonces existiría la circunstancia propicia para el complejo de Abraham, que conduce a la inmo-

36 BOUTHOUL, G. (1967) *Sociologie de la politique.* PUF. Paris

37 Salvo otra indicación, todas las cifras de gasto militar proceden de SIPRI (2020). *Trends in world military expenditure, 2019*. Abril.

38 «El gasto militar chino en 2020 (12 millardos USD) fue aún mayor que los aumentos combinados del presupuesto de defensa en todos los demás estados asiáticos». «Los aumentos en los presupuestos de defensa de EE. UU. y China representaron casi dos tercios del aumento total del gasto mundial en defensa en 2020». Estas cifras proceden del International Institute of Strategic Studies (IISS) y no del SIPRI. RAJAGOPALAN, R. P. (2021). Asian Military Spending: A Sign of Worsening Security Environment. *The Diplomat,* 4 marzo.

39 OFICINA DE INFORMACIÓN DEL CONSEJO DE ESTADO. *Libro Blanco de Defensa Nacional de China en una Nueva Era*. 24 de julio de 2019.

lación por el «Padre del Pueblo» de algunos de sus «hijos»[40]. Según una encuesta[41], el 71 % de China estaría dispuesta a luchar por su país. Los estadounidenses, en cambio, pese a ser su nación la que más invierte en defensa, serían menos propensos a dicho sacrificio (44 %), casi como los surcoreanos (42 %), aunque lejos de los japoneses (11 %).

	Gasto militar (USD)	% PIB gasto militar	% Población dispuesta a luchar por su país
Estados Unidos	732	3,4	44%
China	261	1,9	71%
India	71,1	2,4	75%
Rusia	65,1	3,8	59%
Japón	47,6	0,9	11%
Corea del Sur	43,9	2,7	42%
Australia	25,9	1,9	29%

Fuentes : SIPRI (2020), Gallup (2015)

En consecuencia, lo que debería preocupar de Asia Oriental a efectos de estabilidad, si los datos de la citada encuesta se confirmaran en nuevas ediciones, sería la coexistencia en China del mayor gasto militar de la región, junto con una posible elevada predisposición de la población a luchar por su patria[42].

Transiciones capitalistas china y norcoreana

Las transiciones al capitalismo de China rural y de una Corea reunificada serían un factor de conflictividad, indefinido por la variabilidad de los resultados. Por un lado, existiría el escenario similar a la situación estadounidense previa a su guerra civil, con una región industrializada y formada (el norte estadounidense, la China costera o Corea del Sur), una agrícola y sin capital humano (el sur estadounidense, China rural y Corea del Norte), y un poder estatal superior incapaz de evitar una guerra fratricida. Por otro lado, las experiencias −más recientes− de transiciones pacíficas en Alemania y las provincias chinas costeras.

El escenario conflictivo podría producirse si las autoridades no lograran un equilibrio territorial con la integración económica de las regiones afectadas. En el caso de China, las provincias interiores no capitalistas albergan nada menos que al 40 % de su población[43]. Además, la dualidad campo-ciudad china no parece fruto de una

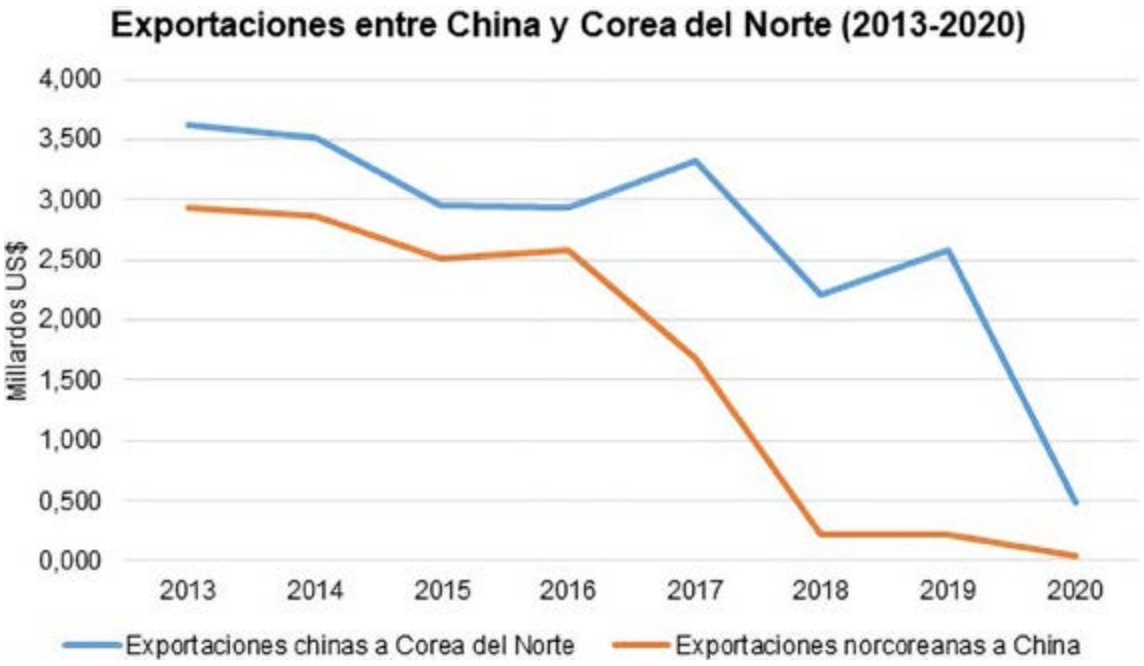
40 BOUTHOUL, G. (1967). *Avoir la paix*. Grasset, París.

41 GALLUP (2015). *International's Global Survey Shows Three in Five Willing to Fight for Their Country*. https://www.gallup-international.bg/en/33483/win-gallup-internationals-global-survey-shows-three-in-five-willing-to-fight-for-their-country/.

42 Por este motivo, sería deseable disponer de estadísticas internacionales anuales sobre la predisposición de los ciudadanos a luchar por su país. La citada de Gallup es, lamentablemente, ya algo antigua, pero se menciona por ser de las pocas que permite una comparabilidad internacional.

43 China tiene el mayor sector primario del mundo, un 7,8 % de su PIB, y emplea al 27 % de la población.

industrialización liderada por el mercado, según el modelo neoclásico[44], sino de una estrategia de industrialización basada en la explotación de las regiones rurales, donde su población sufre el doble expolio del estado y del mercado[45]. En el caso norcoreano, existe la complejidad de su doble dependencia económica. Aunque China es su principal socio comercial, las inversiones extranjeras más exitosas han sido surcoreanas, ya que China considera muchas Zonas Económicas Especiales norcoreanas como potenciales rivales de las suyas[46]. Por lo tanto, un desenlace conflictivo podría producirse si hubiera una descoordinación entre ambas transiciones, dada la relación de complementariedad/rivalidad entre las regiones limítrofes chinas con las norcoreanas. Hay que recordar, además, que la globalización se expande por territorios con mano de obra formada y barata, muchos de influencia comunista[47]. Por lo tanto, si ambas transiciones se basaran en esta ventaja competitiva, podrían generar una espiral de descensos salariales en todo el continente que alteraría las estructuras productivas de sus socios comerciales, sobre todo los especializados en textil y minería[48].



Fuente: International Trade Centre

44 LEWIS, W. A. (1954). Economic Development with Unlimited Supplies of Labour. The Manchester School, Mayo, pp. 139–191.

45 QI, H., y LI, Z. (2019). Giovanni Arrighi in Beijing: Rethinking the Transformation of the Labor Supply in Rural China during the Reform Era. *Science & Society*, 83 (3): 327-354.

46 CLÉMENT, T. (2019). *Failed attempts at Cross-Border Economic Cooperation*. https://www.38north.org/2019/10/tclement102819/ (Accedido 21-4-2021).

47 «Paradójicamente, la pasión comunista por la educación dejó tras ella (…) a estas poblaciones activas de buen nivel educativo y dispuestas a aceptar salarios bajísimos. Un hada de la globalización no podría haberlo hecho mejor». TODD, E. (2020). *Les Luttes de classes en France au XXIe siècle*. Seuil.

48 KIM, B. y JUNG, S. (2015). *China's Trade and investment with North Korea: Firm surveys in Dandong*. Seúl: Institute for Peace and Unification Studies, Seoul National University.

El escenario pacífico, en cambio, supondría emular la exitosa transición de las provincias costeras chinas, tanto en las interiores como en Corea del Norte, con reformas comprensivas desde el comienzo, incluyendo liberalizaciones, privatizaciones, introducción de competencia e instituciones capitalistas en regiones concretas[49]. Este modelo ha desbancado incluso a la *Wiedervereinigung* como referente en Corea[50]. Es más, si la transición fuera exitosa en Corea del Norte, podría incluso perpetuar al actual régimen de Pyongyang, al poder crear competencia entre inversiones extranjeros para sus Zonas Económicas Especiales a cambio de desnuclearización[51]. En este escenario, la rivalidad sino-estadounidense podría no alterar el equilibrio de fuerzas peninsular[52].

Libre comercio y conflictividad

Según las teorías liberales, la globalización y el libre comercio serían garantes de la paz entre estados[53]. Sin embargo, las relaciones sino-japonesas no parecen confirmarlo; el número de incidentes militares aéreos (*scrambles)* entre ambos países ha aumentado en paralelo a su tráfico comercial. Actualmente, Japón ya tiene más del doble de incidentes con China que con Rusia, su vecino más cercano[54].

Es bajo este prisma «realista» que podría interpretarse la reciente creación de la mayor zona de librecambio del planeta, el RCEP (Regional Comprehensive Economic Partnership Agreement), que aglutina al 30 % de las exportaciones mundiales[55]. El acuerdo, aunque formalmente constituye el mayor bloque comercial mundial, no va acompañado por un proceso de integración similar al de la UE, en el que se prevea

49 STIGLITZ, J. (2018). *Reform: How Did China Succeed*. China Development Forum, Pekín.

50 KIM, B. (2017). *Unveiling the North Korean Economy: Collapse and Transition*. Cambridge University Press.

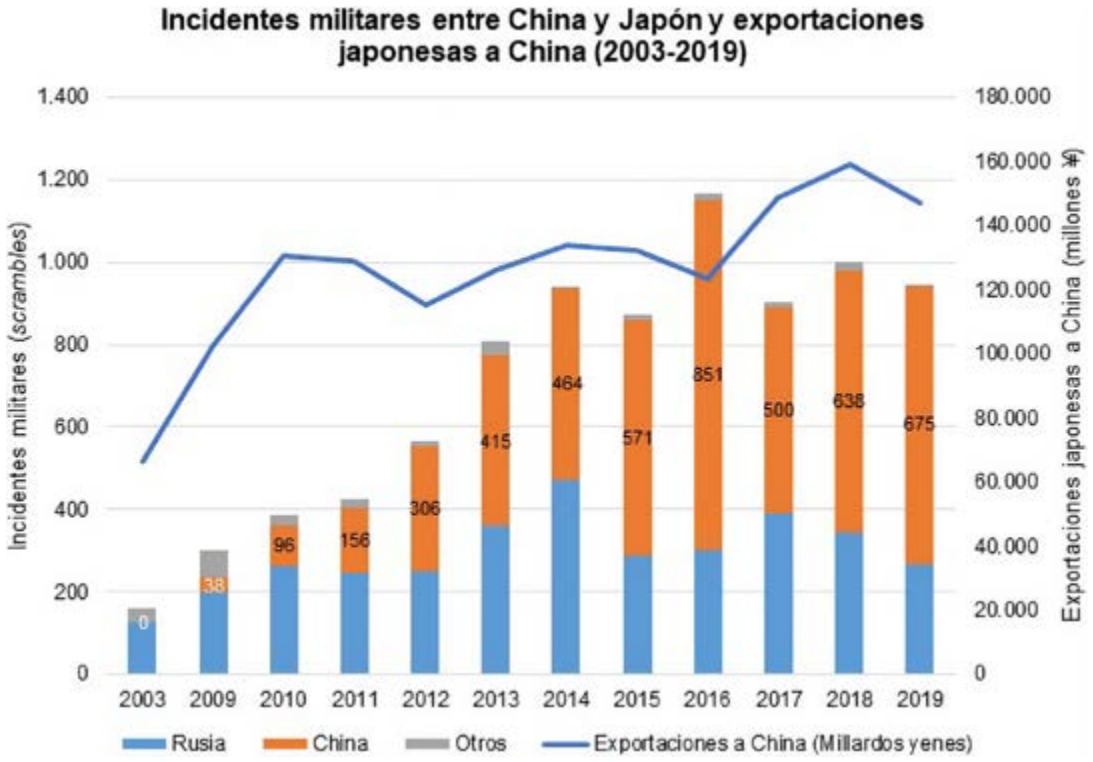
51 CLÉMENT, T. (2019). From failed economic interfaces to political levers: Assessing China-South Korean competition and cooperation scenarios on North Korean Special Economic Zones, *Korea Academic Paper Series*, Korea Economic Institute.

52 PRANTL, J.; KIM, H-W., C. (2016). Germany's Lessons for Korea: The Strategic Diplomacy of Unification. *Global Asia*, 11-4.

53 Friedman ha sido quien más ha popularizado esta visión, afirmando que los países con McDonald's no se enfrentan entre ellos. FRIEDMAN, T. L. (2005). *The World is Flat. A Brief History of the Twenty-first Century*. Farrar, Straus and Giroux.

54 Parece no tratarse de un caso aislado, sino de una política propia china para supuestos similares como los de Filipinas, Vietnam o Taiwán. «Mientras las disputas territoriales de China sigan sin resolverse, la interdependencia económica no disminuirá la frecuencia con la que China utilice la fuerza militar, aunque limitará la intensidad de dichos conflictos». ZHANG, J. J. (2018). *Is China an Exception to the Commercial Peace?* https://escholarship.org/uc/item/0w35v1v9 (Accedido 6/3/2021).

55 Los estados firmantes son Australia, Brunéi, Camboya, China, Corea del Sur, Indonesia, Japón, Laos, Malasia, Myanmar, Nueva Zelanda, Filipinas, Singapur, Tailandia y Vietnam.



Fuente: Ministerio de Autodefensa japonés. Ministerio de Economía japonés

una red solidaria de apoyo entre regiones beneficiarias y perjudicadas[56]. Tampoco por una integración militar similar a la OTAN. Ambas omisiones perpetúan la llamada «brecha organizativa» asiática[57], la ausencia de instituciones supranacionales con capacidad para hacer respetar las normas internacionales, lo que podría confirmar que el comercio no es garante de estabilidad, y ello por dos motivos principalmente:

1. Recientes estudios apuntan que Japón y Vietnam serían los principales beneficiados del RCEP; el primero, al poder acceder al mercado chino en igualdad de condiciones que Corea y, el segundo, por sus bajos costes laborales[58].
2. China parece ser un socio comercial desequilibrante: en 2018, 124 países (66,0 % del total del planeta) tenían déficits comerciales con China superiores al 1 % de su PIB, cuando en 2001 eran 36 (20,3 %). Con Estados Unidos, en cambio, los países con déficits comerciales del 1 % o más del PIB se han mantenido estables, en torno al 30 %[59].

56 DIETER, H. (2021). RCEP-Countries Create Asia-Pacific Free Trade Zone. *SWP Comment 3*. Stiftung Wissenschaft und Politik.

57 «Esta brecha organizativa prevalece a pesar de la rápida y dinámica integración impulsada por el mercado, y de los persistentes peligros de seguridad que son extremos y que exigen una acción colectiva clara». CALDER, K., y YE, M. (2004). Regionalism and Critical Junctures: Explaining the «Organization Gap» in Northeast Asia. *Journal of East Asian Studies.*

58 MASUKAWA, C. (2020). *Ajia ni totte RCEP wa nani o imi suru ka*. (¿Qué significa RCEP para Asia?) Daiwa Institute Research. Tokyo. https://www.dir.co.jp/report/research/economics/emg/20201209_021952.html (Accedido 20-1-2021).

59 MIURA, Y. (2020). *Asia Monthly Report*, enero. The Japan Research Institute.

Ambas tendencias, con el tiempo, podrían ocasionar fuertes desequilibrios regionales entre supuestos socios comerciales, sean democracias o autocracias, que podrían generar tensiones sociales y reavivar viejas animosidades[60]. De hecho, parece existir cierto consenso en que la «brecha organizativa» asiática no se cerrará por el comercio, sino abordando directamente las disputas históricas subyacentes [61]. Mientras sigan pendientes, podría prevalecer una interpretación nacionalista del comercio internacional, que aspira a crear empleo doméstico a base de «conquistar mercados» exteriores, lo que a la larga puede desencadenar conflictos internacionales[62]. Además, debe recordarse que el RCEP maximizaría las ganancias colectivas en un escenario de guerra comercial entre China y Estados Unidos, si forzara una integración sinocéntrica de las economías de Asia Oriental[63]. Por tanto, el RCEP podría no ser un garante de paz en Asia, sino más bien un acelerador de conflictos históricos[64].

60 Varios analistas, como Krugman, ya han reconocido que se han subestimado los efectos de la hiperglobalización en el empleo y la equidad. KRUGMAN, P. (2019). What Economists (Including Me) Got Wrong About Globalization. *Bloomberg opinion*.

El comercio internacional podría también causar guerras civiles. MARTIN, P., MAYER, T.; THOENIG, M. (2008b). Civil wars and international trade. *Journal of the European Economic Association*, vol. 6.

61 «El compromiso económico, si bien es capaz de crear nuevas áreas de cooperación, no es eficaz para resolver las causas subyacentes de los conflictos militares, como las disputas territoriales o la limitación del uso de la fuerza militar durante la negociación de crisis». ZHANG, J. J. (2018). Is China an Exception to the Commercial Peace? https://escholarship.org/uc/item/0w35v1v9 (Accedido 6/3/2021).

Ver también: WANG, D.; STEVENS, F. MS (2020). Why is there no Northeast Asian security architecture? – Assessing the strategic impediments to a stable East Asia. *The Pacific Review*, 1-28.

HE, Y. (2013). *Sino-Japanese Relations in the Past and Present: Revisiting the Role of the US Factor and the Legacy of History* en https://www.researchgate.net (Accedido 21-3-2021).

62 KEYNES, J. M. (1936). *Teoría General del Interés, el Empleo y el Dinero*. Palgrave Macmillan. Antes de la II Guerra Mundial afirmó:

«Si las naciones pudieran aprender a proporcionarse el pleno empleo mediante su política interna (y, debemos agregar, si también pudieran alcanzar el equilibrio en la tendencia de su población), no sería necesario que hubiera fuerzas económicas importantes calculadas para fijar el interés de un país contra el de sus vecinos».

Además, el comercio de mercancías, la especialidad asiática, parecería más propenso a generar conflictividad internacional que el agrícola según algunos estudios:

LI, Q.; REUVENY, R. (2011). Trading for Peace? Disaggregated Bilateral Trade and Interstate Military Conflict Initiation. *Journal of Peace Research.* DOI:10.1177/0022343311406306.

MARLIN-BENNETT, R.; ROSENBLATT, A. WANG, J. (1992) The visible hand: The United States, Japan, and the management of trade disputes. *International Interactions* 17(2): 191-213.

63 PETRI, A. y PLUMMER, M. G. (2020). *East Asia Decouples from the United States: Trade War, COVID-19, and East Asia's New Trade Blocs*. Peterson Institute for International Economics.

64 NOGUCHI plantea una estrategia para Japón que podría reducir la tensión de la competitividad comercial internacional. «En lugar de intentar aumentar las exportaciones y ampliar el superávit comercial, dejando las bases de producción en el país, Japón debería esforzarse en producir en el extranjero y repatriar sus beneficios para mantener un superávit de la cuenta corriente». (Traducción propia). Actualmente Japón ya repatría el equivalente al 104 % de su PIB en intereses y dividendos de

	ASEAN		CHINA		ESTADOS UNIDOS	
	Preocupa su influencia económica regional	Se agradece su creciente influencia económica regional	Preocupa su influencia económica regional	Se agradece su creciente influencia económica regional	Preocupa su influencia económica regional	Se agradece su creciente influencia económica regional
ASEAN	15,70 %	84,30 %	71,90 %	28,10 %	29,80 %	70,20 %
Brunéi	11,10 %	88,90 %	62,70 %	37,30 %	50,00 %	50,00 %
Camboya	50,00 %	50,00 %	56,50 %	43,50 %	0,00 %	0,00 %
Indonesia	0,00 %	100,00 %	61,40 %	38,60 %	36,40 %	63,60 %
Laos	75,00 %	25,00 %	66,70 %	33,30 %	100,00 %	0,00 %
Malasia	5,30 %	94,70 %	67,20 %	32,80 %	27,30 %	72,70 %
Myanmar	41,70 %	58,30 %	73,90 %	26,10 %	30,00 %	70,00 %
Filipinas	16,70 %	83,30 %	82,10 %	17,90 %	36,40 %	63,60 %
Singapur	0,00 %	100,00 %	74,40 %	25,60 %	20,80 %	79,20 %
Tailandia	0,00 %	100,00 %	75,90 %	24,10 %	40,00 %	60,00 %
Vietnam	23,10 %	76,90 %	80,20 %	19,80 %	22,20 %	77,80 %

Fuente: Tang, S. M. *et al.* (2020)

Envejecimiento poblacional y conflictividad

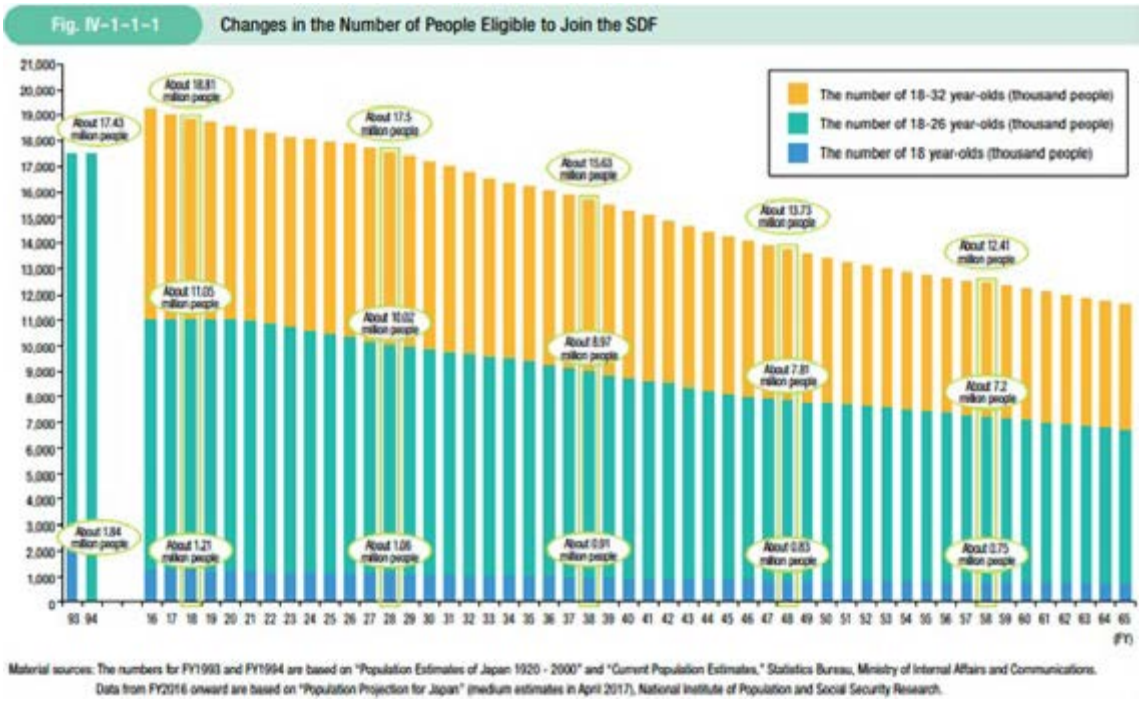
El envejecimiento poblacional, a diferencia de otros factores anteriores, podría contribuir a atenuar la potencial conflictividad regional generada por el excesivo dinamismo económico o la militarización regional desigual. Es el fenómeno denominado «paz demográfica», ya que las sociedades con población envejecida suelen ser menos propensas a la conflictividad[65]. Por un lado, porque con poblaciones de edad avanzada y bajos niveles de fertilidad los contingentes militares son menores. Por otro, porque un elevado gasto en pensiones y servicios de salud necesariamente detrae recursos para la defensa.

