



**Academia
General Militar**



**Universidad
Zaragoza**

**XIX Curso Internacional de Defensa
SEGURIDAD GLOBAL Y POTENCIAS EMERGENTES
EN UN MUNDO MULTIPOLAR**

Jaca, del 26 al 30 de septiembre de 2011



MINISTERIO DE DEFENSA



CÁTEDRA "MIGUEL DE CERVANTES"



**XIX Curso Internacional de Defensa
Jaca, 26 al 30 de septiembre de 2011**

Seguridad global y potencias emergentes en un mundo multipolar

**Coordinado por la «Cátedra Miguel de Cervantes»
Academia General Militar – Universidad de Zaragoza**



**Universidad
Zaragoza**



MINISTERIO DE DEFENSA

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

Edita:



© Autor y editor 2012

NIPO: 083-12-127-1 (edición en papel)

NIPO: 083-12-128-7 (edición en línea)

ISBN: 978-84-9781-756-1

Depósito Legal: M-20158-2012

Imprime: Imprenta Ministerio de Defensa

Tirada: 1.000 ejemplares

Fecha de edición: septiembre 2012

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

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 libre de cloro obtenido a partir de bosques gestionados de forma sostenible certificada.

EXCMO. AYUNTAMIENTO DE JACA



**XIX Curso Internacional de Defensa.
"SEGURIDAD GLOBAL Y POTENCIAS EMERGENTES
EN UN MUNDO MULTIPOLAR"**

Jaca, del 16 al 30 de septiembre de 2011.

Ayuntamiento de Jaca
Universidad de Zaragoza
Asociación General Militar



Los Cursos Internacionales de Defensa han conseguido llegar a su vigésima edición gracias a numerosos apoyos e impulsos tanto públicos como privados, ya sean del ámbito civil o militar.

La base de sustentación de este Curso la constituye, sin lugar a dudas, la inequívoca voluntad de realización del mismo, plasmada en la continuidad y permanente renovación del Convenio de Colaboración firmado entre el Ministerio de Defensa y el Gobierno de Aragón, que proporciona el preceptivo apoyo, tanto económico como técnico.

Es deseo conjunto de la Academia General Militar y la Universidad de Zaragoza, dar conocimiento público a temas de actualidad en el campo de la Seguridad y Defensa, contribuyendo así al desarrollo y difusión de la Cultura de Defensa y, por tanto, al refuerzo de la misma.

Mediante estas breves líneas se quiere reconocer el apoyo en la consecución de los fines inicialmente establecidos, de forma muy