En el caso de Asia Oriental, todos los países van a experimentar un envejecimiento acelerado. Aunque el caso japonés es el más conocido, Corea y China van a seguir la misma transición, pero incluso a un ritmo mayor. Con una tasa de fertilidad del 0,9 en 2020, de las más bajas del mundo, Corea del Sur ya ha entrado en la era de decrecimiento demográfico continuado, cuando las previsiones eran para 2023[66]. La población surcoreana en edad laboral (entre los 15 y los 64 años) disminuyó por primera vez en 2017 y, para 2065, se prevé que se convierta en la nación desarrollada más envejecida,

sus inversiones exteriores. Es decir, las rentas generadas en el extranjero equivalen ya a la producción doméstica. NOGUCHI, Y. (2017). *Introducción a la economía japonesa*. (En japonés) Ed. Diamond.

65 BROOKS, D., BROOKS, S. G., GREENHILL, B. D., HAAS, M. L. (2019). The Demographic Transition Theory of War: Why Young Societies Are Conflict Prone and Old Societies Are the Most Peaceful. *International Security*, 43-3,53-95.

66 JUNG, M. (2021). Korea's natural population decline begins. *The Korea Times*, 9 de enero.



Fuente: Libro Blanco de la Defensa de Japón 2020, p. 404

superando a Japón. En China, aunque se abolió la política de hijo único en 2016, los nacimientos han continuado disminuyendo y se estima que se perderán 225 millones de trabajadores jóvenes y consumidores de entre 20 y 49 años (-36 % de su total actual). Entre 2020 y 2060 se prevé que la población en edad de trabajar (15 a 74 años) se reduzca un 30 % en Japón, un 26 % en Corea del Sur y un 19 % en China. Sin embargo, el impacto será distinto: Japón, a diferencia de Corea y China, ha envejecido rico. Cuando la población anciana alcanzó el 7 % del total, su PIB per cápita era de 10 000 USD, mientras que en China era de 3400[67]. Aunque en Corea fue de 14 000 USD, la tasa de pobreza de los surcoreanos entre 66 y 75 años es actualmente del 39 %, mientras que el Japón es del 17 %[68]. La ausencia de ahorros privados aumentará la presión sobre las pensiones y la sanidad públicas, lo que incidirá en la capacidad de financiar los gastos militares. Por lo tanto, el fuerte y acelerado envejecimiento poblacional asiático podría gestar un «pacifismo demográfico», ya que ni la población tendría la motivación ni los gobiernos los recursos para sufragar costosas aventuras militares.

El Asia Oriental poscovid y la «Trampa de Tucídides»

Una vez analizados los factores de occidentalización y de conflictividad en Asia Oriental, se puede contextualizar mejor el debate de la «Trampa de Tucídides», cuya

67 TERADA-HAGIWARA, A.; PARK, D.; VAN RIJN, H. (2018). *Three Features of Aging in the People's Republic of China and Implications for Development Agenda*. https://dx.doi.org/10.22617/BRF18965.

68 Esta diferencia se debe a las políticas fiscales adoptadas por los respectivos gobiernos frente a la elevada carga social: mientras Japón ha optado por el endeudamiento, Corea ha elegido la austeridad, con fuertes recortes en las pensiones.

hipótesis principal es que China sería un hegemón emergente que desafiaría al hegemón existente, Estados Unidos. Como se ha podido observar, el auge asiático y de China en particular, aunque numéricamente sólido, presenta debilidades serias que dificultarían su liderazgo en el orden internacional existente. Para complementar el análisis anterior, sin embargo, es importante determinar el impacto de la pandemia en un escenario de «reglobalización», que podría alterar los equilibrios de poder.

COVID-19 y modelo socioeconómico asiático

Hasta la irrupción de la COVID, el modelo de progreso asiático parecía ser el occidental, más basado en servicios avanzados que en la industria[69]. Sin embargo, la pandemia ha obligado a adoptar medidas de distanciamiento social que han acelerado la digitalización y la reindustrialización. Ambas tendencias han estimulado las exportaciones asiáticas y reactivado sus economías, lo que podría acelerar el despegue continental, apoyado además en una buena gestión de la pandemia. China, por ejemplo, registró 3 fallecidos por cada millón de habitantes y un crecimiento del 2 % en 2020, mientras que EE. UU., 1365 fallecidos y una caída del 3,5 % del PIB. Corea del Sur, con población similar a España, 28 fallecidos por millón y una caída del 1 % del PIB, mientras que en nuestro país fueron 1263 fallecidos por millón y -11 % de retroceso del PIB. Esta aparente superioridad del modelo asiático podría generar, de mantenerse la tendencia, una concentración de la actividad comercial en torno a China, que podría alterar las tradicionales alianzas estratégicas de Estados Unidos en el continente[70].

Sin embargo, estos pronósticos podrían ser algo prematuros. La demanda de bienes duraderos no es infinita, sino que se reducirá una vez los consumidores y empresas alcancen el máximo que puedan almacenar, por lo que las exportaciones asiáticas en estos segmentos acabarán disminuyendo[71]. De hecho, la producción industrial de Asia Oriental cayó un 5,9 % en el tercer trimestre de 2020, la misma cifra que en Europa, por lo que no podría hablarse propiamente de una ventaja competitiva industrial asiática en la época COVID[72]. La única excepción parece ser China, que superó su nivel de producción manufacturera anterior a la crisis en el tercer trimestre de 2020.

69 PARK, D. y SHIN, K. (2012). *The Service Sector in Asia: Is It an Engine of Growth?* ADB. También *Asian Development Outlook 2012 Update: Services and Asia's Future Growth*. ADB.

70 KISSINGER, H. (2020). The coronavirus pandemic will forever alter the world order. *Wall Street Journal*. 3 abril.

71 Es una de las dudas que plantean ALADANGADY, A. y GARCÍA, D. (2021). The Unusual Composition of Demand during the Pandemic. *FEDS Notes.* https://doi.org/10.17016/2380-7172.2831.

72 La digitalización tampoco avanza al mismo ritmo en todos los países. En Japón, por ejemplo, donde los pagos suelen hacerse en efectivo, el consumo en Internet no se ha incrementado sustancialmente pese a la pandemia. Sí en cambio en Corea del Sur, donde la economía *cashless* está más extendida. NOGUCHI, Y. (2020). *Crisis económica sin experiencia: ¿Puede Japón hacer de esta prueba un punto de inflexión para el crecimiento?* (En japonés). Ed. Diamond.

Sin embargo, no debe olvidarse su papel de plataforma de reexportación que sesga las estadísticas, ya que estas computan como producción íntegramente china lo que simplemente es ensamblaje final de componentes elaborados en otros países[73]. Esta circunstancia explicaría, por ejemplo, que el déficit comercial americano con China haya aumentado en las últimas dos décadas, mientras que el total con el conjunto de Asia se haya mantenido estable, pues Japón, Corea o Taiwán, entre otros, exportan a Estados Unidos utilizando a China como base operativa. Además, incluso obviando el efecto estadístico, como recuerda UNIDO (2021): «sigue siendo incierto si una economía orientada a la exportación como China logrará mantener este alto nivel de producción, dada la moderada demanda en todo el mundo»[74]. Por lo tanto, no podría hablarse propiamente de una superioridad del modelo industrial asiático en un contexto postpandémico, lo que debilitaría el escenario de una «Trampa de Tucídides».

EVOLUCIÓN DE LOS DÉFICITS COMERCIALES DE ESTADOS UNIDOS

	Déficit con Asia (sin China)	Déficit con China
2000-2020	+47 %	+271 %
2000-2018	+11 %	+400 %
2018-2020	+33 %	-26 %

Fuente: elaboración propia a partir de census.gov

«Reglobalización» y la «Trampa de Tucídides»: imperio cerrado contra imperio encerrado

Un segundo factor que podría alterar el escenario de «Trampa de Tucídides» sería una «reglobalización», la reconfiguración profunda de las relaciones empresariales y estatales, en la que una lógica militar de contención se vería reforzada por la confluencia con otras tendencias, como el neoproteccionismo sanitario, la reconfiguración de las redes de distribución comercial[75] y los tipos de interés nulos. El primero legitimaría el cierre selectivo de fronteras a personas y bienes; la segunda, reforzaría la dolarización de las transacciones mundiales; el tercero podría motivar una limitación a la libre circulación de capitales[76]. La confluencia de estas tendencias podría dar lugar a dos esce-

73 HAFT, J. R. (2015). *Unmade in China: The Hidden Truth about China's Economic Miracle*. Polity Press.

74 UNIDO (UNITED NATIONS INDUSTRIAL DEVELOPMENT ORGANIZATION). *World Manufacturing Production Statistics for Quarter III 2020*. P. 6.

75 CASTELLTORT, M. (2020). Industria automovilística japonesa y la electrovehiculación como transformación social. *Economía Industrial*, 417.

76 Las políticas monetarias de reactivación, basadas en tipos de interés nulos podrían ocasionar, paradójicamente, un estancamiento secular a la japonesa a escala mundial. Para evitar la fuga de capitales nacional, algunos estados podrían restringir su libre circulación.

narios, según el impacto de los tipos de interés nulos, que legitimarían una estrategia de contención con China alegando motivos no militares:

a) regresión sistémica: el más extremo y pesimista, supondría un retroceso a una economía de mercado no capitalista, con una deflación mundial, menor consumo, bajos salarios y tipos de interés nulos, que imposibilitarían rentabilizar las inversiones ante la ausencia de demanda suficiente. En ese escenario resurgiría una «supranación» como protectora de la ciudadanía ante una globalización desorganizada, formándose bloques de integraciones regionales autosuficientes o «imperios cerrados»[77].
b) capitalismo proteccionista: menos radical, occidente limitaría el comercio con China y los países en los que exista una abundancia de mano de obra alfabetizada con bajos salarios[78]. Supondría una renuncia al librecambismo global actual para proteger las economías y trabajadores, creando zonas económicas exclusivas entre estados con un marco legal similar. Esta visión, iniciada en Francia[79], se ha trasladado a Estados Unidos y es la que parece tener mayor apoyo popular[80].

En ambos escenarios, Estados Unidos parte con ventaja. Su autosuficiencia energética, bajo envejecimiento poblacional, la dolarización mundial y la inteligencia artificial les convertirán en un país escasamente dependiente del resto del planeta[81]. Sería un modelo de imperio cerrado, una potencia iliberal. Sobre esta posición de fortaleza, su estrategia de contención con China, como posible hegemón ascendente, podría ser comercial y geográfica, sin un conflicto bélico directo, tal y como prevé la teoría de equilibrio de poderes:

77 MIZUNO, K. (2017). Tojite yuku teikoku to gyakusetsu no 21 seiki keizai (*La paradójica economía del S.XXI y los imperios cerrados*). Shueisha, Tokio.

78 China también está adoptando su particular proteccionismo con la «circulación dual», el doble circuito de progreso importado vía globalización comercial y circuito interno de progreso endógeno de tecnología propia, que podría resultar en un desacoplamiento de China respecto de occidente. CRABTREE. J. (2021). *China's Radical New Vision of Globalization.* https://www.noemamag.com. Así, es significativo que, durante la crisis, las tres principales aerolíneas chinas hayan cancelado o aplazado todos sus pedidos a Boeing y Airbus, pero no a COMAC, el fabricante doméstico.

79 TODD, E. (2002). *Après l'empire*. Gallimard, Paris. «China ahora pesa negativamente sobre nuestro bienestar. Tendremos que tener el valor de establecer barreras proteccionistas contra ella y obligarla a adoptar un modo de desarrollo más equilibrado».

80 Este repliegue estadounidense exigirá a la administración Biden legitimar su política exterior liberal sobre la base de los beneficios nacionales, la denominada «política exterior para la clase media». BRANDS, H. (2021). The Last Chance for American Internationalism: Confronting Trump's Illiberal Legacy. *Foreign Affairs*.

81 En concreto, la inteligencia artificial podría generar una fuerte disrupción en las cadenas de distribución globales, mayor incluso que la COVID-19, ya que el uso de la automatización avanzada permitiría la creación de centros de fabricación integrados verticalmente en Estados Unidos, que no se vería obligado a externalizar tareas en países de bajos salarios.

a) contención económica: en un mundo postpandémico, el neoproteccionismo tendría una legitimación sanitaria y socioeconómica que permitiría su utilización como arma estratégica. Una prueba de ello ha sido la reciente guerra comercial sino-americana, parcialmente exitosa al haber contenido el déficit con China y reforzado las exportaciones de los tradicionales aliados asiáticos americanos[82]. Si se acelerara el realineamiento de la cadena de suministro de alta tecnología, por ejemplo, Taiwán y Corea del Sur, serían las principales beneficiarias[83]. Por lo tanto, no habría que descartar que la guerra comercial con China tuviera como fin último reducir su fortaleza económica y, por ende, militar[84].
b) contención geográfica: China, a diferencia de Estados Unidos, tiene serios conflictos territoriales con sus vecinos; algunos de ellos, como la India, son potencias nucleares. Manteniendo alianzas militares con varios de ellos, Estados Unidos podría adoptar una estrategia de colapso sistémico al obligar al Ejército chino a considerar múltiples escenarios de conflicto[85]. Para el caso específico de Taiwán, salida natural de China al Pacifico, Estados Unidos podría forjar una alianza con socios estratégicos como Canadá, Australia, Reino Unido y Japón. Bien ubicados geográficamente todos, salvo Japón, tendrán además poblaciones activas jóvenes en las próximas décadas, por lo que conservarían un poder económico y militar que les permitiría bloquear la expansión regional de China (o Rusia) en el largo plazo[86].

Ambas estrategias de contención podrían limitar el poder regional chino y evitarían logros que pudieran crear un escenario real de «Trampa de Tucídides», en el que China se considerara en posición de desafiar verdaderamente la hegemonía estadounidense. Paradójicamente, el mayor riesgo de conflicto podría surgir de la constatación por parte de las autoridades chinas de su incapacidad de poder alterar significativamente el

82 El impacto en empleos en manufactura también fue positivo, con una aceleración de la creación de empleos desde 2017, aunque se partía de una tendencia ascendente desde 2011.

83 JAPAN RESEARCH INSTITUTE (2021). *Asia Monthly Report.* Enero. P. 4.

84 FRÍAS SÁNCHEZ, C. J. *China, ¿un gigante con los pies de barro?* Documento de Opinión. IEEE 108/2019.

85 WUTHNOW, J. (2020). *System Overload: Can China's Military Be Distracted in a War over Taiwan?* National Defense University Press.

86 Ya se está considerando, por ejemplo, el despliegue por Estados Unidos, de drones armados y lanzadores de misiles en posibles zonas conflictivas (Taiwán, países bálticos) que actuarían como campos de minas de alta tecnología y dificultarían la consolidación de la hegemonía regional rusa y china. BECKLEY, M. (2020) Rogue Superpower. Why This Could Be an Illiberal American Century. *Foreign Affairs.*

No debe olvidarse tampoco que Estados Unidos fue una colonia, por lo que las intervenciones militares internacionales no siempre gozan de apoyo ciudadano. La defensa de Taiwán solo sería aceptada por el 41 % de la población (aunque en 2014 era el 26 %). KAFURA, C.; SMELTZ, D.; BUSBY, J.; KERTZER, J.; MONTEN, J. TAMA, J. (2021). *Divisions on US-China Policy: Opinion Leaders and the Public.* Chicago Council on Global Affairs.

orden internacional en su favor. Mientras las victorias consolidan regímenes, las derrotas engendran revoluciones y golpes de estado[87]. Por lo tanto, para asegurar la paz, sería crucial evitar la escenificación de una «Trampa de Tucídides» en la que supuestamente China tuviera opciones reales de superar a Estados Unidos. Para reducir esta tensión, sería recomendable que China atenuara su discurso nacionalista asertivo, que Estados Unidos tratara a China con respeto[88] y que ambos buscaran ámbitos de colaboración como evitar la proliferación nuclear en Corea o los genocidios en África[89].

Conclusiones

El ascenso económico y militar de China ha sido interpretado como una situación de transición de poder agresiva, la llamada «Trampa de Tucídides», en la que China, como potencia ascendente, estaría en posición de desafiar a Estados Unidos, la potencia consolidada. Sin embargo, como ya previó la teoría de equilibrio de poderes sobre la península coreana, es importante calibrar correctamente las capacidades de los contendientes.

Pese a su fuerte sesgo etnocéntrico, la tesis realista de que la guerra es un lujo de las naciones ricas parece confirmarse en Asia Oriental. En contra de las teorías liberales, el comercio intrarregional no ha generado estabilidad, sino mayor tensión militar; Asia-Pacífico ya es la región del mundo que más gasta en defensa.

La historia de Asia demuestra que un equilibrio de fuerzas global puede coexistir con conflictos convencionales regionales, como sucedió durante la Guerra Fría en Corea y Vietnam. Lejos del sinocentrismo pacífico postulado por el constructivismo, Asia parece encaminarse hacia una carrera armamentística estructural propia de un equilibrio de poderes. El RCEP, en ausencia de una entidad supranacional coordinadora, podría reavivar conflictos históricos.

Además, el escenario de la «Trampa de Tucídides» parece olvidar que:

- La influencia estadounidense en Asia Oriental pervive por la fuerte dolarización de sus principales economías, sobre todo la china, y en parte todavía por la legitimación de las exitosas industrializaciones japonesa y surcoreana.
- Estados Unidos será un hegemón autónomo por su autosuficiencia energética, bajo envejecimiento poblacional, la robotización y la dolarización mundial.

87 BOUTHOUL, G. (1967) *Sociologie de la politique*. PUF. Paris.

88 Cuando Bill Clinton dudaba si dar su discurso en Tiananmen, Kim Dae-Jung, presidente surcoreano, le comentó: «En China, el orgullo es muy importante. Por orgullo, sacrificarán cualquier cosa. (…) Mientras buscas una relación estratégica, puedes cooperar y criticar al mismo tiempo. Si respetas su orgullo mientras exiges lo necesario, puedes obtener logros en materia de derechos humanos». KIM, D-J. (2019). *Conscience in Action*. Palgrave Macmillan.

89 SHIRK, S. (2007). *China: Fragile Superpower.* Oxford University Press.

- China depende, comercial y financieramente, de Estados Unidos; es su principal mercado exportador, es la nación asiática más endeudada en dólares (en cifras absolutas) y la mayor inversora de bonos del Tesoro estadounidense. Paradójicamente, un supuesto rival estratégico estaría financiando a su contrincante.
- China debe asumir el reto de la modernización de sus provincias rurales en un contexto de envejecimiento poblacional, lo que reducirá su capacidad financiera y militar.

En estas condiciones, es difícil que realmente se produzca un desenlace bélico como el planteado por la «Trampa de Tucídides». Por lo tanto, para reducir la tensión generada por la incorrecta interpretación de los postulados realistas, sería recomendable que China y Estados Unidos buscaran ámbitos globales de colaboración sobre la base del reconocimiento mutuo y el respeto.

Bibliografía

ACHARYA, A. (2014). Thinking Theoretically about Asian IR. En SHAMBAUGH, D. Y ZAHUDA, M. *International relations of Asia*. Rowman & Littlefield. Londres.

ACHARYA, A. (2017): Theorising the international relations of Asia: necessity or indulgence? Some reflections. *The Pacific Review*. DOI: 10.1080/09512748.2017.1318163.

ACHESON, D. (1949). *The China White Paper. United States relations with China*. Departamento de Estado.

ALADANGADY, A. y GARCÍA, D. (2021). The Unusual Composition of Demand during the Pandemic. *FEDS Notes*. https://doi.org/10.17016/2380-7172.2831.

ALDASORO, I.; EREN, E.; HUANG, W. (2021). Dollar funding of non-US banks through Covid-19. *BIS Quarterly Review*, marzo.

ALLISON, G. (2017). *Destined for War: can China and the US escape Thucydides Trap?* Scribe Publications.

BABA, N. y SHIM, I. (2011). *Dislocations in the won-dollar swap markets during the crisis of 2007–09.* BIS Working Papers. Basilea: Suiza.

BANCO DE JAPÓN (1966). *Hundred-Year Statistics of Japanese Economy*. Tokio.

BECKLEY, M. (2020) Rogue Superpower. Why This Could Be an Illiberal American Century. *Foreign Affairs.*

BERGER, B. Y MARTIN, R. (2011). The Growth of Chinese Exports: An Examination of the Detailed Trade Data. *International Finance Discussion Papers.* Federal Reserve.

BERNANKE, B. S. (2016). *The dollar's international role: An «exorbitant privilege»?* www.brookings.edu (accedido 10/1/2021).

BOUTHOUL, G. (1967) *Sociologie de la politique*. PUF. París.

BOUTHOUL, G. (1967). *Avoir la paix*. Grasset, París.

BOUTHOUL, G. Y MOSCA, G. (1965) *Histoire des doctrines politiques: Depuis l'antiquité*. Petite bibliothèque Payot.

BRANDS, H. (2021). The Last Chance for American Internationalism: Confronting Trump's Illiberal Legacy. *Foreign Affairs.*

BROOKS, D., BROOKS, S. G., GREENHILL, B. D., HAAS, M. L. (2019). The Demographic Transition Theory of War: Why Young Societies Are Conflict Prone and Old Societies Are the Most Peaceful. *International Security*, 43-3, 53-95.

CALDER, K.; YE, M. (2004). Regionalism and Critical Junctures: Explaining the «Organization Gap» in Northeast Asia. *Journal of East Asian Studies.*

CASTELLTORT, M. (2020). Industria automovilística japonesa y la electrovehiculación como transformación social. *Economía Industrial*, 417.

CHEN, C-C. (2010). The Absence of Non-Western IR Theory in Asia Reconsidered. *International Relations of the Asia-Pacific*, 11-1.

CHO, J. H. (2011). Betnam pabyeonggwa Hanguk gyeongje seongjang (Vietnam War and the Korean Economy). *Journal of Social Science* 50-1. pp. 131–158.

CLÉMENT, T. (2019). *Failed attempts at Cross-Border Economic Cooperation*. https://www.38north.org/2019/10/tclement102819/ (Accedido 21-4-2021).

CLÉMENT, T. (2019). From failed economic interfaces to political levers: Assessing China-South Korean competition and cooperation scenarios on North Korean Special Economic Zones, *Korea Academic Paper Series*, Korea Economic Institute.

CRABTREE. J. (2021). *China's Radical New Vision of Globalization.* https://www.noemamag.com.

Diamond J, (1997) *Guns, Germs, and Steel*. WW Norton. Nueva York.

DIETER, H. (2021). RCEP-Countries Create Asia-Pacific Free Trade Zone. *SWP Comment 3*. Stiftung Wissenschaft und Politik.

FMI (2019). *World Economic Outlook*. Washington D.C.

FRÍAS SÁNCHEZ, C. J. *China, ¿un gigante con los pies de barro?* Documento de Opinión IEEE 108/2019.

FRIEDBERG, A. (2000). Will Europe's Past Be Asia's Future? *Survival*, 42(3).

FRIEDMAN, T. (2005). *The World Is Flat: A Brief History of the Twenty-first Century*. Farrar, Straus and Giroux.

FUKAO, K. Y YUAN, T. (2018). The People's Republic of China's Slowdown: Lessons from Japan's Experience and the Expected Impact on Japan's Economy en

YI-FU LIN, J.; MORGAN, P. J.; WAN, G. *Slowdown in the People's Republic of China: Structural Factors and the Implications for Asia*. Asian Development Bank Institute, Tokio.

GALLUP (2015). International's Global Survey Shows Three in Five Willing to Fight for Their Country. https://www.gallup-international.bg/en/33483/win-gallup-internationals-global-survey-shows-three-in-five-willing-to-fight-for-their-country/.

HAFT, J. R. (2015). *Unmade in China: The Hidden Truth about China's Economic Miracle*. Polity Press.

HAMADA, K. Y KASUYA, M. (1992). *The Reconstruction and Stabilization of the Post-war Japanese Economy: Possible Lessons for Eastern Europe?* Yale University. http://hdl.handle.net/10419/160594.

HE, Y. (2013). *Sino-Japanese Relations in the Past and Present: Revisiting the Role of the US Factor and the Legacy of History* en https://www.researchgate.net (accedido 21-3-2021).

HIGGINS, M. (2020). China's Growth Outlook: Is High-Income Status in Reach? *Economic Policy Review* 26, 4, octubre. Reserva Federal, Nueva York.

ITO, H. Y CHINN, M. (2015). The Rise of the Redback: Evaluating the Prospects for Renminbi Use in Invoicing en EICHENGREEN, B. Y KAWAI, M. *Renminbi Internationalization: Achievements, Prospects, and Challenges*. Asian Development Bank Institute y The Bookings Institution.

JAPAN RESEARCH INSTITUTE (2021). *Asia Monthly Report,* enero.

JUNG, M. (2021). Korea's natural population decline begins. *The Korea Times*, 9 de enero.

KAFURA, C.; SMELTZ, D.; BUSBY, J.; KERTZER, J.; MONTEN, J. TAMA, J. (2021). *Divisions on US-China Policy: Opinion Leaders and the Public*. Chicago Council on Global Affairs.

KANG, D. C. (2003). International Relations Theory and the Second Korean War. *International Studies Quarterly*, 47.

KEYNES, J. M. (1936). *Teoría General del Interés, el Empleo y el Dinero*. Palgrave Macmillan.

KIM, B. (2017). *Unveiling the North Korean Economy: Collapse and Transition*. Cambridge University Press.

KIM, B. y JUNG, S. (2015). *China's Trade and investment with North Korea: Firm surveys in Dandong*. Seúl: Institute for Peace and Unification Studies, Seoul National University.

KIM, D-J. (2019). *Conscience in Action*. Palgrave Macmillan.

KIM, K. W. (2020). Protestantisms and the Design of South Korea. *Korea Journal*, 60, 4 (invierno): 30–57. doi: 10.25024/kj.2020.60.4.30.

KISSINGER, H. (2020). The coronavirus pandemic will forever alter the world order. *Wall Street Journal*. 3 abril.

KOUSKOUVELIS, I. (2017). *The Thucydides Trap: A Distorted Compass*. https://www.e-ir.info/2017/11/05/the-thucydides-trap-a-distorted-compass/ (accedido el 30-4-2021).

KRUGMAN, P. (2019). What Economists (Including Me) Got Wrong About Globalization. *Bloomberg opinion*.

LACHMANN, R. (2015). Nation-State and War. *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*. https://doi.org/10.1016/B978-0-08-097086-8.96041-0.

LEWIS, W. A. (1954). *Economic Development with Unlimited Supplies of Labour*. The Manchester School, Mayo, pp. 139–191.

LI, Q.; REUVENY, R. (2011). Trading for Peace? Disaggregated Bilateral Trade and Interstate Military Conflict Initiation. *Journal of Peace Research.* DOI: 10.1177/0022343311406306.

MARLIN-BENNETT, R.; ROSENBLATT, A. WANG, J. (1992) The visible hand: The United States, Japan, and the management of trade disputes. *International Interactions* 17(2): 191–213.

MARTIN, P., MAYER, T.; THOENIG, M. (2008b). Civil wars and international trade. *Journal of the European Economic Association*, vol. 6.

MASUKAWA, C. (2020). *Ajia ni totte RCEP wa nani o imi suru ka. (¿Qué significa RCEP para Asia?*) Daiwa Institute Research. Tokyo.

MIURA, Y. (2020). *Asia Monthly Report*, enero. The Japan Research Institute.

MIZUNO, K. (2017). Tojite yuku teikoku to gyakusetsu no. 21 seiki keizai (*La paradójica economía del S. XXI y los imperios cerrados*). Shueisha, Tokio.

NISLEY, T. (2014). China's Rise in a Changing Regional Hierarchy: A Comparison of 21st-Century China to 20th-Century Germany. *The Journal of the Georgia Political Science Association.*

NOGUCHI, Y. (2017). *Introducción a la economía japonesa*. (En japonés) Ed. Diamond.

NOGUCHI, Y. (2020). *Crisis económica sin experiencia: ¿Puede Japón hacer de esta prueba un punto de inflexión para el crecimiento?* (En japonés). Ed. Diamond.

OFICINA DE INFORMACIÓN DEL CONSEJO DE ESTADO. *Libro Blanco de Defensa Nacional de China en una Nueva Era*. 24 de julio de 2019.

OKITA, S. (1951) Japan's Economy and the Korean War. Far Eastern Survey, 20(14). Institute of Pacific Relations.

ORLIK, T. (2020). *China: the bubble that never pops*. Oxford University Press. Apple Books.

PARK, C.Y.; ROSENKRANZ, P.; TAYAG, M.C. (2020). *COVID-19 Exposes Asian Banks' Vulnerability to US Dollar Funding*. Asian Development Bank.

PARK, D.; Y SHIN, K. (2012). *The Service Sector in Asia: Is It an Engine of Growth?* Asian Development Bank.

PETERSON, E. W. F. (2017) The Role of Population in Economic Growth. SAGE Open. https://doi.org/10.1177/2158244017736094.

PETRI, A. y PLUMMER, M. G. (2020). *East Asia Decouples from the United States: Trade War, COVID-19, and East Asia's New Trade Blocs*. Peterson Institute for International Economics.

PIKETTY, T.; YANG, L.; ZUCMAN, G. (2017). *Capital Accumulation, Private Property and Rising Inequality in China, 1978-2015*. WID.world.

PRANTL, J.; KIM, H-W., C. (2016). Germany's Lessons for Korea: The Strategic Diplomacy of Unification. *Global Asia*, 11-4.

QI, H., Y LI, Z. (2019). Giovanni Arrighi in Beijing: Rethinking the Transformation of the Labor Supply in Rural China during the Reform Era. *Science & Society*, 83 (3): 327-354.

RAJAGOPALAN, R. P. (2021). Asian Military Spending: A Sign of Worsening Security Environment. *The Diplomat*, 4 marzo.

RHEE, G. J. (2011). *The recent experience of the Korean economy with currency internationalisation*. BIS papers 61. www.bis.org (accedido 10/1/2021).

RICE, C. (2011). *No higher honor. A memoir of my years in Washington*. Crown Publishers, Nueva York.

ROBERTS, D. (2020). *The Myth of Chinese Capitalism*. MacMillan.

SHIRK, S. (2007). *China: Fragile Superpower*. Oxford University Press.

SIPRI (2020). *Trends in world military expenditure*, 2019. Abril.

STUBBS, R. (2018). *Rethinking Asia's Economic Miracle: The Political Economy of War, Prosperity and Crisis*. Macmillan Education UK.

SUPERVIELLE, F. (2018) *¿Irán China y Estados Unidos a la guerra?* 40/2018.

TANG, S. M. *et al.* (2020). *The State of Southeast Asia: 2020*. Singapur: ISEAS-Yusof Ishak Institute.

TERADA-HAGIWARA, A.; PARK, D.; VAN RIJN, H. (2018). *Three Features of Aging in the People's Republic of China and Implications for Development Agenda*. https://dx.doi.org/10.22617/BRF18965.

TODD, E. (2002). *Après l'empire*. Gallimard.

TODD, E. (2020). *Les Luttes de classes en France au XXIe siècle*. Seuil.

UNIDO (United Nations Industrial Development Organization). *World Manufacturing Production Statistics for Quarter III 2020*.

WANG, D.; STEVENS, F. MS (2020). Why is there no Northeast Asian security architecture? – Assessing the strategic impediments to a stable East Asia. The Pacific Review, 1-28.

WUTHNOW, J. (2020). System Overload: Can China's Military Be Distracted in a War over Taiwan? National Defense University Press.

YAO, W., KINUGASA, T., HAMORI, S. (2013). An empirical analysis of the relationship between economic development and population growth in China. *Applied Economics*, 45.

YAO, Y. (2018). Will the People's Republic of China Be Able to Avoid the Japan Syndrome? en YI-FU LIN, J.; MORGAN, P. J.; WAN, G. *Slowdown in the People's Republic of China: Structural Factors and the Implications for Asia*. Asian Development Bank Institute, Tokio.

ZAJEC, O. (2017). Le piège de Thucydide. *Le Monde Diplomatique*. Octubre.

ZHANG, J. J. (2018). Is China an Exception to the Commercial Peace? https://escholarship.org/uc/item/0w35v1v9 (Accedido 6/3/2021).

Artículo recibido: 03 de marzo de 2021.
Artículo aceptado: 13 de mayo de 2021.

Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos
ISSN-e: 2255-3479

Matteo Re
Profesor titular de la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid

Correo: matteo.re@urjc.es

Procesos de radicalización en Túnez tras la Primavera Árabe y la cuestión de los combatientes terroristas extranjeros

Radicalization processes in Tunisia after the Arab Spring and the Foreign Terrorist Fighters issue

Resumen

Este artículo analiza el elevado número de individuos que abandonaron Túnez tras la Primavera Árabe para unirse a organizaciones yihadistas en Siria o en Irak, y se propone ofrecer una explicación a este fenómeno. El análisis comienza con una visión general de los países del norte de África y, posteriormente, se centra en el caso tunecino. La teoría de la privación relativa se utiliza para explicar la radicalización de una parte de la población de este país. Sin embargo, ninguna explicación puede describir la situación real de los combatientes terroristas extranjeros tunecinos. Por este motivo, investigamos las múltiples motivaciones que impulsaron a quienes abandonaron Túnez para unirse a la yihad. La creciente presencia de cierto número de organizaciones salafistas, así como sus diferentes estrategias dentro y fuera del país, también se ha analizado y considerado como una de las posibles causas del empeoramiento de la situación. Recientemente, una de las mayores amenazas en Túnez es el regreso de los combatientes terroristas extranjeros.

Palabras clave

Terrorismo, combatientes terroristas extranjeros, salafismo, Túnez, yihadismo.

Abstract

This article analyses the high number of individuals who left Tunisia after the Arab Spring to join a jihadi organization in Syria or in Iraq and it attempts to provide some explanations for this phenomenon. The analysis begins with an overview of countries in North Africa and, afterwards, it focuses on the Tunisian case. Relative deprivation theory is used to explain the radicalization of a part of the Tunisian population. But no single explanation can depict the real situation of the Tunisian foreign terrorist fighters. For this reason, we investigated multiple motivations that anyone who left Tunisia to join the jihad was driven by. The increasing presence of a certain number of Salafi organizations, and its different strategy inside or outside the country, has also been analysed and considered as one of the possible causes of the worsening of the situation. Lately, one of the biggest threats in Tunisia is the return of foreign terrorist fighters.

Key words

Terrorism, Foreign Terrorist Fighters, Salafism, Tunisia, Jihadism

Para citar este artículo:

RE, MATTEO «Procesos de radicalización en Túnez tras la Primavera Árabe y la cuestión de los combatientes terroristas extranjeros» Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos. 2021 nº. 17 pp. **301-328**

Este artículo es una actualización de una conferencia plenaria pronunciada en la Conferencia de África 2019, organizada por el Centro de Fusión de Inteligencia de la OTAN en Molesworth-Cambridge, Reino Unido. En estas páginas se analiza la situación de Túnez tras la Primavera Árabe para entender por qué tantos tunecinos abandonaron su país poco después de la dimisión de Ben Ali. Para ello, primero ofrecemos una rápida visión de la situación del norte de África tras las protestas de 2011 contra el gobierno, con el fin de destacar sus diferencias o similitudes. Este primer paso nos llevará a la cuestión de los combatientes terroristas extranjeros en esta zona. A continuación, nos centraremos en Túnez, analizando la expansión de las organizaciones salafistas en 2011 como resultado de la liberación de sus líderes y su legalización en 2012, tras la elección de la Asamblea Constituyente tunecina en octubre de 2011. A continuación, justificaremos el elevado número de combatientes terroristas extranjeros tunecinos que se unieron a las filas de organizaciones *yihadistas* en Siria o Irak en comparación con el resto de países del norte de África. Algunos países solo experimentaron escasas protestas durante la Primavera Árabe, mientras que otros sufrieron la propagación de la violencia. Finalmente, en la última parte del artículo se dan algunas claves para futuros estudios sobre el problema producido por los combatientes extranjeros que regresan de Siria e Irak.

Panorama del norte de África

En diciembre de 2010, la muerte del vendedor ambulante Mohamed Bouazizi desencadenó una protesta masiva en una pequeña ciudad de Túnez. Se había prendido fuego a sí mismo como forma extrema de denuncia porque su mercancía hubiera sido confiscada. Las manifestaciones se extendieron por todo el país y mucha gente, harta de la administración de Ben Ali, se sumó a ellas. El presidente, en el cargo desde 1987, terminó por abandonar Túnez en enero de 2011. En los meses siguientes, tras algunos intentos de conservación del poder por parte del régimen, se aceptó un «modelo particular de renuncia al poder»[1].

Ese fue el primer acto de la llamada Primavera Árabe. Lo que en principio parecía un movimiento revolucionario, capaz de cambiar la situación social y política del momento, resultó ser lo que el escritor italiano Tomasi di Lampedusa expresó en los siguientes términos en su libro «El gatopardo» *(Il Gattopardo)*: «Si queremos que las cosas sigan como están, habrá que cambiarlas», que es lo mismo que decir: «cambiemos todo para que nada cambie». En cualquier caso, si en Túnez las condiciones sociales parecían no haber sufrido grandes cambios, la democracia mejoró (aunque «no se corresponda por completo con una democracia desarrollada»)[2]. Según el informe

1 MARTÍNEZ FUENTES, Guadalupe, «La transición democrática post-benalista: procedimiento y alcance del cambio político en Túnez», *RJUAM*, 23, 2011, pp. 119-134.

2 PÉREZ BELTRÁN, Carmelo y GARCÍA MARÍN, Javier, «Las libertades públicas en Túnez tras las revueltas de 2011», *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 109, 2015, pp. 69-90.

anual sobre derechos políticos y libertades civiles publicado por Freedom House, desde 2015 Túnez es el único país de Oriente Medio y norte de África, junto con Israel, considerado libre[3].

Antes de centrarnos en el caso de Túnez, es necesario hacer un rápido repaso de los países del norte de África para trazar las diferentes reacciones a la Primavera Árabe. Marruecos se vio ligeramente afectado por las revueltas, aunque el país se convirtió en uno de los principales exportadores de combatientes terroristas extranjeros (unas 1600 personas). El número de marroquíes que se unió a las filas yihadistas en Siria e Irak aumentó en la segunda mitad de 2013[4], es decir, antes de la creación oficial del califato. Quienes abandonaron el país eran en su mayoría jóvenes urbanos marginados. La mayoría tenía menos de 24 años. y vivía en las afueras de ciudades grandes y medianas, sobre todo en el norte. Su radicalización puede explicarse por el caótico proceso de urbanización o por la elevada tasa de desempleo entre los jóvenes (el paro juvenil es del 10 % en todo Marruecos, pero se eleva al 40 % en las ciudades)[5].

El país no ha experimentado ninguna forma de yihadismo interno últimamente. Una explicación de la ausencia de este fenómeno podría estar, en primer lugar, en el esfuerzo y la eficacia de las Fuerzas de Seguridad marroquíes. Tras los atentados de Madrid de 2004 se detuvo a varios terroristas del Grupo Islámico Combatiente Marroquí y, además, su líder, Saad Houssaini, fue encarcelado en 2007[6]. En septiembre de 2014, se adoptaron nuevas medidas para endurecer las leyes antiterroristas. Parece que esas mejoras resultan eficientes. Otro elemento importante que explica la ausencia de grupos yihadistas en Marruecos está relacionado con la presencia del rey Mohamed VI y su política de progreso social. El 17 de junio de 2011, en un discurso emitido por televisión, el monarca se apresuró a anunciar que el 1 de julio de 2011 se celebraría un referéndum sobre las reformas constitucionales en respuesta a las protestas en todo el país. En general, no es probable que la población recurra a la violencia si percibe que se están implantando ciertas mejoras sociales. Pero hay otra razón importante por la que en Marruecos no surgen organizaciones yihadistas. Se debe sobre todo a la legitimidad religiosa del gobierno marroquí. Mohamed VI no es solo un monarca, sino también un líder religioso (*Amir al-Mu'minin*). Por lo tanto, movimientos como Al Qaeda o el EI, inspirados en la religión, deben contar con legitimidad religiosa para

3 Hasta 2012 Túnez se consideraba un país no libre. Entre 2012 y 2014 se consideró un país parcialmente libre. Libertad en el mundo, mapa 2015: https://freedomhouse.org/sites/default/files/01152015_FIW_2015_final.pdf.

4 MASBAH, Mohammed, «Transnational security challenges in North Africa: Moroccan foreign fighters in Syria 2012-2016», *Middle Eastern Studies*, 55:2, p. 184.

5 LEFEBURE, Anaïs, «Chiffres du HCP: Le chomage en baisse, mais les jeunes toujours touchés», *HuffPost Maroc*, 6-V- 2015.

6 ALONSO, Rogelio y GARCÍA REY, Marcos, «The Evolution of Jihadist Terrorism in Morocco», *Terrorism and Political Violence*, 19 (4), 2007; BOTHA, Anneli, *Terrorism in the Maghreb*, IS Monograph Series, 2008, pp. 91-93.

atacar al régimen en el poder. En Marruecos, esta legitimidad no es posible debido a su identidad religiosa.

En Argelia, las múltiples protestas sociales no lograron organizarse en un movimiento de protesta política sólido[7]. Durante unos días, se celebraron algunas manifestaciones por todo el país, pero el 11 de enero de 2011 la situación se había calmado. Podemos teorizar que no hubo muchas protestas violentas porque los recuerdos de la guerra civil de los años noventa aún estaban presentes. El pueblo argelino teme la posibilidad de que regrese la violencia. A principios de 2019 Argelia se enfrentó a un gran reto, con una revuelta interna que se mantuvo incluso después de que el presidente Buteflika abandonara el poder.

Libia, un Estado no unitario, se creó artificialmente a través de la colonización italiana a principios del siglo XX y es el resultado de la fusión de tres grandes áreas: Fezzan, Tripolitania y Cirenaica. Entre ellas hay diferencias significativas en lo que se refiere a desarrollo económico, solidez islámica y presencia tribal[8]. Gadafi gobernó el país con mano dura desde 1969 hasta 2011 y, tras su muerte y el consiguiente fin de la *Jamahiriyya*[9], todo el sistema político se descompuso[10]. Los 42 largos años de dictadura han creado una sociedad sin aspiraciones democráticas, basada esencialmente en la identidad tribal. Así, el islam se ha convertido en uno de los principales elementos de unificación. En resumen, tras el régimen de Gadafi: i) el Estado perdió el monopolio del uso de la fuerza; ii) aparecieron milicias en algunas zonas; iii) se inició un periodo de anarquía y iv) se formaron dos gobiernos diferentes.

Por un lado, Haftar dirige la autoridad de Tobruk (Cirenaica); por otro, en Trípoli, Sarraj impuso su propia autoridad. Haftar y sus tropas se enfrentan a grupos yihadistas que intentan entrar en Libia aprovechando la inestabilidad del contexto posterior a Gadafi. Aunque, según reconoció en una entrevista para *France 24* el 10 de mayo de este año (2019), a menudo «liberaba a los combatientes tunecinos del ISIS después de que sus fuerzas los capturaran».

La radicalización fue intensa en Cirenaica[11], la región más castigada por el régimen de Gadafi y donde se crearon más milicias. A diferencia del resto de los países del Magreb, Libia se ha convertido en receptor de combatientes terroristas extranjeros,

7 THIEUX, Laurence, «El papel de la Sociedad civil argelina en las perspectivas de cambio político en Argelia», *Revista General de Derecho Público Comparado*, 11, 2012.

8 VARVELLI, Arturo, «The Libyan Trilemma: Islam, democracy and rentier state», *Caucasus International*, vol. 3, n.º 1, Primavera-Verano, 2013.

9 RÓZSA, Erzsébet, «The Libyan Revolution: Outcome and Perspectives-The Social Context», *Observatorio de políticas euromediterráneas*, 68 (11), 2011.

10 OMAR, Manal, «Libya: Rebuilding from Scratch», *The Islamist*, Winston Center, 2015.

11 RODRÍGUEZ MAYORGA, Bernardo, «La caída de Sirte y la verdadera naturaleza del Daesh», *Revista Ensayos Militares*, 3 (1), 2017, pp. 61-76.

no solo en exportador[12]. En la actualidad, el peligro para Libia lo representa también la porosidad de su frontera meridional. Sus vecinos del sur y los agentes no estatales se ven muchas veces al borde de un resurgimiento de la actividad insurreccional. Las fuerzas tubu de las tribus del norte de Chad y Níger, vecinos de Libia, son un claro ejemplo de la delicada estabilidad[13].

En Egipto, el 11 de febrero de 2011, cayó el régimen de Mubarak. Uno de los miembros del partido de los Hermanos Musulmanes, Mohamed Morsi, fue nombrado sucesor al ganar las primeras elecciones celebradas tras la Primavera Árabe. Los presidentes Naguib, Nasser, Sadat, Mubarak y Al Sisi eran todos oficiales militares. Mohamed Morsi era el único que no se consideraba vinculado al ejército. En 2013 fue expulsado del poder por un golpe de estado dirigido por su ministro de Defensa, Al Sisi. Una vez en el poder, el nuevo gobierno ilegalizó los Hermanos Musulmanes, basándose en la acusación de que eran una organización terrorista.

La revolución de la plaza Tahrir no es más que un recuerdo lejano, igual que lo es la demanda de más democracia. En 2019, el Parlamento egipcio aprobó medidas que permiten al presidente permanecer en el poder hasta 2030[14]. Según informaba el *NYT*: «La estabilidad ha tenido un coste elevado en términos de libertades civiles y derechos humanos. El país ha encarcelado a decenas de miles de opositores, ha prohibido cientos de sitios web y ha ejercido un férreo control sobre los tribunales. El gobierno controla los medios de comunicación casi en su totalidad y la tortura es habitual en las cárceles egipcias, según afirman grupos de derechos»[15].

Sin embargo, agentes internacionales apoyan a Al Sisi y celebran sus políticas contra la radicalización islamista. Así, las Fuerzas Militares y los servicios de inteligencia de Egipto llevan a cabo una dura tarea de lucha contra la insurgencia en el Sinaí, cerca de la frontera con Israel[16].

Por lo tanto, la inestabilidad regional en el norte de África ha aumentado i) los atentados terroristas en toda esta zona, ii) la radicalización individual y iii) el auge de los combatientes terroristas extranjeros.

12 FUENTE COBO, Ignacio, «Libia, la Guerra de todos contra todos», IEEE, 46, 2014.

13 TUBIANA, Jérôme y GRAMIZZI, Claudio, *Lost in Trans-Nation. Tubu and other Armed Groups and Smugglers along Libya's Southern Border, Small Army Survey*, Ginebra, Informe 2018, p. 43.

14 «Egypt constitutional referendum approved, cementing Sisi's power to 2030», *Middle East Eye*, 23-IV-2019.

15 WALSH, Declan, «El-Sisi May Rule Egypt Until 2034 Under Parliamentary Plan», *The New York Times*, 14-II-2014; SZMOLKA VIDA, Inmaculada, *Political changes in the Middle East and North Africa*, Universidad de Edimburgo, 2017; ÁLVAREZ-OSSORIO, Ignacio (ed.), *La primavera árabe revisitada*, Cizur Menor, Thomson Reuters Aranzadi, 2015; ÁLVAREZ-OSSORIO, Ignacio (ed.), «Sociedad civil y contestación en Oriente Medio y Norte de África», *CIDOB*, 2013.

16 DENTICE, Giuseppe, *The Geopolitics of Violent Extremism: The Case of Sinai*, Instituto europeo del Mediterráneo, 2018, pp. 30-35.

Un breve análisis de la tendencia de los atentados terroristas regionales en el norte de África revela que la gran mayoría de las muertes se producen en la región de Oriente Medio y norte de África[17]. Entre 2002 y 2017 casi 90 000 personas han sido asesinadas en la región. Si nos centramos en el norte de África, entre 2003 y 2007, la mayoría de los atentados terroristas se produjeron en el norte de Argelia y el sureste de Chad. Luego, entre 2008 y 2012 el número de atentados terroristas disminuyó (de 1020 a 789) y la debilidad de Libia aumentó la presencia terrorista dentro del país. Entre 2013 y 2018 la violencia creció (3159 atentados, según el Índice Global de Terrorismo de 2018). Más recientemente, según el análisis realizado por Marta Summers para el Observatorio Internacional de Estudios sobre Terrorismo, la violencia yihadista en el Magreb disminuyó, pero se disparó en el Sahel. En cualquier caso, en marzo y abril de 2021 Túnez fue el único país del Magreb que sufrió atentados terroristas[18].

Resumen sobre combatientes terroristas extranjeros

La presencia de combatientes terroristas extranjeros en los campos de batalla no es nueva, especialmente en las guerras civiles. Podrían citarse muchos ejemplos y algunos de ellos podrían considerarse, en términos generales, intervenciones armadas negativas. En el pasado, y para no salirnos del yihadismo, hay que destacar la presencia de combatientes extranjeros en Afganistán durante la invasión de la Unión Soviética desde 1979. A partir de 1984-1985 aumentó la presencia de yihadistas salafistas extranjeros. Se llamaban luchadores por la libertad y se refugiaban en Peshawar (Pakistán), una zona fronteriza cercana a Afganistán[19]. Una vez terminada la guerra, los combatientes por la libertad regresaron a sus ciudades de origen o a otros lugares para continuar con la yihad; hubo otros que prefirieron quedarse en Peshawar o en Afganistán[20]. Quienes regresaban a sus países, a menudo, se enfrentaban a largos periodos de encarcelamiento. En la cárcel, aprovechando la fama que les otorgaba ser luchadores por la libertad, radicalizaron a otros reclusos.

Ahora los antiguos combatientes por la libertad se denominan combatientes extranjeros, pero su identidad es bastante similar. La gran mayoría son yihadistas salafistas que abandonaron sus países para combatir la yihad, especialmente en Siria e Irak.

17 INSTITUTO PARA LA ECONOMÍA Y LA PAZ, *Índice Global de Terrorismo 2018,* p. 53.

18 Véanse los informes de Marta Summers sobre el Magreb y el Sahel para el OIET: https://observatorioterrorismo.com/yihadismo-en-el-magreb-y-el-sahel/.

19 KEPEL, Gilles, *Jihad, ascesa e declino*, Roma, Carocci Editore, 2016, p. 156 y ss.

20 MARRERO ROCHA, Inmaculada, «Foreign Fighters and Jihadist: Challenges for International and European Security», *Paix et securité international*, n.º 3, 2015, pp. 83-108.

Como se indica en un análisis de 2017 de Richard Barret para el Soufan Center, es muy difícil calcular el número exacto de combatientes terroristas extranjeros[21]. Según Naciones Unidas, más de 40 000 combatientes extranjeros viajaron a Siria e Irak para unirse al EI desde más de 100 países[22].

El norte de África es uno de los principales exportadores de combatientes terroristas extranjeros (FTF, por sus siglas en inglés) a Siria e Irak:

FTF a Siria e Irak	Túnez	Marruecos	Argelia	Libia	Egipto
	3000	1600	260	600	600
Número de habitantes	11 millones	34 millones	42 millones	6 millones	98 millones

Fuentes: Soufan Group y Renard[23].

Como se puede apreciar en la tabla anterior, la gran mayoría de los combatientes terroristas extranjeros del norte de África que viajaron a Siria e Irak proceden de los dos países más estables, Marruecos y Túnez. El primero experimentó pocos problemas con la Primavera Árabe; el segundo, llevó a cabo un proceso de transición rápido y exitoso. Para explicar esto, citamos al académico Tore Bjorgo. Según él, las democracias fuertes y los regímenes autoritarios fuertes son menos susceptibles al terrorismo que los regímenes débiles[24] (ya sean democráticos o autoritarios). Afirma que: «La falta de democracia, de libertades civiles y de Estado de derecho es una condición previa para muchas formas de terrorismo interno. La relación entre la coerción gubernamental y la violencia política tiene forma de U invertida; las sociedades más democráticas y las más totalitarias tienen los niveles más bajos de violencia opositora»[25]. Sin duda, la radicalización en Túnez y Marruecos no se puede explicar exclusivamente con la teoría de Bjorgo, pero creemos que es crucial entender que ciertos tipos de radicalización son más comunes en regímenes débiles[26].

21 BARRET, Richard, «Beyond the Caliphate: Foreign Fighters and the Threat of Returnees», The Soufan Center, octubre de 2017, p. 9.

22 «Greater Cooperation Needed to Tackle Danger Posed by Returning Foreign Fighters, Head of Counter-Terrorism Office Tells Security Council», Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 28 de noviembre de 2017: https://www.un.org/press/en/2017/sc13097.doc.htm.

23 WATANABE, Lisa, «The Next Steps of North Africa's Foreign Fighters», *CSS Analyses in Security Policy*, n. 222, marzo de 2018, p. 3; RENARD, Thomas, «Returnees in the Maghreb: comparing policies on returning foreign terrorist fighters in Egypt, Morocco and Tunisia», *Egmont Paper*, 107, 2019.

24 WEINBERG, Leonard, *Democracy and Terrorism. Friend or Foe?*, Londres, Routledge, 2013, p. 7.

25 BJORGO, Tore, *Root Causes of Terrorism*, Norwegian Institute of International Affairs, Oslo, 2003, p. 234.

26 LINZ, Juan, «Transiciones a la democracia», *REIS*, 51, 1990, pp. 7-33; LEVITSKY, Steven y WAY, Lucan, «The rise of competitive authoritarianism», *Journal of Democracy*, 13 (2), 2002, pp. 51-65; HONIG, Or, Arthur, «Coercing Weak Regimes to Stop Supporting Terrorism: How and When it can be Done», *Comparative Strategy*, 32 (3), 2013; STORM, Lise, «The Persistence of Authoritarianism as a Source of Radicalization in North Africa», *International Affairs*, 85 (5), 2009.

Perspectiva en Túnez

Tras la Primavera Árabe, Túnez lideró una transición que se considera un ejemplo de cómo recuperar la estabilidad tras una época de problemas. Como hemos visto anteriormente, la Primavera Árabe se desencadenó en Túnez. A pesar de surgir entre las clases bajas, la clase media fue crucial en el proceso de cambio político. Un alto nivel de corrupción y el aumento de la desigualdad en un país en el que los jóvenes con formación no encontraban trabajo que se correspondiera con sus estudios fueron algunas de las razones que desataron la ira en todo Túnez. Como agravante, a esto se debe añadir la represión que llevó a cabo el gobierno.

Aunque Túnez alcanzó logros políticos inimaginables (por ejemplo, acabó siendo gobernado por una coalición de partidos laicos e islamistas), la situación económica y social no ha mejorado. La tasa de desempleo es más alta que con el régimen de Ben Ali (16 % en 2019, antes de la COVID-19, 13 % antes del derrocamiento de Ben Ali y llegó al 18 % en 2011); el desempleo juvenil es aún peor. La tasa de desempleo entre licenciados universitarios se situaba en torno al 30 % tras la Primavera Árabe[27]. La conclusión a la que podemos llegar es que el sistema tunecino no está preparado para absorber a trabajadores altamente especializados, especialmente en un país que ha experimentado un rápido proceso de urbanización[28].

Para entender el proceso de radicalización y el elevado número de combatientes extranjeros procedentes de la clase media que salieron de Túnez para llegar a Siria e Irak, podemos analizar brevemente la llamada privación relativa[29]. Es importante rechazar la idea predominante de que el yihadismo es solo una cuestión de pobreza[30]. Por supuesto, el empobrecimiento puede aumentar la radicalización de algunos individuos, pero no hay pruebas que relacionen la pobreza con el yihadismo. Para entender el proceso de radicalización es esencial destacar la importancia de las expectativas frustradas.

Ted Gurr explica la privación relativa como el sentimiento que se experimenta cuando se percibe cierta carencia. Según Gurr, un individuo puede sentirse decepcionado cuando consigue menos de lo que esperaba[31].

27 DATOS DEL BANCO MUNDIAL (2013), https://data.worldbank.org/indicator/SL.UEM.ADVN.ZS?locations=TN.

28 «El desempleo juvenil en Egipto se concentra entre quienes tienen estudios universitarios: El 34 % de los graduados están ahora sin trabajo y muchos más se ven atrapados en trabajos inseguros, de bajo estatus y mal pagados», Harry Pettit, «Selling hope without reward: youth unemployment in Egypt», The Forum ERF Policy Portal, 29-V-2018.

29 BRENNAN, Daniel y DE CORRAL, Miguel, «The Fight Against Terror Needs Better Data», *Foreign Policy*, 2-X-2018.

30 BHATIA, Kartika y GHANEM, Hafez, «How do education and unemployment affect support for violent extremism?», *Brookings*, 22-III-2017.

31 GURR, Ted, *Why men rebel*, Londres, Routledge, 1970.

Probablemente, podríamos afirmar que las rebeliones surgieron de la frustración de las expectativas de los jóvenes estudiantes más formados[32]. Hertog y Gambetta aplican la privación relativa a yihadistas que estudiaron ingeniería, pero que no encontraron un trabajo adecuado a su elevado nivel educativo[33]. Cuando las aspiraciones son altas, sobre todo tras un periodo de mejora social, la frustración de esta gran expectativa puede desencadenar en un foco de rebelión[34]. Runciman añadió que si la privación no es individual, sino colectiva, la radicalización política suele ser inusualmente rápida[35]. Aportan una descripción de lo que denominan «privación fraternalista», que se da cuando los miembros de un mismo grupo social consideran que su grupo sufre una privación colectiva. Es importante subrayar que, por lo general, en el norte de África la percepción de una condición de desigualdad injusta no provoca un conflicto entre los diferentes grupos. En cambio, se suele considerar que los responsables de esa situación injusta son el Gobierno local y occidente[36].

En el caso que analizamos aquí, la privación relativa aumentó cuando los jóvenes que participaron activamente en la Primavera Árabe se dieron cuenta de que nada había cambiado y sus expectativas respecto a una vida mejor se vieron frustradas.

La existencia de zonas empobrecidas en Túnez también es importante para entender la radicalización. El país parece estar dividido en dos partes diferentes: una zona urbana (más moderna) en las regiones del este y una zona rural más desfavorecida, en el oeste y el sur. Aquí, más que la pobreza, es la desigualdad social lo que se percibe como un verdadero agravio. Cerca de las fronteras (tanto argelinas como libias) la situación es aún peor. Amplias zonas desarrollaron una economía informal basada en el contrabando y en todo tipo de tráfico ilegal de entrada y de salida[37]. Sin embargo, cuando Libia cerró su frontera, en 2015, harta de que los tunecinos entraran en su territorio para unirse a las milicias, la población de la zona acabó perdiendo su único medio de vida. Por eso, la propagación de organizaciones civiles salafistas tras la caída del régimen de Ben Ali fue bien recibida en todas esas zonas necesitadas. Los grupos

32 Véase el número relativamente elevado de combatientes extranjeros con estudios en DODWELL, Brian, MILTON, Daniel y RASSLER, Don, «The Caliphate's Global Workforce: An Inside Look at the Islamic State's Foreign Paper Trail», *USMA*, 2016.

33 GAMBETTA, Diego y HERTOG, Steffan, *Ingegneri della jihad*, Milán, Università Bocconi Editore, 2016.

34 *Ibidem*, p. 41 y siguientes.

35 RUNCIMAN, Walter Garrison, *Relative Deprivation and Social Justice*, Londres, Routledge, 1966.

36 SAYYID, Salman, *A Fundamental Fear. Eurocentrism and the Emergence of Islamism*, Zed Books, 2004; LEÓN, Cristobal *et al.* «El radicalismo islamista en las sociedades occidentales: prejuicio, identidad social y legitimación del terrorismo», *Psicología conductual*, n.º 2, 2005, pp. 311-330; MUELAS LOBATO, Roberto, *El camino de la radicalización: rutas psicosociales hacia el prejuicio y el extremismo violento en conflictos religiosos y culturales*, tesis doctoral, Universidad de Granada, 2019.

37 TORELLI, Stefano, «Mainstream Institutionalization *vs* Disenfranchised Radicalization in Tunisia», en *The arc of Crisis in the Mena Region*, Milán, ISPI, 2018, p. 121.

salafistas llenaron el vacío generado por una débil presencia política. Así, asumieron ciertas tareas gubernamentales y, en consecuencia, se perciben como organizaciones benéficas que ayudan a sectores necesitados de la población[38].

El salafismo también ha crecido entre los jóvenes[39]. Algunos estudiantes universitarios han radicalizado su interpretación del Corán. Bajo el régimen de Ben Ali, las universidades se consideraban lugares libres donde se podía expresar el desacuerdo con el poder, pero tras la Primavera Árabe fueron testigo del enfrentamiento entre estudiantes religiosos y laicos. Algunas de ellas solicitaron aulas separadas (unas para mujeres y otras para hombres), pidieron la libertad de llevar hiyab y solicitaron un espacio para la oración[40].

Una profesora de español de la Universidad de Manouba a la que entrevisté [41] afirmaba que, tras las revueltas de 2011, algunos de sus alumnos habían modificado su comportamiento, y ahora se vestían a la manera islamista y expresaban su rabia contra occidente. Lo ocurrido podría entenderse como una crisis generacional basada en un contraste ideológico y, también, como un enfrentamiento contra la política. De hecho, a pesar del supuesto entusiasmo por el proceso democrático, hubo una participación muy baja en las elecciones de 2011, en las que solo votó el 17 % de los jóvenes de entre 18 y 35 años.

En 2011 el partido islamista *Al Nahda* obtuvo la mayoría. Desde entonces, comparte el poder con el partido laico *Nidaa Tounes*. El apoyo a *Al Nahda* se ha descrito más como un voto de protesta que como un voto islamista real y consciente[42]. El islam político fue duramente reprimido durante el régimen de Ben Ali, expulsado del sistema socioeconómico. Ahora, una vez legalizado (como analizaremos a continuación), se ha convertido en un símbolo de libertad política. En cualquier caso, *Al Nahda* no es un partido antisistema y su fundador, Rashid Gannushi, mantuvo el partido en una posición moderada y su ideología, comparada con otras fuerzas islamistas de todo el norte de África, es bastante liberal, aunque también tiene un pequeño núcleo salafí[43].

38 FAHMI, Georges y MADDEB, Hamza, *Market for Jihad. Radicalization in Tunisia*, Carnegie Middle East Center, 2015, p. 5.

39 MARKS, Monica, «Youth Politics and Tunisian Salafism: Understanding the Jihadi Current», *Mediterranian Politics*, 18:1, pp. 104-111.

40 DALEY, Suzanne, «Tensions on a Campus Mirror Turbulence in a New Tunisia», *The New York Times,* 11-VI-2012.

41 Las entrevistas tuvieron lugar en marzo de 2019. Las personas entrevistadas prefieren no revelar su identidad.

42 McCARTY, Rory, «When Islamists Lose: the Politicization of Tunisia's Ennahda», *The Middle East Journal*, 72 (3), 2018, pp. 365-384.

43 PRIEGO, Alberto, «El populismo islámico: una repuesta no occidental a la globalización», *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 119, 2018, pp. 161-184.

El 6 de octubre de 2019, Túnez se enfrentó a nuevas elecciones. El partido *Al Nahda* volvió a ganar, pero perdió 17 escaños. Para *Nidaa Tounes* el desplome fue aún peor, perdiendo hasta 83 escaños. *Qalb Tounes* (Corazón de Túnez), un nuevo partido político definido como un grupo de centro-izquierda, laico y populista, obtuvo 38 escaños y se consolidó como el segundo partido más votado.

Una semana después, el 13 de octubre, se celebró la segunda vuelta de las elecciones presidenciales. Kaïs Saïed (Partido Independiente) fue elegido presidente, tras imponerse a Nabil Karoui (Corazón de Túnez). En esta campaña electoral, la cuestión del terrorismo no se menciona como un problema importante de Túnez. Karoui y Saïed prefirieron no nombrar un problema que habría sido la espina en la carne para el partido *Al Nahda*, acusado de permisividad hacia los movimientos yihadistas, pero no para sus propios partidos. El terrorismo se presentaba como un tema delicado de abordar y nada útil para utilizarlo en contra de los demás candidatos. En cambio, cuestiones sociales como los bajos salarios, el desempleo (sobre todo entre los jóvenes) y el deterioro de los servicios públicos fueron la esencia de esta campaña[44]. Al abordar la cuestión social y constitucional que surgió durante la revolución, Karoui recibió el apoyo masivo de los jóvenes. Según el Instituto de Sondeos Sigma, cerca del 90 % de los jóvenes de entre 18 y 25 años le votaron[45].

En Túnez reina una decepción social generalizada. Según el Afrobarómetro de 2018[46], el 79 % de los tunecinos afirma que el país va en la dirección equivocada; cerca del 72 % de la población percibe la situación económica como «bastante mala» o «muy mala»; casi seis de cada diez tunecinos piensan que Túnez «no es una democracia» o es una «democracia con grandes problemas»; solo el 46 % de los tunecinos cree que la democracia es la forma de gobierno más deseable, frente al 70 % de 2013[47]. La situación actual de COVID-19 hizo crecer la preocupación de la población por los problemas económicos y activó algunas protestas contra el nuevo primer ministro, Hichem Mechichi, en el cargo desde 2020. Una vez más, las protestas arrancaron por un pequeño suceso: un pastor fue golpeado por la policía en la ciudad de Siliana. Aquello desencadenó enfrentamientos en ciudades y pueblos de todo Túnez desde mediados de enero de 2021, que fueron reprimidos con dureza por las fuerzas de seguridad. Por lo tanto, diez años después de la Revolución de los jazmines, la tensión aumenta en Túnez debido, sobre todo, a la crisis pandémica, que ha tenido un fuerte impacto en la economía, creando agravios económicos a largo plazo, empeorando la tasa de desempleo y contrayendo el PIB[48]. Esta «difícil

44 «Presidentielle Tunisienne: le thème du terrorism relégué au second plan», *Le Monde*, 12-IX-2019.

45 SAFI, Michael, «Tunisia election: Robocop Kais Saied wins presidential runoff», *The Guardian*, 14-X-2019.

46 MEDDEB, Youssef, «Support for democracy dwindles in Tunisia amid negative perceptions of economic conditions», *Afrobarometer*, edición n. 232, 3-IX-2018.

47 EDROOS, Faisal, «Four things to know about Tunisia's parliamentary election», *Middle East Eye*, 5-X-2019.

48 MANSOUR, Nadia, «Socio-Economic Impacts of Covid-19 on the Tunisian Economy», *Journal of the International Academy for Case Studies*, 26 (4), 2020: https://www.abacademies.org/articles/socioeconomic-impacts-of-covid19-on-the-tunisian-economy-9481.html.

situación económica se ha complicado aún más por las graves luchas políticas internas», como subraya Yasmina Abouzzohour[49].

Organizaciones salafistas en Túnez

La Primavera Árabe fue protagonizada por un grupo heterogéneo de personas que no pertenecían a ninguna organización clara, ni tenían una orientación política concreta. Por aquel entonces, los islamistas aún no se encontraban en las calles. Sin embargo, tras el proceso revolucionario, surgieron grupos salafistas. Aprovecharon su reinserción social, porque bajo el gobierno de Ben Ali estaban ilegalizados. La mayoría de sus miembros fueron encarcelados como consecuencia de la aplicación de la nueva ley antiterrorista número 75 de 2003, que provocó unas 2000 detenciones dentro de la comunidad salafí de individuos sospechosos de terrorismo[50].

De acuerdo con la política de *Al Nahda* de pluralismo y respeto a los derechos de las minorías, muchas personas encarceladas acusadas de yihadismo fueron amnistiadas y puestas en libertad. Al mismo tiempo, apareció un gran número de mezquitas clandestinas, no estaban bajo el control del gobierno. Muchas se cerraron tras los atentados de Susa, en junio de 2015, acusadas de difundir un mensaje de radicalización.

Las organizaciones salafistas perseguían la aplicación de la *sharía* y protagonizaron protestas (a menudo violentas) contra, por ejemplo, un canal de televisión en octubre de 2011, que emitió la película *Persépolis*, en la que se representa al profeta como un ser humano, o contra bares y restaurantes abiertos durante el Ramadán.

La doble ramificación de *Al Nahda*, una más liberal y otra cercana al salafismo, fusionó ambas partes para evitar la marginación. En 2012 se legalizaron cuatro partidos políticos salafistas (*Jabath al-Islah*, *al-Rahma*, *Al-Asala* e *Hizb ut-Tahrir*).

En cualquier caso, los grupos salafistas no eran agentes nuevos en Túnez. En realidad, este fenómeno surgió a principios de la década de los ochenta. El Frente Islámico Tunecino, por ejemplo, surgió en 1986, pero su influencia duró muy poco debido a la represión del gobierno. Algunos de sus militantes se unieron a la yihad en Bosnia o Afganistán. Tras el derrocamiento de Ben Ali, muchos de esos individuos que habían abandonado Túnez para luchar en el extranjero y que nunca habían regresado por miedo a ser detenidos, volvieron a su país y se unieron a otros yihadistas liberados de la cárcel para formar *Jabath al-Islah*. Este partido político salafí acabó siendo legalizado en 2012 y su presidente era un antiguo líder del Frente Islámico Tunecino.

Hizb ut-Tahrir (*Ettahrir*) es otra organización salafista activa desde la década de los ochenta, pero solo de forma clandestina. *Ettahrir* también fue legalizada tras la caída

49 ABOUZZOHOUR, Yasmina, «Caught in transition: Tunisia's protests and the threat of repression», *European Council on Foreign Relations:* https://ecfr.eu/article/caught-in-transition-tunisias-protests-and-the-threat-of-repression/.

50 MAGRO CHECA, Paula, «Evolución del fenómeno salafista en Túnez», IEEE, 9-VII-2018, p. 5.

del régimen de Ben Ali. Durante la década de los noventa, muchos de sus miembros fueron encarcelados, acusados de reclutar personas para enviarlas al extranjero a luchar por la yihad. Para describir la verdadera característica de *Ettahrir* es interesante citar las declaraciones de su líder el 24 de octubre de 2011, el día después de las elecciones a la asamblea constituyente: «Resulta evidente que *Hizb ut-Tahrir* rechaza la democracia, considera que el sistema es *kafir* [infiel] y que contradice totalmente el islam, pero [*Ettahrir*] trabaja para librar a los musulmanes del mal y la falsedad»[51]. Actualmente, *Ettharir* es un movimiento salafista muy desafiante para el Gobierno tunecino. Se trata de una organización salafista transnacional formada por jóvenes que admiran el islamismo de los Hermanos Musulmanes.

En Túnez, la mayor organización salafista hasta el momento es *Ansar al Sharia* (AST)[52]. Su líder, Abu Ayyad, salió de prisión en marzo de 2011 y, un mes después, creó *Ansar al Sharia*. Él y otros miembros fundadores de esta organización fueron condenados a prisión en los ochenta por haber creado el grupo terrorista Grupo Combatiente Tunecino, que solía enviar combatientes a Afganistán para la yihad. Una vez en prisión, Abu Ayyad confraternizó con otros reclusos que estaban en la cárcel por su hostilidad hacia Ben Ali. Como se puede apreciar, todos ellos eran tunecinos que habían rechazado las condiciones de Túnez[53]. *Ansar al Sharia* tiene un doble núcleo: lleva a cabo una política de promoción de las actividades misioneras dentro de Túnez (especialmente en las zonas más necesitadas, en las que la carencia del Estado es evidente y donde intenta asemejarse a *Hizbulá* en Líbano o a *Hamás* en Palestina, promoviendo la ayuda social), por otro lado llama a la yihad en el extranjero[54].

En Túnez podría estar ocurriendo lo que Mohamed Masbah describió para Marruecos. Afirmó que «las autoridades de Rabat pasaron por alto el fenómeno de los voluntarios que se dirigían a Siria, lo que explica que tantos marroquíes lograran unirse a grupos radicales en Siria en 2013. Esta política se basaba en el deseo de sacarlos del país, permitiendo que los yihadistas salafistas nacionales tuvieran un espacio de lucha fuera de las fronteras del país»[55]. Desde luego, no hay pruebas al respecto, por lo que hay que tener cuidado antes de afirmar que *Al Nahda*, o más en general el gobierno, llegaran a un acuerdo con los grupos salafistas, pero *a priori* no se puede rechazar esta posibilidad. Con el tiempo, el comportamiento de

51 Hizb ut-Tahrir Túnez, «En respuesta a las noticias de la agencia de noticias palestina Ma'an», 24 de octubre de 2011, http://www.ht-tunisie.info/info/index.php/contents/entry_72.

52 GARTENSTEIN-ROSS, Daveed, «Ansar al-Sharia Tunisias' Long Game: Dawa, Hisba y Jihad», *Documento de investigación del ICCT*, mayo de 2013, p. 8.

53 TORELLI, Stefano, MERONE, Fabio y CAVATORTA, Francesco, «Salafism in Tunisia: Challenges and Opportunities for Democratization», *Middle East Policy Council*, vol. XIX, n.º 4, 2017.

54 ZELIN, Aaron, «Hizb ut-Tahrir y Ansar al-Shari'ah: New Forms of Islamist Activism in Tunisia», *Middle East History and Theory Conference*; TORELLI, Stefano, *La Tunisia contemporanea*, Bolonia, Il Mulino, 2015, pp. 164-165.

55 MASBAH, Mohamed, «Transnacional security challenges in North, Africa: Moroccan foreign fighters in Syria 2012-2016», *Middle Eastern Studies*, 55:2, p. 184.

la AST se volvió cada vez más agresivo y algunos de sus miembros fueron acusados de terrorismo. De hecho, el gobierno tunecino la ilegalizó en agosto de 2013, tras dos asesinatos políticos y tras encontrar vínculos con Al Qaeda[56]. Para enviar un mensaje de intento de democratización completa de Túnez, *Al Nahda* tuvo que distanciarse del islam radical.

De todos modos, la estrategia de expulsar a las organizaciones salafistas del sistema político podría plantear ciertos problemas. A menudo, la marginación es una causa directa de la radicalización y se sabe que es complicado vigilar a un grupo clandestino[57]. La ilegalización, sobre todo si va seguida de represión (entre 2013 y 2014, más de 1000 personas han sido encarceladas en virtud de la ley antiterrorista) tiene pocas probabilidades de éxito[58]. Por ello, el partido en el poder, *Al Nahda*, se ha esforzado por incluir a los partidos salafistas en el entorno político tunecino. Con ello, no solo pretende lograr una estabilidad social duradera, sino que también desea expresar una suerte de islam político alejado de la galaxia salafista. Ahora mismo, en Túnez, la gran mayoría de los grupos salafistas no llaman a la yihad, no están de acuerdo con el gobierno actual, pero tampoco lo consideran un enemigo[59]. Los líderes de *Al Nahda* saben que cualquier tipo de ilegalización no haría que la mayoría de grupos salafistas radicales desaparecieran, sino que simplemente pasarían a la clandestinidad.

En resumen, a continuación se indican las organizaciones salafistas más relevantes de Túnez:

Nombre	**Creada en**	**Legalizada en**	**Salafismo político**
Jabhat al Islah	2011	2012	Sí
Hizb ut Tahrir (*Ettahrir*)	Principios de los ochenta	2012 (prohibida en 2016)	Sí
Al Asala	2011	2012	Sí
Al Rahma		2012	Sí
Al Jamiyya al-Wasatiyya li-l-Tawiyyawa wa-l-islah	2011	2011	No
Ansar al Sharia	2011	2011 (prohibida en 2013)	No
Katibat Uqbah ibn Nafi		Grupo yihadista salafista miembro de AQMI	No
Jund al-Khilafah		Grupo yihadista salafista miembro del IS	No

Combatientes terroristas extranjeros en Túnez

56 JONES, Seths *et al.*, «The Evolution of the Salafi-Jihadist...», p. 24; CLARKE, Colin y MOGHADAM, Assaf, «Mapping Today's Jihadi Landscape and Threat», *FPRI*, 2018, p. 350; MARTÍNEZ FUENTES, Guadalupe, «Ennahda ante el cambio político en Túnez: 2011-2013», *Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos*, n.º 15, 2013, pp. 31-53.

57 SADIKI, Larbi, «Regional development in Tunisia: the consequences of multiple marginalization», *Brookings*, 14-I-2019.

58 TORELLI, Stefano, *La Tunisia contemporanea...*, p. 169.

59 TORELLI, Stefano, MERONE, Fabio y CAVATORTA, Francesco, «Salafism in Tunisia...».

Según una investigación del Soufan Group de 2015, unos 6000 tunecinos abandonaron el país para unirse a las filas del EI[60]. El mismo Soufan Group, dos años después, rebajó esa cifra a 2921. El erudito Aaron Zelin lo redujo aún más, con 2900 individuos[61]. Zelin también afirma que, por un lado, los servicios de seguridad tunecinos impidieron la salida de otros 27 000 y, por otro lado, argumenta que se reclutaron combatientes terroristas extranjeros en todo Túnez y no solo en algunas zonas concretas, como las cercanas a las fronteras con Argelia y Libia, según defendieron algunos estudiosos[62]. De hecho, aunque existan ejemplos de barriadas o zonas más radicalizadas que otras, también es importante destacar que no todos los que viven en el mismo lugar acaban actuando de la misma manera.

Los reclutamientos para la guerra civil siria comenzaron en 2012, pero se intensificaron entre la primavera de 2013 y el verano de 2014. Hay que tener en cuenta que la represión del gobierno tunecino contra *Ansar al Sharia* (AST) comenzó a principios de 2013 y, como analizamos anteriormente, la organización fue declarada grupo terrorista en agosto de ese año[63]. Desde la creación de otro frente yihadista en 2014 en Libia[64], muchos individuos tunecinos han cruzado la frontera para iniciar su militancia allí.

Quienes abandonaron Túnez y se unieron a la yihad lo hicieron impulsados por múltiples motivaciones: principalmente, agravios locales y problemas individuales. Por lo tanto, no existe una única causa que sirva para explicar la radicalización[65]. Deberíamos dividir el ecosistema en tres niveles (macro, meso y micro), proporcionando explicaciones sobre la radicalización de una persona aparentemente normal que decide convertirse en combatiente terrorista extranjero.

A pesar de que los estudiosos están más convencidos de que el macrosistema no es crucial para explicar la radicalización, Cavatorta y Merone afirman que «aunque la teoría de la radicalización por motivos sociales y económicos no puede verificarse

60 *Foreign Fighters. An updated Assessment of the Flow of Foreign Fighters into Syria and Iraq*, The Soufan Groups, diciembre de 2015, p. 5; BUENO FERNÁNDEZ, Alberto, «De El Bardo a Ben Gardane, un año de terror», *Revista UNISCI*, n.º 41, 2016, pp. 163-180.

61 ZELIN, Aaron, «Tunisian Foreign Fighters in Iraq and Syria», *Policy Notes*, 2018, p. 5.

62 *Foreign Fighters. An updated Assessment of the Flow...*, p. 11; TSG IntelBrief, «The International Hotbeds of the Islamic State», The Soufan Group, 22 de julio de 2015,http://soufangroup.com/tsg-intelbrief-the-international-hot- beds-of-the-islamic-state/. La ciudad es conocida por ser un importante centro de contrabando tunecino de armas y otros productos de contrabando.

63 DURÁN CENIT, Marién y BADOS NIETO, Víctor Mario, «The Political and Security Repercussions of the Islamic State in the MENA Region», en SZMOLKA VIDA, Inmaculada, *Political changes in the Middle East and North Africa*, Universidad de Edimburgo, 2017, pp. 281-300.

64 SOTO REYES, Javiera *et al.*, «La distribución del poder en la Libia post Gadafi: un análisis desde la Sociología del poder», *Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos*, 23, 2017, pp. 47-75.

65 Sobre la radicalización yihadista y el perfil del terrorista véase DE LA CORTE IBÁÑEZ, LUIS y JORDÁN, Javier, *La yihad terrorista*, Madrid, Síntesis, 2007.

en todos los casos, a menudo existe una correlación entre estos dos factores»[66]. La comunidad o las instituciones representan el sistema meso que, en nuestra opinión, no es crucial para definir un proceso de radicalización. Sin embargo, el nivel micro representa el entorno en el que ha crecido cada persona: su familia o su grupo de amigos. Sageman explica la importancia de las redes de amigos y familiares[67]. El pequeño grupo de camaradas suele ser muy atractivo para los jóvenes que han crecido en el mismo barrio. Scott Atran subraya la importancia de jugar en el mismo equipo de fútbol, estudiar en el mismo colegio o vivir en el mismo entorno. Descubrió que casi dos tercios de las muestras que estudió se unieron a la yihad a través de amigos y aproximadamente una cuarta parte a través de vínculos familiares[68]. La familia es otro entorno favorable para la radicalización. No obstante, el vínculo entre hermanos o primos es más estrecho que el vínculo entre padres e hijos. De hecho, esto suele ocurrir en todo tipo de grupos de radicalización. Los jóvenes son más propensos a ser críticos con sus padres (especialmente con su padre) que con sus hermanos. Hay una enorme brecha generacional entre padre e hijo[69].

A esto hay que añadir todos aquellos acontecimientos que hayan marcado la vida del individuo, como la violencia, los abusos sexuales, el divorcio, el encarcelamiento, etc. Sin embargo, aunque todo lo que hemos discutido hasta ahora puede, sin duda, proporcionar una explicación importante para entender la radicalización de las personas que se convierten en combatientes extranjeros, uno de los factores de radicalización más fundamental es la voluntad del individuo de pertenecer a un grupo terrorista y la libre voluntad de atacar a las personas. Los individuos que se unen a una organización terrorista crean una narración basada en la legitimación de la violencia[70].

Según una encuesta publicada por el Instituto Tunecino de Estudios Estratégicos en la que se entrevistó a 82 condenados por terrorismo (50 de ellos combatientes extranjeros retornados de Siria) los yihadistas tunecinos tienen, en su mayoría, entre 25 y 29 años. Por lo tanto, no son tan jóvenes como los terroristas del pasado. Por ejemplo, las Brigadas Rojas o los militantes de ETA eran mucho más jóvenes. Casi el 85 % de ellos tenía un trabajo. De hecho, la tasa de desempleo entre los yihadistas es inferior a la nacional. A saber: el porcentaje de desempleo nacional es del 15 %, pero solo el 9,8 % de los encuestados estaba en paro. Su situación financiera es superficialmente

66 CAVATORTA Francesco y MERONE, Fabio, *Salafism after the Arab Awakening*, Londres, Hurst & Company, 2016, p. 159.

67 SAGEMAN, Marc, *Understanding Terror Networks*, Universidad de Pensilvania, 2004.

68 ATRAN, Scott, «Who becomes a terrorist today?», *Perspectives on Terrorism*, 2:(5), 2008, p. 6.

69 VÁZQUEZ, Alexandra, «Why die for my sibling? The positive association between identity fusion and imagines loss with endorsement of self-sacrifice», *International Journal of Social Psychology*, 3 (34), 2019, pp. 413-438. Sobre los contrastes entre padres e hijos es muy interesante este libro autobiográfico: HUSAIN, Ed, *The Islamist*, Penguin, 2009, pp. 36-47.

70 TORRES SORIANO, Manuel, «La tiranía de los pequeños números: el factor individual en la propaganda yihadista», *UNISCI*, n.º 44, 2017.

decente, o bien trabajan o son mantenidos por sus familias. Alrededor de la mitad de los entrevistados declararon haber consumido drogas en el pasado o haber bebido alcohol habitualmente.

Para resumir brevemente las explicaciones del elevado número de combatientes extranjeros tunecinos, podemos subrayar las siguientes fuerzas motrices principales: i) el altruismo. Algunos tunecinos se unieron a la oposición de Al Assad para luchar contra un dictador considerado líder de un régimen brutal[71], que estaba matando a los musulmanes suníes (Túnez es casi un 99 % suní). Se sienten parte de una *umma* (comunidad musulmana) transnacional y sienten que sus hermanos musulmanes han sido masacrados. Los musulmanes son víctimas de un régimen opresor (el régimen de Al Assad) o del imperialismo occidental. El sentimiento de victimización es muy importante para entender el proceso de legitimación de la lucha por la yihad. ii) La decepción tras la Primavera Árabe. Después de los disturbios, que aumentaron la sensación de mejores oportunidades de vida, nada parecía haber cambiado. A pesar de una cierta mejora del entorno político, el progreso económico estaba lejos de alcanzarse. Incluso el primer presidente tunecino elegido tras la Primavera Árabe se mostró algo pesimista sobre la situación. En una ocasión, en referencia a los jóvenes, afirmó que: «Tuvimos un sueño, nuestro sueño se llamaba la Primavera Árabe, y se está convirtiendo en una pesadilla. Pero los jóvenes necesitan un sueño y el único sueño del que disponen ahora es el Califato»[72]. iii) Motivaciones económicas. Aunque la mejora económica llevó a unos pocos individuos a la radicalización, rara vez fue el principal estímulo para algunos de ellos. iv) Sentimiento de impunidad. Túnez, tras la Primavera Árabe, se convirtió en un país en el que, como se ha señalado anteriormente, se legalizaron muchos partidos. La sensación de libertad era intensa y la percepción de que, si uno se unía al EI, al menos en principio, era posible volver estaba muy extendida, con ello, también se extendió la sensación de impunidad. v) Radicalización de las prisiones. Las personas que fueron detenidas durante el régimen de Ben Ali cosecharon una gran rabia, que se convirtió en un importante estímulo para luchar en nombre del islam al salir de la cárcel. vi) Conflicto generacional. Tras la Primavera Árabe, un cierto sentimiento de radicalización general se extendió por todo Túnez. Esta radicalización no procedía únicamente de las zonas empobrecidas, sino que era especialmente intensa entre los jóvenes, sobre todo entre los estudiantes. vii) Radicalización *offline*. Los individuos también reciben motivación para viajar a Irak y Siria por parte de sus amigos, familiares o miembros influyentes de sus comunidades, o por parte del imán de la mezquita. Tras la Primavera Árabe, especialmente en el sur de Túnez, llegó un nuevo imán procedente del golfo que revindicaba una interpretación más radical del Corán. viii) Radicalización *online*. Le ocurrió sobre todo a los más jóvenes, quienes utilizan Internet y las redes sociales. La migración digital en Túnez se vio impulsada por la elevada proporción de población joven. Según Arab Media Out-

71 ALTUNA, Sergio, «El terrorismo yihadista en la encrucijada», *Cuadernos del Centro Memorial de las Víctimas del Terrorismo*, n.º 8, julio 2019, p. 32.

72 TROFIMOV, Yaroslav, «How Tunisia Became a Top Source of ISIS Recruits», *Wall Street Journal*, 25 de febrero de 2016.

look, la penetración de la banda ancha en 2011 «se estimó en un 5 %, significativamente superior a la de muchos de los mercados del norte de África y del levante» y la penetración de la telefonía móvil en la población fue del 114 %. En ese país también había «un gran número de usuarios activos de Twitter y Facebook», de hecho, la penetración de Facebook en Túnez era del 12 %[73]. Se sabe que los grupos yihadistas suelen utilizar la web «como campo de batalla, donde alientan, justifican, glorifican, dirigen [...] a terroristas y al terrorismo»[74]. Sin embargo, una radicalización exclusivamente en línea es bastante improbable. Es más frecuente una combinación de radicalización *online* y *offline*[75].

En resumen, los tunecinos se unieron a las organizaciones yihadistas en el extranjero principalmente por razones «seculares»[76], motivados por un sentimiento de pertenencia al grupo o en busca de aventuras, en lugar de verse impulsados por un profundo móvil religioso[77]. Por supuesto, el factor religioso es importante, de lo contrario los tunecinos liberales también se unirían a esas organizaciones contra Al Assad, pero quizás, como subraya Marc Sageman[78], «la religión desempeña un papel, pero es un papel de justificación». De hecho, afirma: «Los yihadistas utilizan el islam como justificación. No se trata de religión, sino de identidad». Olivier Roy añade que la situación actual no nos muestra un proceso de radicalización del islam, como muchos podrían pensar, sino una islamización de la radicalización[79]. Gilles Kepel, a diferencia de Olivier Roy, afirma que es el islamismo el que se radicaliza y no al revés[80].

La cuestión de los retornados

Al menos 7000 combatientes terroristas extranjeros han viajado de vuelta a sus países y muchos de ellos intentan escapar de Siria, en un esfuerzo desesperado por evitar

73 *Arab Media Outlook 2011-2015*, 4ª edición, p. 213.

74 NAVARRETE PANIAGUA, Manuel, «La actuación policial», en JORDÁN, Javier (ed.), *Estrategias para derrotar al Dáesh y la reestabilización regional*, *Cuadernos de Estrategia* 180, IEEE, 2016, pp. 106-108.

75 VON BEHR, Ines *et al.*, *Radicalisation in the digital era*, RAND Europe, 2013; SZMANIA, Susan y FINCHER, Phelix, «Countering Violent Extremism Online and Offline», *Criminology and Public Policy*, 2017, doi: 10.1111/1745-9133.12267; VALENTINI, Daniele, LORUSSO Anna Maria y STEPHAN, Achim, «Online Extremism: Dynamic Integration of Digital and Physical Spaces», *Frontiers in Psychology*, 11:524, 2020, doi: 10.3389/fpsyg.2020.00524.

76 SAGEMAN, Marc, *Understanding Terror Network...*

77 SHADI Hamid, «Radicalization after the Arab Spring: Lessons from Tunisia and Egypt», *Brookings*, 1-diciembre. 2015; VARVELLI, Arturo, *Yihadist Hotbeds. Understanding Local Radicalization Processes*, Milán, ISPI, 2016, p. 20.

78 QUILLEN, Stephen, «What drives Tunisian foreign fighters?», *The Arab Weekly*, 27-V-2018.

79 ROY, Olivier, *Le Djihad et la Mort*, París, Le Seuil, 2016.

80 KEPEL, Gilles, *Terreur dans l'Hexagone, Genèse du djihad français*, París, Gallimard, 2015.

la muerte o la cárcel. Según los datos, en junio de 2018, casi 4000 habían regresado a los países de la región de Oriente Medio y norte de África[81].

Antes de que el EI fuera derrotado, entre las razones para regresar estaban el haber completado misiones específicas, el sentimiento de desilusión con el EI, el deseo de abrazar el extremismo en otro lugar o simplemente el sentimiento de haber sido derrotados. Una vez que el Califato se ha derrumbado, los combatientes terroristas extranjeros intentan volver a sus países o llegar a otros lugares para esconderse y, tal vez, reiniciar su actividad yihadista. La vuelta a casa podría ser difícil y podrían enfrentarse a un largo encarcelamiento. Ir a otro lugar podría darles un objetivo a sus vidas y evitar la sensación de derrota. Ahora que Siria ya no es tierra de yihad para los ex miembros del EI, los yihadistas deben encontrar otros lugares a los que ir. Yemen, Libia o el Sahel pueden ser destinos atractivos. O quizás algunas zonas de Asia.

Entre 2013 y 2018, el 18 % de los atentados terroristas perpetrados en Europa fueron realizados por combatientes terroristas extranjeros retornados. La gran mayoría de los retornados proceden de Europa y de los países de Oriente Medio y norte de África[82].

Los países del norte de África han adoptado la Resolución 2178 de la ONU de 2014 para perseguir a las personas que se unieron a la yihad y ahora quieren regresar. Existen variaciones en la forma en que los países gestionan la cuestión de los combatientes terroristas extranjeros[83]. En algunos lugares se adopta la prisión como única solución, en otros se prefiere la reinserción. En muchos casos, los combatientes terroristas extranjeros se enfrentarán a la detención. Sin embargo, una vez en la cárcel, no es probable que lleguen a juicio debido a la dificultad de probar sus delitos. En Túnez, por ejemplo, solo el 35 % de los retornados son condenados a prisión y «los combatientes terroristas extranjeros retornados que no son juzgados se mantienen bajo arresto domiciliario y vigilados»[84]. Aunque la nueva ley antiterrorista de 2015 reintrodujo la pena de muerte para determinados actos terroristas, y tipificó como delito la planificación y realización de actividades terroristas[85], no recoge las actividades en el extranjero.

El número de retornados tunecinos es de casi 800 personas, que podrían suponer una grave amenaza para las autoridades y la población. Prueba de esta exposición es el doble atentado terrorista en el Museo Nacional del Bardo y en una playa de Susa en 2015. Ambos atentados fueron dirigidos por individuos entrenados en campos libios. Además, los combatientes extranjeros retornados pueden convertirse en reclutadores o simplemente incitar a la radicalización. Aprovechan el prestigio que se les otorga dentro

81 «How many IS foreign fighters are left in Iraq and Syria?», *BBC*, 20-II-2019.

82 ÍNDICE GLOBAL DE TERRORISMO 2018, p. 62.

83 GEORGEAULT, Léna, «Perspectiva comparada de las políticas sobre combatientes terroristas extranjeros. Retos y modalidades», *RIED*, n.º 2, 2021, pp. 43-57.

84 WATANABE, Lisa, «The Next Steps of North Africa's...», p. 3.

85 MERSCH, Sarah, «Tunisia's Ineffective Counterterrorism Law», *Carnegie*, 6-VIII-2015: https://carnegieendowment.org/sada/60958.

de su comunidad, tras haber luchado por el Califato, para reclutar a posibles futuros combatientes. Este proceso parece ser muy similar al de los luchadores por la libertad afganos, quienes regresaban de luchar contra la Unión Soviética en los años ochenta.

También hay asociaciones de familias de combatientes terroristas extranjeros que solicitan la reinserción de los familiares arrepentidos de lo que han hecho. Las autoridades deben tratar este asunto con extrema delicadeza, porque centrarse exclusivamente en la detención podría crear más problemas. Las cárceles, repletas de reclusos en Túnez, suelen ser el entorno perfecto para una mayor radicalización[86]. Además, después de ser liberados, los antiguos combatientes terroristas extranjeros podrían no reintegrarse nunca en una vida normal de grupo y probablemente sufrirían marginación, por lo que aumentaría la posibilidad de una segunda radicalización. En un país como Túnez, donde la tasa de desempleo juvenil es alta, los combatientes extranjeros se consideran una preocupación no prioritaria para el gobierno. Según el análisis de Emna Ben Mustapha Ben Arab: «la preparación para la vida pospenitenciaria, que debe comenzar en las prisiones, no se está llevando a cabo»[87].

Un enfoque comunitario parece ser la solución más viable para los combatientes extranjeros retornados. Por tanto, no solo la persecución, ni la intervención del gobierno, sino también la participación de la sociedad civil, podría contribuir a la asimilación de los combatientes terroristas extranjeros. Los retornados tunecinos representan una amenaza no solo para su propio país, sino también para Europa. Este es un asunto que ya ha sido estudiado por los académicos, aunque todavía merece ser investigado a fondo en el futuro[88].

Conclusiones

Después de haber analizado la situación de Túnez tras la Primavera Árabe y de habernos centrado en el elevado número de combatientes extranjeros que salieron de Túnez, y llegaron a Siria o Irak, debemos aportar alguna conclusión. En todos los países del norte de África las organizaciones islamistas fueron duramente reprimidas bajo regímenes totalitarios. En Túnez, ocurrió bajo el régimen de Ben Ali pero, tras la Primavera Árabe, se legalizaron muchas organizaciones salafistas y se liberó a gran parte de los

86 ALTUNA, Sergio, «Evolución reciente del yihadismo en Túnez, una larga condena por los errores del pasado», *Real Instituto Elcano*, 28-III-2018.

87 BEN MUSTAPHA BEN ARAB, Emna, «Returning Foreign Fighters: Understanding the new threat landscape in Tunisia», en *Returnees in the Maghreb: Comparing policies on returning Foreign Terrorist Fighters in Egypt, Morocco and Tunisia*, RENARD, Thomas (Ed.), Egmont, abril 2019, p. 45.

88 POKALOVA, Elena, *Returning Islamist Foreign Fighters: Threats and Challenges to the West*, Palgrave, 2020; MALET, David y HAYES, Rachel, «Foreign Fighters Returnees: An Indefinite Threat?», *Terrorism and Political Violence*, 32 (8), 2020; BURES, Oldrich, «EU's Response to Foreign Fighters: New Threat, Old Challenges?», *Terrorism and Political Violence*, 32 (4), 2020; CRAGIN, Kim, «Preventing the Next Wave of Foreign Terrorist Fighters: Lessons Learned from the Experiences of Algeria and Tunisia», *Studies in Conflict and Terrorism*, 44 (7), 2021.

salafistas que estaban en la cárcel. Son pocas las organizaciones salafistas que llaman a la yihad en el extranjero, pero dentro de Túnez están sustituyendo al gobierno en las zonas necesitadas donde no llegan las instituciones. Esta presencia goza de una aceptación bastante buena por parte de la población, que se siente abandonada por el Estado.

Aunque la Primavera Árabe logró un éxito escaso en Túnez, la gran expectativa de una vida mejor se vio frustrada. La decepción tras la Primavera Árabe fue significativamente alta, sobre todo entre las personas más activas en la revuelta. Una vez que el régimen de Ben Ali se derrumbó, se dieron cuenta de que nada había cambiado, que sus vidas eran las mismas que antes. Y esta frustración de expectativas era evidente en toda la sociedad, no solo en la población más necesitada. En el resto de los países que experimentaron levantamientos en 2011 la situación ahora es peor que antes. Algunos estados se enfrentan a guerras civiles y otros sufrieron golpes. Mientras, en Túnez, un partido islamista alcanzó el poder y lo compartió con un partido laico, algo que no es habitual en el mundo árabe.

Para entender la radicalización, y las motivaciones que llevaron a los individuos a unirse a la yihad en Siria e Irak, debemos analizar los tres diferentes niveles sociales (macro, meso y micro), pero hacemos especial hincapié en el último. La familia (sobre todo, hermanos y primos) y los pequeños grupos de amigos podrían generar conexiones radicales entre individuos que quieren seguir los mismos pasos hacia la yihad. La voluntad individual también es crucial para entender las motivaciones de por qué una persona y no otra decide unirse a una organización yihadista. La radicalización de las personas que se hacen combatientes extranjeros atiende también a una cuestión de conflicto generacional dentro del entorno salafí. Así, a menudo, la fracción más radical es también la más joven, y los jóvenes se contraponen con frecuencia a los mayores.

El gobierno tunecino está adoptando la estrategia de expulsar a las organizaciones salafistas del sistema político, pero este comportamiento podría plantear algunos problemas. A menudo, la marginación genera más conflictos y empuja a los individuos a crear organizaciones clandestinas. En este contexto, la presencia de imanes extranjeros y la creación de mezquitas privadas se extendieron por todos los países.

El partido *Al Nahda* dispone de una posición crucial para hacer frente a la radicalización islamista. Por un lado, un probable «pacto tácito» entre el partido del gobierno y alguna organización salafí podría impulsar el binomio «en Túnez la oración, en el extranjero la yihad». Pero *Al Nahda* también ha mostrado mano dura contra el islamismo radical, ilegalizando a las organizaciones salafistas que se dirigen hacia el camino de la violencia. Esta represión, llevada a cabo por un partido laico, podría haber tenido consecuencias más traumáticas, ya que Túnez experimentó escasa violencia en comparación con los países donde la presencia de los yihadistas salafistas es mayor. Para hacer menos atractivo el yihadismo, no solo el gobierno tunecino, sino también el resto de los partidos gobernantes de la región, deberían elaborar una estrategia a largo plazo. Es probable que la adopción exclusivamente de medidas de seguridad resulte ineficaz, y cree más inestabilidad social y rupturas. Es necesario un enfoque global y a largo plazo, que combine medidas blandas y duras. Dicho esto, es probable que el mayor problema al que ahora deben enfrentarse los gobiernos de todo el mundo sea cómo actuar con los retornados. En Túnez, la solución no

es nada fácil. Este país del norte de África ha experimentado uno de los mayores fenómenos de combatientes terroristas extranjeros. Puede que el enjuiciamiento y el encarcelamiento no parezcan la solución correcta o, al menos, la única posible. Las cárceles tunecinas están tan abarrotadas que podría ser difícil que acogieran a muchos más reclusos. Dentro de las cárceles, la radicalización podría extenderse rápidamente y, una vez cumplida la condena, parece que la reinserción social podría ser realmente difícil en un país con una fuerte presencia de zonas necesitadas y con una tasa de desempleo en aumento.

Bibliografía

ABOUZZOHOUR, Yasmina, «Caught in transition: Tunisia's protests and the threat of repression», European Council on Foreign Relations: https://ecfr.eu/article/caught-in-transition-tunisias-protests-and-the-threat-of-repression/.

ALONSO, Rogelio y GARCÍA REY, Marcos, «The Evolution of Jihadist Terrorism in Morocco», Terrorism and Political Violence, 19 (4), 2007.

ALTUNA Sergio, «Evolución reciente del yihadismo en Túnez, una larga condena por los errores del pasado», Real Instituto Elcano, 28-III-2018.

ALTUNA, Sergio, «El terrorismo yihadista en la encrucijada», Cuadernos del Centro Memorial de las Víctimas del Terrorismo, n.º 8, julio 2019.

ÁLVAREZ-OSSORIO, Ignacio (ed.), La primavera árabe revisitada, Cizur Menor, Thomson Reuters Aranzadi, 2015.

ÁLVAREZ-OSSORIO, Ignacio (ed.), «Sociedad civil y contestación en Oriente Medio y Norte de África», CIDOB, 2013.

Arab Media Outlook 2011-2015, 4ª edición.

ATRAN, Scott, «Who becomes a terrorist today?», Perspectives on Terrorism, 2:(5), 2008.

BARRET, Richard, «Beyond the Caliphate: Foreign Fighters and the Threat of Returnees», The Soufan Center, octubre 201.

BEN MUSTAPHA BEN ARAB, Emna, «Returning Foreign Fighters: Understanding the new threat landscape in Tunisia», en Returnees in the Maghreb: Comparing policies on returning Foreign Terrorist Fighters in Egypt, Morocco and Tunisia, RENARD, Thomas (Ed.), Egmont, abril 2019.

BHATIA, Kartika y GHANEM, Hafez, «How do education and unemployment affect support for violent extremism?», Brookings, 22-III-2017.

BJORGO, Tore, Root Causes of Terrorism, Norwegian Institute of International Affairs, Oslo, 2003.

BOTHA, Anneli, Terrorism in the Maghreb, IS Monograph Series, 2008.

BRENNAN, Daniel y DE CORRAL, Miguel, «The Fight Against Terror Needs Better Data», Foreign Policy, 2-X-2018.

BURES, Oldrich, «EU's Response to Foreign Fighters: New Threat, Old Challenges?», Terrorism and Political Violence, 32 (4), 2020.

CAVATORTA Francesco y MERONE, Fabio, Salafism after the Arab Awakening, Londres, Hurst & Company, 2016.

CLARKE, Colin y MOGHADAM, Assaf, «Mapping Today's Jihadi Landscape and Threat», FPRI, 2018, pp. 347-371.

CRAGIN, Kim, «Preventing the Next Wave of Foreign Terrorist Fighters: Lessons Learned from the Experiences of Algeria and Tunisia», Studies in Conflict and Terrorism, 44 (7), 2021.

DALEY, Suzanne, «Tensions on a Campus Mirror Turbulence in a New Tunisia», The New York Times, 11-VI-2012.

DENTICE, Giuseppe, The Geopolitics of Violent Extremism: The Case of Sinai, Instituto europeo del Mediterráneo, 2018.

DE LA CORTE IBÁÑEZ, LUIS y JORDÁN, Javier, La yihad terrorista, Madrid, Síntesis, 2007.

DODWELL, Brian, MILTON, Daniel y RASSLER, Don, The Caliphate's Global Workforce: An Inside Look at the Islamic State's Foreign Paper Trail, USMA, 2016.

DURÁN CENIT, Marién y BADOS NIETO, Víctor Mario, «The Political and Security Repercussions of the Islamic State in the MENA Region», en SZMOLKA VIDA, Inmaculada, Political changes in the Middle East and North Africa, Universidad de Edimburgo, 2017, pp. 281-300.

EDROOS, Faisal, «Four things to know about Tunisia's parliamentary election», Middle East Eye, 5-X-2019.

FAHMI, Georges y MADDEB, Hamza, Market for Jihad. Radicalization in Tunisia, Carnegie Middle East Center, 2015.

FUENTE COBO, Ignacio, «Libia, la Guerra de todos contra todos», IEEE, 46, 2014.

GAMBETTA, Diego y HERTOG, Steffan, Ingegneri della jihad, Milán, Università Bocconi Editore, 2016.

GARTENSTEIN-ROSS, Daveed, «Ansar al-Sharia Tunisias' Long Game: Dawa, Hisba and Jihad», Documento de investigación del ICCT, mayo 2013.

GEORGEAULT, Léna, «Perspectiva comparada de las políticas sobre combatientes terroristas extranjeros. Retos y modalidades», RIED, n.º 2, 2021, pp. 43-57.

ÍNDICE DE TERRORISMO GLOBAL 2018. http://economicsandpeace.org/reports/.

GURR, Ted, Why men rebel, Londres, Routledge, 1970.

HAMID, Shadi, «Radicalization after the Arab Spring: Lessons from Tunisia and Egypt», Brookings, 1-diciembre. 2015.

HONIG, Or, Arthur, «Coercing Weak Regimes to Stop Supporting Terrorism: How and When it can be Done», Comparative Strategy, 32 (3), 2013.

HUSAIN, Ed, The Islamist, Penguin, 2009.

INSTITUTO PARA LA ECONOMÍA Y LA PAZ, Índice de Terrorismo Global 2018.

INSTITUT TUNISIEN DES ESTUDES STRATÉGIQUES ITES, Assessing the Threat posed by Foreign Fighters, enero de 2018.

JONES, Seths et al., «The Evolution of the Salafi-Jihadist Threat», CSIS, 2018.

KEPEL, Gilles, Jihad, ascesa e declino, Roma, Carocci Editore, 2016.

KEPEL, Gilles, Terreur dans l'Hexagone, Genèse du djihad français, París, Gallimard, 2015.

LEFEBURE, Anaïs, «Chiffres du HCP: Le chomage en baisse, mais les jeunes toujours touchés», HuffPost Maroc, 6-V- 2015.

LEÓN, Cristóbal et al. «El radicalismo islamista en las sociedades occidentales: prejuicio, identidad social y legitimación del terrorismo», Psicología conductual, n.º 2, 2005, pp. 311-330.

LEVITSKY, Steven y WAY, Lucan, «The rise of competitive authoritarianism», Journal of Democracy, 13 (2), 2002, pp. 51-65.

LINZ, Juan, «Transiciones a la democracia», REIS, 51, 1990, pp. 7-33.

MAGRO CHECA, Paula, «Evolución del fenómeno salafista en Túnez», IEEE, 9-VII-2018.

MALET, David y HAYES, Rachel, «Foreign Fighters Returnees: An Indefinite Threat?», Terrorism and Political Violence, 32 (8), 2020.

MANSOUR, Nadia, «Socio-Economic Impacts of Covid-19 on the Tunisian Economy», Journal of the International Academy for Case Studies, 26 (4), 2020: https://www.abacademies.org/articles/socioeconomic-impacts-of-covid19-on-the-tunisian-economy-9481.html.

MARKS, Monica, «Youth Politics and Tunisian Salafism: Understanding the Jihadi Current», Mediterranian Politics, 18:1.

MARRERO ROCHA, Inmaculada, «Foreign Fighters and Jihadist: Challenges for International and European Security», Paix et securité international, n.º 3, 2015, pp. 83-108.

MARTÍNEZ FUENTES, Guadalupe, «La transición democrática post-benalista: procedimiento y alcance del cambio político en Túnez», RJUAM, 23, 2011, pp. 119-134.

MARTÍNEZ FUENTES, Guadalupe, «Ennahda ante el cambio político en Túnez: 2011-2013», Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos, n.º 15, 2013, pp. 31-53.

MASBAH, Mohammed, «Transnational security challenges in North Africa: Moroccan foreign fighters in Syria 2012-2016», Middle Eastern Studies, 55:2.

McCARTY, Rory, «When Islamists Lose: the Politicization of Tunisia's Ennahda», The Middle East Journal, 72 (3), 2018, pp. 365-384.

MEDDEB, Youssef, «Support for democracy dwindles in Tunisia amid negative perceptions of economic conditions», Afrobarometer, edición n.º 232, 3-IX-2018.

MERSCH, Sarah, «Tunisia's Ineffective Counterterrorism Law», Carnegie, 6-VIII-2015: https://carnegieendowment.org/sada/60958.

MUELAS LOBATO, Roberto, El camino de la radicalización: rutas psicosociales hacia el prejuicio y el extremismo violento en conflictos religiosos y culturales, tesis doctoral, Universidad de Granada, 2019.

NAVARRETE PANIAGUA, Manuel, «La actuación policial», en JORDÁN, Javier (ed.), Estrategias para derrotar al Dáesh y la reestabilización regional, Cuadernos de Estrategia 180, IEEE, 2016, pp. 106-108.

OMAR, Manal, «Libya: Rebuilding from Scratch», The Islamist, Winston Center, 2015.

PÉREZ BELTRÁN, Carmelo y GARCÍA MARÍN, Javier, «Las libertades públicas en Túnez tras las revueltas de 2011», Revista CIDOB d'Afers Internacionals, n.º 109, 2015, pp. 69-90.

PETTIT, Harry, «Selling hope without reward: youth unemployment in Egypt», The Forum ERF Policy Portal, 29-V-2018.

PRIEGO, Alberto, «El populismo islámico: una repuesta no occidental a la globalización», Revista CIDOB d'Afers Internacionals, n.º 119, 2018, pp. 161-184.

QUILLEN, Stephen, «What drives Tunisian foreign fighters?», The Arab Weekly, 27-V-2018.

RENARD, Thomas, «Returnees in the Maghreb: comparing policies on returning foreign terrorist fighters in Egypt, Morocco and Tunisia», Egmont Paper, 107, 2019.

RODRÍGUEZ MAYORGA, Bernardo, «La caída de Sirte y la verdadera naturaleza del Daesh», Revista Ensayos Militares, 3 (1), 2017, pp. 61-76.

ROY, Olivier, Le Djihad et la Mort, París, Le Seuil, 2016.

RÓZSA, Erzsébet, «The Libyan Revolution: Outcome and Perspectives-The Social Context», Observatorio de políticas euromediterráneas, 68 (11), 2011.

RUNCIMAN, Walter Garrison, Relative Deprivation and Social Justice, Londres, Routledge, 1966.

SADIKI, Larbi, «Regional development in Tunisia: the consequences of multiple marginalization», Brookings, 14-I-2019.

SAFI, Michael, «Tunisia election: Robocop Kais Saied wins presidential runoff», The Guardian, 14-X-2019.

SAGEMAN, Marc, Understanding Terror Networks, Universidad de Pensilvania, 2004.

SAYYID, Salman, A Fundamental Fear. Eurocentrism and the Emergence of Islamism, Zed Books, 2004.

SOTO REYES, Javiera et al., «La distribución del poder en la Libia post Gadafi: un análisis desde la Sociología del poder», Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos, 23, 2017, pp. 47-75.

STORM, Lise, «The Persistence of Authoritarianism as a Source of Radicalization in North Africa», International Affairs, 85 (5), 2009.

SZMANIA, Susan y FINCHER, Phelix, «Countering Violent Extremism Online and Offline», Criminology and Public Policy, 2017, doi: 10.1111/1745-9133.12267.

SZMOLKA VIDA, Inmaculada, Political changes in the Middle East and North Africa, Universidad de Edimburgo, 2017.

THE SOUFAN GROUP. «The International Hotbeds of the Islamic State», 22 de julio de 2015, http://soufangroup.com/tsg-intelbrief-the-international-hot-beds-of-the-islamic-state/.

THE SOUFAN GROUP. Foreign Fighters. An updated Assessment of the Flow of Foreign Fighters into Syria and Iraq, diciembre de 2015.

DATOS DEL BANCO MUNDIAL (2013), https://data.worldbank.org/indicator/SL.UEM.ADVN.ZS?locations=TN.

THIEUX, Laurence, «El papel de la Sociedad civil argelina en las perspectivas de cambio político en Argelia», Revista General de Derecho Público Comparado, 11, 2012.

TORELLI, Stefano, MERONE, Fabio y CAVATORTA, Francesco, «Salafism in Tunisia: Challenges and Opportunities for Democratization», Middle East Policy Council, vol. XIX, n.º 4, 2017.

TORELLI, Stefano, La Tunisia contemporanea, Bolonia, Il Mulino, 2015.

TORELLI, Stefano, «Mainstream Institutionalization vs Disenfranchised Radicalization in Tunisia», en The arc of Crisis in the Mena Region, Milán, ISPI, 2018.

TORRES SORIANO, Manuel, «La tiranía de los pequeños números: el factor individual en la propaganda yihadista», UNISCI, n.º 44, 2017.

TROFIMOV, Yaroslav, «How Tunisia Became a Top Source of ISIS Recruits», Wall Street Journal, 25 de febrero de 2016.

TUBIANA, Jérôme y GRAMIZZI, Claudio, Lost in Trans-Nation. Tubu and other Armed Groups and Smugglers along Libya's Southern Border, Small Army Survey, Ginebra, Informe 2018.

NACIONES UNIDAS. «Greater Cooperation Needed to Tackle Danger Posed by Returning Foreign Fighters, Head of Counter-Terrorism Office Tells Security Council», Consejo de Seguridad, 28 de noviembre de 2017: https://www.un.org/press/en/2017/sc13097.doc.htm.

VALENTINI, Daniele, LORUSSO Anna Maria y STEPHAN, Achim, «Online Extremism: Dynamic Integration of Digital and Physical Spaces», Frontiers in Psychology, 11:524, 2020, doi: 10.3389/fpsyg.2020.00524.

VARVELLI, Arturo, «The Libyan Trilemma: Islam, democracy and rentier state», Caucasus International, vol. 3, n.º 1, Primavera-Verano, 2013.

VÁZQUEZ, Alexandra, «Why die for my sibling? The positive association between identity fusion and imagines loss with endorsement of self-sacrifice», International Journal of Social Psychology, 3 (34), 2019, pp. 413-438.

VON BEHR, Ines et al., Radicalisation in the digital era, RAND Europe, 2013.

VARVELLI, Arturo, Jihadist Hotbeds. Understanding Local Radicalization Processes, Milán, ISPI, 2016, p. 20.

WALSH, Declan, «El-Sisi May Rule Egypt Until 2034 Under Parliamentary Plan», The New York Times, 14-II-2014.

WATANABE, Lisa, «The Next Steps of North Africa's Foreign Fighters», CSS Analyses in Security Policy, n.º 222, marzo 2018.

WEINBERG, Leonard, Democracy and Terrorism. Friend or Foe?, Londres, Routledge, 2013.

ZELIN, Aaron, «Hizb ut-Tahrir and Ansar al-Shari'ah: New Forms of Islamist Activism in Tunisia», Conferencia de historia y teoría de Oriente Medio.

ZELIN, Aaron, «Tunisian Foreign Fighters in Iraq and Syria», Policy Notes, 2018.

Artículo recibido: 15 de abril de 2021
Artículo aceptado: 13 de mayo de 2021

Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos
ISSN-e: 2255-3479

José Miguel Calvillo Cisneros
Profesor de Relaciones Internacionales. Universidad Complutense. Madrid

Correo: jcalvill@ucm.es

Reseña

LA POLÍTICA EXTERIOR DE IRÁN: PODER Y SEGURIDAD EN ORIENTE MEDIO, Y EL REINO DE ARABIA SAUDÍ Y LA HEGEMONÍA DE ORIENTE MEDIO. Paloma González del Miño, Juan Carlos Pastor Gómez, editorial Catarata, 2020.

ISBN 978-84-1352-020-9 (304 páginas).



Nos encontramos ante dos obras complementarias y de radiante actualidad, que emergen ambas desde la disciplina de las relaciones internacionales y del análisis de la política exterior como principal herramienta de los dos Estados para posicionarse hegemónicamente en la región. Dos análisis cruciales para entender una de las dinámicas más apasionantes, y al mismo tiempo más tensas, de la sociedad internacional de nuestro tiempo. *La política exterior de Irán: Poder y seguridad en Oriente Medio* de Paloma González del Miño y Juan Carlos Pastor y *El reino de Arabia Saudí y la hegemonía de Oriente Medio* de David Hernández Martínez. Libros publicados por la editorial La Catarata en 2020, parten del estudio de una época histórica bien delimitada desde el punto de vista cronológico. En el caso de Irán, la Revolución islámica de 1978 marca el punto de inflexión por el cual se inicia un cambio en el posicionamiento del país en la región, mientras que, en Arabia Saudí, sin haberse producido un hecho disruptivo, su papel como potencia regional es el fruto de una política diseñada e implementada por el autoritarismo de la Casa de Saúd, sufriendo los altibajos propios de la región desde la creación del Estado moderno en 1932.

Con la lectura de estas dos obras se aprecian elementos comunes en ambos países pero, al mismo tiempo, se refuerzan los elementos que les diferencia de manera notable. Irán y Arabia Saudí luchan por la hegemonía de la región desde el plano político, económico y religioso, y sus acciones en las últimas décadas se dirigen a posicionarse como el referente en Oriente Medio, acciones que les convierte en enemigos irreconciliables. De alguna forma, ambos Estados actúan bajo los principios de la *teoría del espejo*, donde cualquier movimiento de uno tiene un acto reflejo, aunque racional, en el otro.

La historia de Irán, y su relevancia cultural y económica, le posiciona como un actor relevante, clave en la región, convirtiéndose en un jugador esencial para el devenir de los próximos acontecimientos. «Irán es el resultado de una construcción histórica e identitaria en torno a la contraposición entre lo "persa" y lo "árabe", con tradición y vocación de potencia regional»[1].

En estos trabajos se demuestra una sobrada solvencia en el conocimiento del objeto de estudio que se manifiesta por la cantidad y calidad de las fuentes bibliográficas manejadas. *La política exterior de Irán: Poder y seguridad en Oriente Medio* comienza con un análisis histórico necesario para comprender la evolución del país persa y su posicionamiento hegemónico en la región. Nos conducen a entender cómo fueron los pasos dados para lograr el cambio político. De una forma perfectamente argumentada, se muestra cómo se forjaron los colectivos que protagonizaron la Revolución islámica contra la monarquía de Reza Pahlavi, el sah, como uno de los acontecimientos de mayor impacto de la segunda mitad del siglo XX en la región. La consolidación del clero chií como élite del nuevo sistema político, apropiándose de una revolución eminentemente popular contra la monarquía, supone un cambio copernicano en la política

1 González del Miño, Paloma y Pastor, Juan Carlos (2020). *La política exterior de Irán: Poder y seguridad en Oriente Medio,* Editorial La Catarata, Madrid, p. 9.

del Estado, sobre todo en su acción exterior. A partir de este momento, Irán comienza a impulsar la presencia de células chiís en Estados de la región, lo que es visto por Arabia Saudí y sus aliados como un acto de desestabilización y, además, se ve inmersa en una guerra contra su vecino Irak, que duró una década sin obtener ninguno de los contrincantes una victoria, ni derrota, clara, solo el desgaste en términos económicos y humano.

En *El reino de Arabia Saudí y la hegemonía de Oriente Medio* se describe a la perfección cuáles son los pilares del Estado: la patrimonialización del Estado por parte de la Casa de Saúd; la importancia de los hidrocarburos en el funcionamiento del Estado; y su alianza infranqueable con el wahabismo, aunque con algún episodio de tensión, como el asedio a la Gran Mezquita de Máyid al Haram en 1979, las alianzas con Estados Unidos y otras potencias occidentales, o su posición en la causa palestina. Son los tres elementos ineludibles que han de conocerse para entender la idiosincrasia de la Arabia Saudí contemporánea. Los preceptos wahabís han tenido una dimensión territorial muy limitada, pero gracias a que la monarquía saudí los incorpora como parte de su política exterior, estos principios ideológicos han continuado creciendo en las últimas décadas en distintas partes del mundo[2]. La primera manifestación de la instrumentalización del wahabismo en la política exterior saudí lo encontramos en la década de los ochenta con el apoyo, junto con Estados Unidos y Pakistán, a los muyahidines afganos contra el invasor soviético, que derivó posteriormente en el nacimiento de la organización terrorista Al Qaeda y diferentes facciones de corte salafista.

En el caso de Irán, los autores describen a la perfección las diferentes tendencias ideológicas que han dirigido la acción exterior del Estado, cómo se han ido modificando sus acciones, pero siempre con el elemento central de convertir a Irán en la potencia hegemónica. Así, se realiza un mayúsculo análisis de la política exterior de cada una de las diferentes administraciones, desde la Revolución islámica, permutando entre gobiernos progresistas y conservadores, y como esta alternancia ha ido afectando a su posición en el tablero regional e internacional. De otro lado, Arabia Saudí ha practicado una acción exterior más continuada en el tiempo, aunque con algunas modificaciones en los últimos años.

En esa línea, la Primavera Árabe supone otro punto de inflexión para ambos Estados para convertirse en el actor regional de referencia. En el caso de Arabia Saudí, las preocupaciones se centran en cuatro ámbitos, que afectan tanto al ámbito interno como exterior. La dificultad de la Casa Saúd para lograr imponer su criterio político y establecer su superioridad con respecto al resto de actores; una creciente rivalidad hegemónica con Irán; problemas en la estabilidad con las alianzas tradicionales, sobre todo con Estados Unidos, especialmente durante la administración Obama; y la crisis con los miembros del Consejo de Cooperación del Golfo. Para Irán, las revueltas árabes fueron una oportunidad para mejorar su posición en la región e incluso para

2 Hernández Martínez, David (2020). *El reino de Arabia Saudí y la hegemonía de Oriente Medio,* Editorial La Catarata, Madrid, p. 66.

ampliar su esfera de influencia. Mientras que antes de 2011, el país partía de una posición de exclusión del panorama internacional, como consecuencia de su programa nuclear, a partir de aquí comienza una nueva etapa caracterizada por el multilateralismo y un marco de nuevas relaciones con las potencias mundiales. Podemos decir que la Primavera Árabe supuso un impacto diferente en la acción exterior de ambos países: para Irán fue una oportunidad, mientas que para Arabia Saudí supuso una desestabilización interna y un debilitamiento externo.

En este contexto de crisis interna y externa, Mohamed bin Salman diseña una nueva política exterior para Arabia Saudí. La conocida como Doctrina Salman va a intentar enmendar la acción exterior post Primavera Árabe y resituar de nuevo al reino en el centro de Oriente Medio, revitalizando el rol hegemónico saudí en la región. Esta doctrina supone una reacción frente al aumento del poder de su principal rival-enemigo: Irán. Para ello, van a centrar los esfuerzos en aquellos espacios donde Irán se ha convertido en un hegemón regional. David Hernández, de forma sucinta pero esclarecedora, cita algunos ejemplos, como son el liderazgo de una coalición militar en Yemen en busca de restaurar en el poder a Abd Rabbuh Mansur al Hadi, contrarrestando el avance de las milicias hutíes apoyadas por Irán; el cobijo al presidente libanés Saad Hariri, que argumentó correr un serio peligro si regresaba al Líbano debido a las amenazas de las facciones chiís; el acercamiento a los regímenes de Al-Sisi en Egipto y a la monarquía Hachemí de Jordania; el intento de aumentar su presencia económica y religiosa en aquellos lugares donde los movimientos sunís se encuentran debilitados por la presencia chií, como Siria e Irak; la nueva relación con Israel, promovida por la administración Trump, por la que la Casa Saúd abandona el tradicional apoyo a la causa palestina. En definitiva, una nueva doctrina de acción exterior marcada por la reacción frente al creciente protagonismo que Irán ha adquirido en los últimos años en la región y que introduce novedades como, por ejemplo, la acción militar directa.

Ambos Estados, con una dependencia económica casi exclusiva de los hidrocarburos, configuran sus acciones a través de una red de aliados, que refuerzan su posicionamiento como potencia regional. Mientras que Irán invierte una gran cantidad de recursos en la consolidación de un triángulo formado por Líbano, Siria e Irak post Sadam Husein, como se desarrolla a la perfección en el capítulo 4 de *La política exterior de Irán: Poder y seguridad en Oriente Medio*; Arabia Saudí centra sus esfuerzos en su área de influencia del Consejo de Cooperación del Golfo, con la excepción de Catar, tratando de erigirse en el referente del mundo árabe y musulmán, entre otras razones por albergar y proteger los Santos Lugares; Yemen, por una cuestión de cercanía; la Siria revolucionaria para derrocar o debilitar el gobierno de Bashar Al-Asad, principal aliado de Irán; y su relación con potencias mundiales como Estados Unidos, así como un acercamiento a Israel, como se pone de manifiesto en la tercera parte de *El reino de Arabia Saudí y la hegemonía de Oriente Medio*.

Como conclusiones de ambas lecturas, podemos determinar que Oriente Medio cuenta con una distribución del poder multipolar debido a la multitud de actores internacionales de todo tipo y donde, tanto Irán como Arabía Saudí, tratan de influir para la defensa de sus propios intereses. Ambos Estados vienen destinando recursos

políticos, económicos y culturales para consolidar su poder en Oriente Medio. Esta relación de competición deriva en un juego de suma cero, que aumenta y condiciona la dinámica conflictiva de la región.

La política de seguridad de Irán responde a un esquema de oposición a la potencia estadounidense y su principal aliado en la región, Israel. Por tanto, asienta esta política sobre la máxima de, en vez de esperar a sus enemigos, Irán los combates a nivel regional. Por otro lado, el régimen saudí ha convertido la contención de Irán en un principal eje de su política exterior y de seguridad, como así reza la actual Doctrina Salman, contrarrestando el expansionismo de Irán en la región.

Irán y Arabia Saudí se encuentran en una encrucijada donde tiene en sus manos la estabilidad de la región. Ambas obras son de obligado estudio para conocer la idiosincrasia de Oriente Medio a través del posicionamiento de sus dos potencias hegemónicas, así como alumbrar el camino futuro de la región. El rigor científico con el que se escriben sus páginas les convierte en una lectura obligatoria para los estudiosos de Oriente Medio, de la seguridad internacional, la política exterior y de las relaciones internacionales.

La política exterior de Irán: Poder y seguridad en Oriente Medio. Autores: Paloma González del Miño y Juan Carlos Pastor. Editorial La Catarata. ISBN.978-84-1352-020-9. Número de páginas: 283.

El reino de Arabia Saudí y la hegemonía de Oriente Medio de David Hernández Martínez. Editorial La Catarata. ISBN. 978-84-1352-013-1. Número de páginas: 174.

Reseña recibida: 19 de enero de 2021.
Reseña aceptada: 27 de enero de 2021.

Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos
ISSN-e: 2255-3479

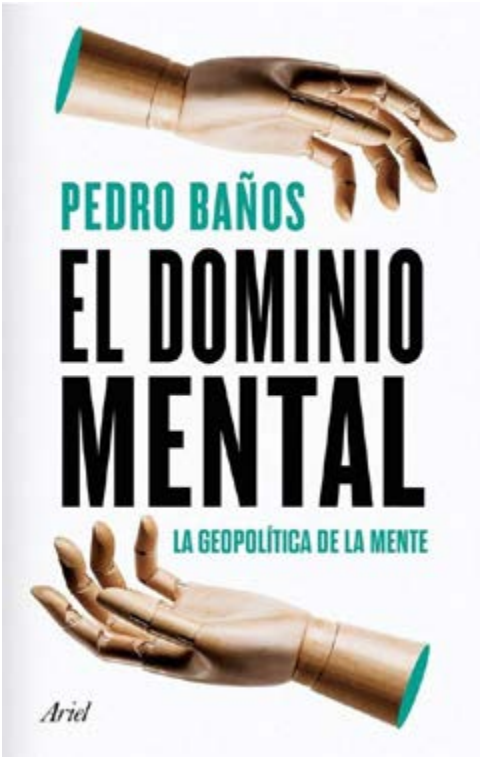
Federico Aznar Fernández-Montesinos
Capitán de fragata de la Armada, Analista del IEEE.

Correo: faznfer@fn.mde.es

Recensión

EL DOMINIO MENTAL. LA GEOPOLÍTICA DE LA MENTE.
Pedro Baños Bajo, editorial Ariel, 2020

ISBN 9788434433090 (400 páginas)



Decía André Glucksmann que el hombre no piensa, sino que se informa. Es, pues, consumidor de un producto enlatado y seleccionado por terceros; esto le ahorra el esfuerzo y el tiempo de pensar por sí mismo, y aun de pensar simplemente. En la práctica un mundo feliz −en la etología de Huxley−, y que combina esfuerzo y entretenimiento (el célebre *soma*), pero no en la realidad de los hechos, oculta por la combinación de ambos factores.

Y es que vivimos en una sociedad que se define a sí misma como «de la información» cuando toda la información existente en la Historia se dobla hoy cada dos años. Estando el conocimiento disponible, la clave se sitúa en los criterios y herramientas para una selección correcta.

Pero esto tampoco es fácil en un mundo complejo e interconectado, construido sobre conceptos débiles y acomodaticios, en el que lo emocional prima sobre lo racional y un buen discurso resulta mejor que un discurso verdadero. La clave es la gestión de los aspectos irracionales, de los sentimientos, pues el sentimiento antecede al pensamiento como la música precede a la palabra. Y, además, resulta más manejable que la razón.

Esto se agudiza con una globalización que propicia el cruce de agendas y facilita la injerencia en los asuntos internos por terceros; los términos dentro y fuera han dejado de existir con la globalización. Las políticas de influencia son, dentro de lo que se conoce como *Soft Power*, discretas y efectivas. Y suplantan la confrontación, algo muy práctico, particularmente en este escenario de confusión.

Los peligros para la democracia son evidentes. Todo modelo parte de una verdad única, de la cual se deduce, desde una perspectiva cartesiana, el resto. Sin embargo, esto no es así en la democracia en la que no existe una verdad que pueda afirmarse sobre otras sino que, lo que realmente existe son acuerdos básicos sobre diferentes verdades que hacen posible la existencia de una comunidad política y obligan a mantener un diálogo vivo y constante, para su mantenimiento y actualización. Esta no puede ser una verdad completamente fracturada, porque una verdad fracturada da pie a una sociedad que igualmente lo está. Además, la verdad y el poder van de la mano, de modo que las luchas por la verdad son en el fondo una lucha por el poder.

La manipulación de la información sitúa a las democracias frente a sus propias contradicciones: del control de la información puede derivarse el control de las ideas, cuando es la capacidad de inclusión de estas la que viene a indicar la calidad y solidez de la democracia.

Además, el poder que resulta atribuido al pueblo, en realidad reside en sus vanguardias, sean estas económicas o de cualquier otro tipo, internas o externas. Y existen poderes informales que promueven muy eficazmente actos en su propio interés. La igualdad de todos es una ficción necesaria para la construcción de una democracia.

El mayor riesgo para la verdad subyace en lo que resulta asumido, incuestionable y transparente. Situarnos fuera del marco para evaluar sus certezas y riesgos, desde una nueva perspectiva ajena y diferente es lo que nos ofrece el libro *El dominio mental,*

escrito por un viejo conocido de esta casa, el coronel D. Pedro Baños Bajo, antiguo profesor del departamento de Estrategia de la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas y una persona de referencia al hablar de pensamiento estratégico.

El libro, escrito con una cuidada prosa, es un desafío a los esquemas convencionales, pero también una llamada a la reflexión sobre las amenazas ocultas y las oportunidades que ofrecen los avances científicos para el control social. Este es la lógica prolongación de sus dos obras anteriores: *Así se domina el mundo* y *El dominio mundial,* también publicados por la editorial Ariel. En estos trabajos ya demostraba su preocupación por la manipulación, de hecho, es una constante desde la primera página de su primer libro en el contexto de un uso amoral e irrestricto del poder.

Así, expone con insistencia, y a veces hasta con crudeza, la existencia de intereses cruzados y manejos ocultos sustanciados en agendas no conocidas, y hasta contrarias a aquellas que son explicitadas por parte de grupos informales poco claros. Para el coronel, buena parte de las decisiones importantes parten de personas o grupos pertenecientes a los llamados poderes fácticos. Y a la misma vez actúa casi como un evangelista tecnológico al difundir estos avances en atención al poder que les estima. Su trabajo sirve así a la vigilancia estratégica.

Estamos ante una trilogía de la dominación que, como no puede ser de otra manera, queda en el espíritu −que es el lugar de las grandes batallas−, lo que hace de esta última obra la síntesis necesaria de las dos anteriores, la base. El capitulado del libro es expresión de ello: «mente social», «la vigilancia mental», «la política mental», «la guerra mental», «las elecciones de la COVID-19», «la nueva sociedad mental», «técnicas de control de pensamiento», «meterse en el cerebro ajeno», «neurotecnología control mental y derechos humanos» o «control mental».

Las consideraciones «hard», como el poder militar o el económico, que eran el *leit motiv* de obras anteriores, se pueden ver complementadas −cuando no sustituidas− a través de operaciones «soft» que van más allá de la mera influencia. En este sentido, su nuevo trabajo es una reconsideración de la obra anterior. El auténtico poder es más inconcreto e indefinido de lo que sostenía entonces, pero al mismo tiempo igualmente eficaz. Lo que es duro se puede quebrar. Lo inconcreto y oculto −como recuerda Lao Tse−, no y por eso el poder se instala ahí. Como De Gaulle decía: el silencio es el lenguaje del poder: acaba en la práctica con cualquier posible formulación disidente.

No nos encontramos ni en el terreno de lo delirante, conspirativo o imaginario, sino en el de la cruda realidad. El caso Snowden puso sobre la mesa pública las posibilidades del espionaje, la vigilancia y la acumulación masiva de datos a todos los niveles y en todos los ámbitos. En 2016 el proceder de Cambridge Analytica exhibió las posibilidades que ofrecía la minería de datos y acreditaba la efectividad de estas técnicas a la hora de dilucidar una cuestión tan relevante como fue el Brexit. No estamos ante una teoría conspirativa, sino ante prácticas tan reales como ocultas y realizadas por actores pragmáticos.

Es más, el coronel Baños se adentra en la psicología social y señala divulgativamente diferentes metodologías de control de la sociedad por parte de las fuerzas que operan

en «los pasillos del poder», al decir de Carl Schmitt. Unas técnicas y tecnologías que posibilitan la hipervigilancia.

La gran riqueza del libro es el afán compilatorio, que lo convierte casi en un manual. Estamos con todo ante un trabajo necesario y diferente, una bocanada de aire fresco y con un punto alternativo. No es la suya una vulgar importación de las ideas anglosajonas que dominan el mercado a modo de pensamiento único y que se presentan casi como si fueran una doctrina. Es más, es una dialéctica de desafío precisamente a eso. Es más, su obra podría calificarse de alternativa y ponerla en la estela de autores norteamericanos como Chomsky, aunque su enfoque sea distinto.

La crítica es un elemento esencial para la pervivencia de nuestras sociedades, que pocas veces ponen en duda sus fundamentos, cuando la duda pertenece al acervo de occidente y explica las claves de su éxito: el progreso y la tecnología. Así, es bueno dudar, someter los propios principios a este crisol, tal y como proclamaba Descartes en su método para, al menos, poder afirmar con certeza que existimos por más que unos genios malignos nos engañen.

Se está tocando un tema de gran sensibilidad y valor que tiene sus precursores en clásicos como Gustave Le Bon, Goebbels o Bernays. Este último –creador del concepto de *Relaciones Públicas* y autor de *Propaganda*–, con la argucia de que los cigarrillos eran «antorchas de la libertad», contribuyó a la difusión del tabaquismo entre las mujeres de mitad de siglo.

En fin, nuestras sociedades se definen formalmente como democráticas, pero no hay democracia sin ciudadanos informados ni con capacidad para elegir correctamente. De este modo, y aunque parezca todo lo contrario, no somos libres pues, el control es más fuerte de lo que se aprecia a simple vista; no se nos presentan todas las opciones posibles y, además, se nos condiciona a la hora de hacerlo, buscando una falsa anuencia de los gobernados.

La clave no se encuentra tampoco en el control de la información, sino en el de la agenda informativa. Unas opciones se sobreexponen, otras ni se plantean, mientras al individuo puede manipulársele desde el plano emocional mediante poderosísimas herramientas que son usadas continuamente. Y es que la información puede estar seleccionada, tratada y sesgada de múltiples maneras, condicionándose las respuestas a través del control no solo del marco, que también, sino de la propia mente.

Los diferentes sesgos, que con sofisticadas técnicas se pueden inducir sobre los individuos, afectan a los cimientos de la democracia al alterar su base, pues esta se sustenta sobre las decisiones pretendidamente libres e incondicionadas de los ciudadanos que, de este modo, se ven afectadas en los criterios para su adopción y se encuentran pedagógicamente orientadas.

Por eso, en palabras de Alain de Benoist, «las élites políticas y mediáticas sostienen el mismo discurso»; no puede ser de otra manera. Y es que existe un notable grado de covariación entre la posición de los medios y la opinión pública. Los medios, en tanto que empresas, son manipulables y la opinión pública también; es más, se puede traba-

jar para condicionar a las personas individualmente consideradas. A la opinión pública no se la puede contradecir −al menos no de forma sistemática−, pero sí se la puede educar; no olvidemos que el nombre del Ministerio de Goebbels era de *Propaganda* pero también de *Ilustración Pública*. El poder se transforma así en educación, de modo que se ejerce como si realmente no se ejerciera, desde la naturalidad.

Las «nuevas» tecnologías van a propiciar así el desarrollo de dos tendencias sociales no necesariamente contrapuestas. Una primera orientada hacia mayor democracia directa, que hace que las encuestas tengan un mayor peso político. Pero, al tiempo, también es posible un mayor control del ciudadano por el aparato del Estado y, consecuentemente, un mayor dirigismo. De este modo se anula la tendencia anterior, que queda encubierta y disimulada por la primera y que, además, legitima el sistema. Las diferentes formas de «control social» practicadas en China han venido para quedarse e, incluso, verse ampliadas.

La crítica que cabe hacer al trabajo es obvia: no todo es conspiración, por más que esta exista. Y una aproximación tan poco convencional, y que adicionalmente incorpora planteamientos que no son comunes, resulta arriesgada y discutible. Esta sobresimplificación efectista hace que el trabajo se distorsione y pierda objetividad, aunque ni de lejos lo invalida. No obstante, hace necesario el recurso a fuentes tradicionales y sólidas para afianzar la composición de la situación.

La visión del autor es realista en su más estricto sentido, no ya «bismarckiana», sino en la senda del más puro maquiavelismo; ese que confunde fuerza con poder, cuando lo que caracteriza al poder es su capacidad para construir, y no al contrario. A la perversidad en su uso, a la que constantemente alude el coronel, decir ya y como crítica que siempre le falta el «para que» característico de cualquier villanía.

En cualquier caso, no nos encontramos ante un trabajo académico, sino divulgativo y exploratorio, razón para lo que se sirve de recursos poco ortodoxos. Los casos ya citados de Snowden y el Brexit sugieren que este tipo de aproximaciones no fueron suficientemente ponderadas en el pasado. Para una visión convencional ya hay muchas fuentes consagradas.

Vigilar al vigilante, dudar, es la piedra angular no ya de la democracia, sino de occidente.

Recensión recibida: 17 de febrero de 2021.
Recensión aceptada: 09 de marzo de 2021.

Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos
ISSN-e: 2255-3479

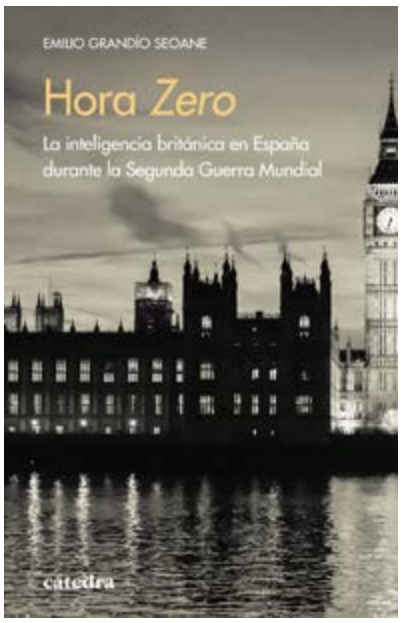
Luis Velasco Martínez[1]
Profesor de Historia Contemporánea
Universidad de Vigo

Correo: luis.velasco.martinez@uvigo.es

Reseña

HORA ZERO. LA INTELIGENCIA BRITÁNICA EN ESPAÑA DURANTE LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL. Emilio Grandío Seoane, editorial Cátedra, 2021.

ISBN: 978-84-376-4259-8 (288 páginas)



1 Coordinador del Máster en Seguridad, Paz y Conflictos Internacionales de la Universidad de Santiago de Compostela y el Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (*on-line*).

Los trabajos que analizan el papel de España como teatro del espionaje no faltan desde hace décadas. Entre ellos cabe destacar la prolífica obra de Diego Navarro Bonilla, aunque su producción ha tocado tal multitud de aspectos y cronologías que resultaría imposible resumirla con brevedad[2]. En lo que respecta al espionaje durante la Guerra Civil española, hasta hace poco tiempo se señalaba que la historiografía había mantenido un cierto olvido al respecto;[3] algo parecido podría haberse dicho sobre la península ibérica como escenario de las acciones de inteligencia de los beligerantes durante el conflicto mundial que se desencadenó en 1939. No obstante, desde entonces, se han hecho bastantes aportaciones reseñables a la materia gracias, en gran medida, a la labor del profesor de la Universidad de Santiago de Compostela Emilio Grandío Seoane, quien empezó coordinando *War zone: la Segunda Guerra Mundial en el noroeste de la península ibérica*. En este volumen colectivo, el profesor Grandío se aproximó al papel de la inteligencia británica en España durante el conflicto mundial y ya apuntaba a que las redes de información que esta tenía a su disposición en España −pese a sus carencias− hundían sus raíces en una época anterior a la invasión de Polonia por las tropas germanas y soviéticas. Continuó con esta líneas en el dossier monográfico que dirigió en la *Revista Universitaria de Historia Militar*: «Guerra de silencios: Redes de Inteligencia en España durante la Segunda Guerra Mundial». En este interesante compendio de artículos, el propio Grandío,[4] además de Julio Ponce,[5] Susana Sueiro,[6] Javier Rodríguez[7] o Diego Navarro,[8] se aproximaron a muchas de las caras del juego de espejos que define la actuación de los servicios de inteligencia de los Aliados y del Eje durante aquellos

2 Podríamos hacer dos recomendaciones: Navarro Bonilla, Diego: *Orígenes de la inteligencia en el estado moderno: tratadística militar, diplomática y política en Europa (siglos XVI-XVIII)*. Valencia, Tirant lo Blanch, 2017; Navarro Bonilla, Diego: *Inteligencia y análisis retrospectivo: lecciones de historia y lecturas recomendadas*. Valencia, Tirant lo Blanch, 2014.

3 Ros Agudo, Manuel, «El espionaje en España en la guerra civil y la segunda guerra mundial: una visión general», *Diacronie. Studi di Storia Contemporanea: La voce del silenzio: intelligence, spionaggio e conflitto nel XX secolo*, 28: 4, 2016, 29/12/2016,

URL:<http://www.studistorici.com/2016/12/29/ros-agudo_numero_28/>.

4 GRANDÍO SEOANE, Emilio: «No solo wolframio. Galicia, campo de juego de las redes de inteligencia durante la Segunda Guerra Mundial». *Revista Universitaria de Historia Militar*, 4:8. 2015, pp. 101-117.

5 POMCE ALBERCA, Julio: «Espionaje en Gibraltar y su campo (1936-1945)». *Revista Universitaria de Historia Militar*, 4:8. 2015, pp. 35-54.

6 SUEIRO SEOANE, Susana: «La ciudad de los espías (1940-1945): Tánger español y la política británica». *Revista Universitaria de Historia Militar*, 4:8. 2015, pp. 55-74.

7 RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, Javier: «Los servicios secretos en el Norte de España durante la II Guerra Mundial: el Abwehr alemán y el SOE inglés». *Revista Universitaria de Historia Militar*, 4:8. 2015, pp. 75-100.

8 NAVARRO BONILLA, Diego: «Inteligencia en teoría: manuales, reglamentos e instrucciones sobre doctrina y procedimientos (Francia, Reino Unido y Estados Unidos, 1870-1945)». *Revista Universitaria de Historia Militar*, 4:8. 2015, pp. 15-34.

años. Grandío centró su investigación en el campo británico, tal y como demostró en su siguiente trabajo: *A Balancing Act: British Intelligence in Spain during the Second World War*,[9] un volumen corregido y ampliado que ahora ve la luz en español bajo el sello de Crítica.

Hora Zero es, ante todo, un producto del análisis de la documentación custodiada en los Archivos Nacionales británicos en relación con la península ibérica a lo largo de toda la década 1936-1946; aunque el libro se centra en los acontecimientos vinculados a la guerra mundial, parte de lo sucedido inmediatamente antes. Entre los archivos consultados, los relativos al Foreign Office y a la estructura de inteligencia británica en España han resultado ser los más determinantes para la publicación de este libro, tal y como el autor acertadamente pone de manifiesto a lo largo de toda la obra. En ocasiones, este análisis de las fuentes diplomáticas británicas no se compara con otras disponibles, abriendo ventanas a nuevas aportaciones o a matizaciones futuras. El propio autor pone de manifiesto que queda mucho trabajo por realizar, y que hace falta continuar indagando y enfrentar el relato británico con otros. La centralidad que el autor le ofrece a la documentación británica respecto al conflicto de 1936, al inicio de la obra, ordena la mayor parte del relato y nos permite comprender hasta qué punto los intereses políticos británicos centraron su acción exterior durante el conflicto español, y su relación posterior con el régimen franquista. Defender los intereses británicos suponía asumir que ninguno de los dos bandos en liza serían «amigos ni enemigos permanentes», y esa fue la piedra sobre la que se levantó posteriormente toda la acción británica en España durante la II Guerra Mundial.

El amplio número de individuos que se identifican como miembros o colaboradores de la red de inteligencia británica evidencia el interés, y el esfuerzo, emprendido por parte del Reino Unido. Esta red, que se extendía desde Vigo a Barcelona y desde Bilbao a Gran Canaria, abarcaba la totalidad de la península ibérica y los territorios africanos bajo soberanía española. Era, por tanto, un esfuerzo enorme que necesitaba de una complicada estructura de control, financiación y mantenimiento que resaltaba, como bien indica el autor, el interés mayúsculo que despertaban los acontecimientos al sur de los Pirineos, en Whitehall, durante los años más difíciles de la conflagración mundial. Una estructura tan poco transparente y compleja que, en algunas ocasiones, se llegó a sembrar la idea de que las acciones de unos operativos podían estar dificultando las de otros sin saberlo[10]. Queda pendiente la relación entre los servicios de inteligencia franceses y británicos, así como qué ocurrió con la estructura de información que Francia tenía en España antes de 1940 y si esta quedó a las órdenes de Vichy o si sus activos continuaron la partida al lado de los aliados, integrándose en las nuevas redes británicas[11].

9 GRANDÍO SEOANE, Emilio: *British Intelligence in Spain during the Second World War*. Brighton, Sussex Academic Press, 2017.

10 P. 30.

11 P. 49.

El libro aporta interesantes perspectivas que nos ofrecen una nueva visión de otros conflictos y nos permiten pergeñar la genealogía de algunas ideas que podrían parecernos posteriores. El mandato de la *realpolitik* y la conversión del régimen franquista en un ecosistema en el que la diplomacia británica se movía con cierta facilidad, ya que conocía sus reglas y códigos internos, y el hecho de que había logrado desarrollar cierta capacidad de influencia –directa e indirecta– facilitaron que, durante y después del conflicto mundial, la mejor salvaguarda de sus intereses fuera el mantenimiento del régimen. En lo que tiene que ver con esta dimensión, el *soft power* británico en España tuvo importantes vectores en los empresarios británicos con intereses en los países ibéricos, pero también recurrió a algunas herramientas novedosas, como el uso de la BBC, la difusión de prensa traducida en círculos seleccionados o el empleo de los medios puestos a su disposición por el capital privado, como la International Banking Corporation; no obstante, todos estos instrumentos también quedaban a disposición de otras formas de injerencia directa[12]. La inteligencia naval –nos parece más adecuado el uso de esta expresión– fue una herramienta indispensable para que los británicos pudieran alcanzar fuentes de cierta calidad a partir de las tripulaciones de los barcos alemanes que frecuentaban algunos puertos peninsulares y que avituallaban regularmente a la flota submarina de la *Kriegsmarine*. Dentro del *human factor* al que nos referíamos más arriba, el papel del agregado naval en la embajada en Madrid a partir de 1939, el misterioso Alan Hillgarth –*alter ego* de Hugh Evans– se convirtió en un elemento indispensable para la coordinación del servicio de información naval con el MI6 y, a partir de 1940, con el SOE. Su intuición sirvió para que la inteligencia británica centrara su interés en coordinar acercamientos al generalato y al almirantazgo español, buscando aliados estratégicos o circunstanciales que dificultasen una deriva germanófila irreversible por parte de la dirección del Estado. Este tipo de acciones sutiles no fueron óbice para que se iniciaran otras más agresivas, como las estrategias de suma cero, que aumentaron las reticencias internas a un mayor compromiso de España con el Eje, algunas tan sorprendentes como facilitar la estructuración de la guerrilla antifranquista en las montañas asturianas[13].

En 1940 se nombró embajador en España a Samuel Hoare, un destacado militante *tory* que había formado parte del gabinete y era miembro de la comunidad de inteligencia de su país desde la I Guerra Mundial; impulsó la conversión de la estructura diplomática británica en España en una herramienta eficaz al servicio del esfuerzo de guerra aliado, en completa simbiosis con sus servicios de inteligencia. El análisis de la correspondencia de Hillgart y Hoare que ofrece el profesor Grandío es muy interesante. Sin duda, una de las grandes aportaciones de este libro consiste en comprender que el régimen resultaba útil para los intereses británicos en tanto que resultaba previsible. En este sentido, el *soft power* británico en España y Portugal a partir de 1940 buscó una posición pragmática respecto a las dictaduras ibéricas.

12 P. 42.

13 P. 47.

El estudio de los sectores más fascistizados de la sociedad española y de su élite política con el III Reich, así como de sus redes de información durante la II Guerra Mundial, también están presentes en la obra de Grandío. No en vano, se analiza el sentimiento antibritánico exacerbado desde grupos falangistas e instigados por la embajada del *Reich* alemán. Aquella estaba tan interesada en explotar el sentimiento nacionalista español en torno a la reclamación de soberanía sobre Gibraltar como la británica en ocultar cualquier contacto con fuerzas antifranquistas. La pretensión de esta última era intentar que sus propias acciones no fueran vistas como una amenaza a la supervivencia del régimen por parte de los generales y almirantes a los que se pretendía ganar; algo que no siempre conseguían, a juicio de las causas militares consultadas por Grandío y que evidencian que las relaciones entre miembros de la inteligencia británica en España, y las fuerzas de la oposición al régimen, eran perseguidas y conocidas[14]. Un juego en el que las redes de contrainteligencia tuvieron un papel clave. Así, la comunidad de inteligencia británica en España y Portugal tuvo que destinar ingentes recursos para contrastar rumores de todo tipo que, sin duda, respondían a estrategias de desinformación españolas o alemanas. La escasez de activos propios capaces de hacer un trabajo previo de descarte de la información aumentó el impacto y la utilidad de estas estrategias. Una evidencia de esta falta de recursos humanos, señala Grandío, se ejemplificaba en la escasa estructura de la sección de operaciones especiales –SO2– del SOE en España, incapaz de hacerse con armas cortas en el mercado negro en 1940.

El autor señala con acierto que América, y especialmente la colonia emigrante española a lo largo de todo el continente, se convirtió en un foco más de interés de las actividades de control que la inteligencia británica aspiraba a realizar sobre el Eje. Hoare era consciente de que la inteligencia alemana era especialmente activa en España, pero también en algunas zonas de América, gracias a la colaboración de las organizaciones falangistas en el exterior y a la propia actividad cultural del régimen en Hispanoamérica[15].

Pese a lo concienzudo de la revisión documental realizada por el autor, estamos convencidos de que todavía queda mucho por decir acerca de esta temática.

Reseña recibida: 31 de marzo de 2021.
Reseña aceptada: 09 de abril de 2021.

14 P. ej. 65.

15 Hacemos algunas apreciaciones al respecto en nuestro reciente: Velasco Martínez, Luis: *Fascistas de ultramar. La organización de Falange en el Río de la Plata, 1936-1942*. Buenos Aires, Biblós, 2021.

Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos
ISSN-e: 2255-3479

Carmen López Alonso
Profesora emérita. Facultad de Ciencias Políticas. Universidad Complutense de Madrid. Profesora invitada IUGM-UNED.

Correo: clopezal@cps.ucm.es

Reseña

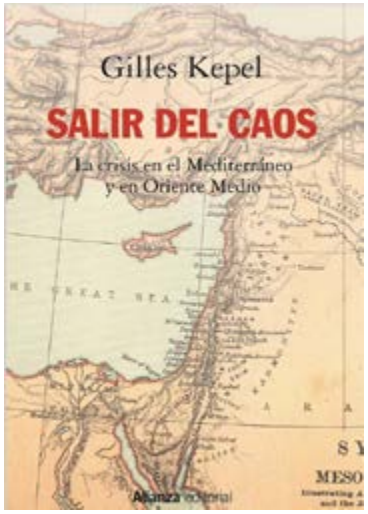
SALIR DEL CAOS. LA CRISIS EN EL MEDITERRÁNEO Y EN ORIENTE MEDIO Traducción De Elena M. Cano e Íñigo Sánchez-Paños. Gilles Kepel, editorial Alianza, 2021

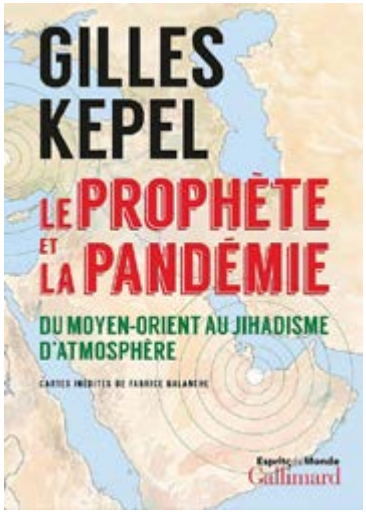
ISBN 978-84-9181-885-4 (456 páginas)

(Edición original). SORTIR DU CHAOS. LES CRISES EN MÉDITERRANÉE ET AU MOYEN ORIENT. Gilles Kepel, editorial Gallimard, 2018 (528 páginas)

LE PROPHETE ET LA PANDEMIE. DU MOYEN-ORIENT AU JIHADISME D'ATMOSPHERE. Gilles Kepel, editorial Gallimard, 2021

ISBN 978-20-7292-312-8 (324 páginas)





Gilles Kepel, uno de los mayores expertos mundiales en la zona MENA y en el islam político, escribe en *Salir del Caos* una obra que es, a la par, expresión de un deseo y compendio de toda su larga trayectoria de estudio sobre estos temas. El libro parte de la década de 1970 y concluye pasado 2018, en el tiempo post-Dáesh y del inicio del fin de la guerra en Siria. A diferencia de muchos estudios sobre esta zona, que tienden a descansar en interpretaciones unívocas –ya sea centradas en lo religioso-cultural, ya en un análisis estrictamente socioeconómico y geopolítico en el que cultura, y religión serían vistas como una suerte de epifenómenos maleables–, el estudio de Kepel muestra la interconexión entre todos esos factores. Lo hace en una exposición clara y de fácil lectura, a pesar de la multiplicidad de datos procedentes de un gran número de fuentes, directas e indirectas, entre las que se incluyen las muchas entrevistas hechas sobre el terreno a diferentes actores. Al combinar el seguimiento cronológico y un detallado estudio temático, con un especial énfasis en Siria e Irak, Kepel logra dar una coherencia explicativa a la gran complejidad de la zona. Su análisis se articula en torno a dos grandes ejes, el petróleo y el islam que, interconectados, marcan el desarrollo de un periodo que alcanza su verdadero punto de inflexión en 2020, tiempo que analiza en *Le prophète et la pandémie*.

Salir del Caos se organiza en tres partes. La primera comienza por una breve explicación de su trayectoria personal de medio siglo de investigación sobre la zona hasta «verse absorbido en su propio objeto de estudio por la sentencia de muerte dictada en su contra por el Dáesh» (:18) y continúa con una amplia introducción al periodo que sigue la línea de toda su obra anterior[1]. El punto de partida es la fecha crucial de 1973, año de la guerra árabe-israelí de octubre (Yom Kippur/Ramadan), tras la que la OPEP recurre a los precios del crudo y logra un control casi completo del mercado, que aumenta espectacularmente las rentas de las petromonarquías. A partir de este tiempo, explica Kepel, la relación petróleo-islam va a desbancar progresivamente al nacionalismo árabe como elemento motriz en la zona.

Es en 1979 cuando se abre «la caja de Pandora de un terrorismo islámico internacional» (:17). En este año-bisagra, que se inicia con la revolución iraní y que termina con la invasión soviética de Afganistán, se ratifica en Washington el acuerdo de paz entre Israel y Egipto (26 marzo), en el que la cuestión palestina deja de ser central. Es también el año de la toma de rehenes en la embajada estadounidense en Teherán (noviembre) y del asalto a la gran mezquita de la Meca por el grupo *al Jamaa al Salafiya al Muhtasiba* (JSM) de ideas similares a las del posterior Dáesh, que acabó en una masacre y que marcó un giro en la política saudí[2] (Kepel 2020: 42-43).

1 Gilles Kepel (1984) *Faraón y profeta*. El Aleph, Barcelona; (2002) *La yihad, expansión y declive del islamismo* Península, Barcelona; (2004) *Fitna. Guerra en el corazón del islam*, Paidós, Barcelona; (2008) *Terreur et martyre. Relever le défi de la civilisation* Flammarion, París.

2 «The mosque siege that changed the course of Saudi history» (BBC, 27/12/2019) https://www.bbc.com/news/stories-50852379 (ultima consulta 29/3/2021).

En el desarrollo de esta parte Kepel analiza el proceso de continuada islamización política que se manifiesta en las tres fases sucesivas del yihadismo. La inicial se centra en la lucha contra el «enemigo cercano» (Afganistán, Egipto, Argelia) en la que un año clave es 1989, cuando cayó el muro de Berlín y los soviéticos fueron derrotados en Afganistán, con la ayuda de los petrodólares saudíes y de la CIA, que entrenó y financió a los muyahidines[3] en una «alianza con el diablo» cuyo precio resultó incalculable (:48). La segunda fase, centrada en la lucha «contra el enemigo lejano» está dominada por Al Qaeda, que rompe con el «salafismo jequista» leal a Arabia Saudí e inicia un «salafismo yihadista» que llega a su cénit con los atentados del 11 de septiembre de 2001, a los que se responde con la «guerra contra el terror» con las consecuencias que esta, a su vez, desencadena. La invasión de Irak en 2003, que teóricamente iba a derribar al régimen de Sadam Hussein y remodelar Oriente Medio, termina en un fracaso y favorece la deriva yihadista hacia una nueva fase (:109-113).

La parte central del libro analiza esta nueva fase yihadista que, a diferencia del modelo piramidal y centralizado de Al Qaeda, conceptualizado por Zawahiri, se caracteriza por la expansión territorial y el dominio de las redes, y se manifiesta en un terrorismo «reticular» que, como un rizoma, se extiende desde abajo por todo el mundo y conecta a jóvenes salafistas europeos radicalizados con los de barriadas marginales del Magreb y de Oriente Medio, creando «una ubicuidad yihadista alrededor de la cuenca mediterránea» (:340). Una deriva que se manifiesta a lo largo de un periodo que se inicia con las rebeliones árabes de 2011, continúa con la proclamación del Estado islámico del Dáesh en 2014 y la generalización del terrorismo islamista, también en territorio europeo, y termina con la caída de al-Raqa ante las milicias kurdas de las YPG y de Mosul en otoño de 2017. Kepel estudia la diferente evolución de los seis países de las «primaveras» (Túnez, Egipto, Libia, Baréin, Yemen y Siria) que, salvo en el caso tunecino, terminan en un fracaso de las esperanzas de democratización, bien con la restauración de un régimen autoritario, como en Egipto tras el golpe de estado contra Morsi en 2013, bien en prolongadas guerras civiles como en Yemen, Libia y, especialmente, Siria. Los procesos políticos se corresponden con un cambio de los regímenes árabes autoritarios que, como Arabia Saudí, abandonan su anterior apoyo al movimiento islamista de los Hermanos Musulmanes y pasan a surepresión en el marco de una lucha turco-saudí por la hegemonía dentro del mundo suní, que recuerda la última etapa del Imperio otomano. Esta lucha se entrecruza con el enfrentamiento entre suníes y chiíes que, según Kepel, se convierte en la principal línea de falla de Oriente Medio. Aunque con matices, como se apunta en la última parte del libro que se centra en tiempo posterior al Dáesh y en el reto de la «batalla del Levante», cuando se abren nuevas líneas de fractura, con renovados actores políticos, especialmente Turquía y Rusia, que aprovecha el vacío dejado por el retraimiento americano en la zona, explicado en parte por las nuevas técnicas extractivas del petróleo y el gas natural que convierte a EE. UU. en el prin-

3 Kepel comienza a calificar como yihadistas a los cerca de 40 000 extranjeros que se incorporan a sus filas, para diferenciarlos de los guerrilleros indígenas.

cipal productor mundial. Sin olvidar a China, con diversas –y cambiantes– alianzas e intereses en la zona.

Dos años después de publicado este primer libro, en el que más que soluciones se presentaba una gran panorámica de la zona y sus múltiples procesos entrecruzados, el caos continúa y se agranda con los efectos de la pandemia de la Covid-19, que trastoca la economía mundial y aumenta las desigualdades, y las tensiones, y cuyos efectos a medio plazo son aún inciertos. Parte de las cuestiones que *Salir del Caos* dejaba planteadas se abordan en *Le prophète et la pandémie* que, sin olvidar el trasfondo histórico que marcaba el anterior, es una crónica hecha al compás de la sucesión de los hechos. Para Kepel, en 2020 está ya clara la cuarta fase yihadista dominada por lo que califica como un «yihadismo de atmósfera» o «de contagio», en el que ya no priman las redes ni la organización, sino que se expande como un virus entre los individuos y sectores sociales más vulnerables. Un yihadismo fomentado por «promotores de la cólera»[4] cuyo principal representante sería, según Kepel, el presidente turco Erdogan, líder del eje «chií-hermanista» (Turquía, Irán y su amplio marco de influencia) con su programa neotomano y reislamizador. Frente a él, el constituido por los países firmantes del Acuerdo de Abraham (Washington, 15-09-2020) entre Israel y los Emiratos Árabes Unidos (EAU) al que se unen Baréin y Marruecos e, implícitamente, Arabia Saudí, apoyado por Estados Unidos y, a pesar de las protestas palestinas, aprobado por la Liga Árabe. Uno de los puntos de unión en estos acuerdos es el rechazo del islam político, aunque no hay que olvidar que la caída de las rentas del petróleo exige a las petromonarquías una reformulación económica en que la alta tecnología israelí juega un importante papel. El enfrentamiento entre ambos ejes atraviesa en la actualidad toda la zona (desde el Asia Central al Mediterráneo y el golfo, con Siria e Irak en su núcleo), en la que la cuestión palestina ha dejado de ser el factor estructurante en Oriente Medio.

Para Kepel, el momento actual es tan crucial como el que se dio en 1914 y requiere medidas urgentes para una salida del caos, que afirma como posible. Para ello, y no lo menos importante, es precisa una mejor formación en la historia, la lengua y la civilización árabe, cuyas deficiencias en los países occidentales han llevado a muchos llamados expertos a concluir análisis incongruentes con la realidad sobre el terreno y a proponer fórmulas erróneas que han dejado abonado el terreno para la intervención de otros actores mejor preparados, Rusia entre ellos. No solo ha ocurrido con la interpretación de las primaveras árabes, sino que –sostiene Kepel– también ha tenido consecuencias en los fallos de la lucha contra el terrorismo dentro de Europa, como muestran los atentados en Francia, o el 11 de marzo de 2004 en Madrid o en 2005 en Londres (:116-117), y los más recientes de ese yihadismo de atmósfera, como el que condujo al asesinato del profesor Samuel Paty (16-10-2020). Europa, sostiene Kepel, debe tomar medidas independientes y comunes de seguridad, y defensa, así como de fomento en toda el área mediterránea.

4 Expresión tomada de Bernard Rougier, ed. (2020) *Les Territoires conquis de l'islamisme,* PUF*:* París.

Ambos libros incluyen una detallada cronología y una serie de mapas explicativos originales (diez en el primero, dieciséis en el segundo) que facilitan e ilustran este recorrido por la historia de la zona, y sus múltiples interconexiones en el último medio siglo. *Le prophète et la pandémie* completa en parte lo planteado en el primer libro, aunque su carácter de crónica inmediata deja importantes cuestiones abiertas, como la posible incidencia de la política de la nueva administración Biden o la de la reconciliación de Catar con Arabia Saudí. *Salir del Caos* es una obra de largo alcance. Incluso quienes no coincidan con algunas de sus interpretaciones, como el excesivo énfasis que el autor pone en el desarrollo del islamismo radical como un factor determinante y que entiendan, como Olivier Roy entre otros, que este no es el origen, sino el instrumento, de gran parte de la radicalización[5], su lectura es necesaria si se quiere tener una visión panorámica y crítica de la cuestión, visión que es un elemento imprescindible para la búsqueda de salidas.

Reseña recibida: 31 de marzo de 2021.
Reseña aceptada: 13 de abril de 2021.

5 La polémica entre ambos autores, con gran repercusión académica y mediática, se agudiza en 2015-2016, fecha en que se publica el citado estudio de Kepel sobre el terrorismo islamista en Francia. Una síntesis de la polémica puede verse en O. Gutiérrez (2017) ¿El islam se radicaliza o los radicales se islamizan? http://internacional.elpais.com/internacional/2017/02/15/actualidad/1487154199_174004.html (última consulta 29/02/2021).

Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos
ISSN-e: 2255-3479

Normas para los autores de artículos

Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE) forma parte del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN), con sede en el Paseo de la Castellana, 61. Madrid-28071.

Esta revista es una publicación electrónica, de periodicidad semestral y se publica en versión española e inglesa.

Está disponible en formato PDF, en la página web del Instituto Español de Estudios Estratégicos: http://revista.ieee.es.

Periodicidad de la revista

Los dos números anuales de la ***Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*** se publicarán durante los meses de junio y diciembre.

Contenido de la revista

El contenido de la revista está compuesto por artículos originales e inéditos de carácter científico, con aportaciones novedosas en el campo de investigación de la seguridad y defensa, así como recensiones de obras relevantes y noticias sobre seminarios, novedades editoriales y otros acontecimientos de importancia.

Los trabajos publicados abordan aspectos concernientes a la paz y seguridad, y está sometido a un proceso de doble revisión, que garantiza el anonimato y la objetividad.

Junto a la versión en español, el Instituto Español de Estudios Estratégicos publicará una traducción íntegra de cada número en idioma inglés.

Plazo para la recepción de originales

Una vez comunicado a los autores que los originales han sido recibidos a través de la plataforma habilitada al efecto (http://revista.ieee.es), el proceso de revisión no excederá de ocho semanas.

Durante el proceso de revisión, los expertos darán a conocer al consejo de redacción, por escrito, su valoración, así como las recomendaciones que, en su caso, proponen a los autores para la mejora del artículo.

Por su parte, el consejo de redacción acusará recibo de los originales en un plazo de siete días hábiles desde su recepción, e informará a los autores de la fecha en la que remitirá el dictamen motivado.

Una vez devuelto el artículo con las correcciones y sugerencias que se consideren oportunas, el autor dispondrá de veinte días para enviar la versión definitiva al consejo de redacción. La aprobación del artículo por parte del consejo de redacción implica que la revisión de los autores, previa a la publicación del trabajo, debe limitarse a la corrección de errores, sin que esté permitido realizar modificaciones del contenido.

Criterios para la selección de artículos

Entre los artículos recibidos se seleccionarán aquellos que cumplan estrictamente las normas para autores y que destaquen por su originalidad, relevancia, interés científico y/o actualidad.

Sistema de evaluación

Los artículos serán sometidos a una evaluación por pares, que determinará la originalidad, el rigor de la investigación y la validez científica de su contenido. Además, una revisión por parte del consejo de redacción remitirá un dictamen motivado a los autores sobre su decisión de aprobar, publicar previa revisión o rechazar los artículos presentados. En dicho dictamen, se incorporarán las sugerencias o correcciones remitidas por los expertos que han participado en el proceso de revisión por pares.

Instrucciones a los autores

Los artículos serán enviados a través de la plataforma de la revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos: https://revista.ieee.es.

La extensión recomendada para los trabajos presentados se sitúa entre las seis mil y las doce mil palabras. Las recensiones no superarán las dos mil palabras, mientras que las notas bibliográficas se ajustarán a una extensión de mil palabras.

Los originales pueden enviarse en español o en inglés.

El texto incluirá un resumen del contenido, de unas ciento cincuenta palabras y una relación de las palabras clave del documento. Ambos en español y en inglés.

Cada página irá numerada, en su margen inferior derecho.

La estructura del texto será la siguiente:

- Título.
- Nombre del autor o autores, en letra Arial de 12 puntos.
- Filiación institucional y profesional de los autores y dirección de correo electrónico de los autores, señaladas a pie de página con un asterisco.
- Apartados principales, numerados, en letras minúsculas y negritas.
- Apartados de segundo nivel, numerados, en minúscula, negrita y cursiva.
- Subapartados de tercer nivel, numerados, en minúscula.
- Subapartados de cuarto y sucesivos niveles, numerados, en minúscula y cursiva.

Los trabajos originales se enviarán en un único archivo Word SIN QUE FIGURE EL NOMBRE DEL AUTOR/A EN NINGUNA PARTE DEL DOCUMENTO y se adjuntará, en documento pdf, el curriculum vitae de los autores, junto a un currículum resumido que no excederá de 150 palabras.

Al final del texto, se incluirá una relación de la bibliografía utilizada, ordenada alfabéticamente.

Normas tipográficas

Las normas de estilo de la *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos* se ajustan a las establecidas por la Subdirección General de Publicaciones y Patrimonio Cultural del Ministerio de Defensa.

Los autores deberán ajustarse a las normas ortográficas de la Real Academia Española, en su edición de 2010.

Los originales estarán escritos en letra Arial, de 12 puntos, con un interlineado de 1,5.

El texto irá justificado, con tres centímetros de margen en el encabezamiento de la página y a la izquierda, y 1,5 centímetros al pie y a la derecha.

No se presionará retorno para separar los párrafos y se evitarán las tabulaciones.

Cuando se quiera resaltar alguna palabra o frase, se utilizarán las comillas o la cursiva.

No aparecerán palabras o frases subrayadas, ni se insertarán incrustaciones de cuadros de texto.

Las citas textuales con una extensión superior a las cuatro líneas irán entrecomilladas y separadas con una línea en blanco al principio y al final del texto citado.

Se recomienda el uso de las comillas angulares, reservando las inglesas o simples para entrecomillar un fragmento dentro del texto citado.

Si en los párrafos citados hay alguna incorrección, se indicará mediante la expresión [*sic*], en cursiva y entre corchetes.

Si se omiten palabras o frases del texto citado, se señalará con puntos suspensivos, entre corchetes.

Si se desea destacar un fragmento del texto citado, se pondrá en letra cursiva, y se añadirá una nota al pie, del modo siguiente: (*) La cursiva es del autor.

Las notas al pie se insertarán con la función correspondiente de Microsoft Word, e irán numeradas. Aparecerán en letra Arial, cuerpo 10, e interlineado sencillo y justificado. Deberán ajustarse al siguiente formato: SAMANIEGO, Pedro. El cultivo de árboles en la Patagonia, Barcelona: Pomaire, 1999, p. 25.

Al final de cada trabajo, se incluirá la bibliografía utilizada en el mismo. Irá en página aparte, precedida del título bibliografía, en minúsculas y negrita, y escrita como sigue: APELLIDOS (en su caso institución que publica, revista, etcétera), nombre, título del libro en cursiva, lugar, editorial y año.

Las imágenes irán numeradas en cifras arábigas, y las tablas en romanas. Asimismo, se incluirá una breve descripción de las tablas.

Junto a la versión en español, se publicará una traducción íntegra en inglés de cada número.

Repositorios y Base de Datos

La *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos* se encuentra incluida en el Catálogo de Latindex y en los repositorios Dialnet y Dulcinea, (Directorio «of open access journal»).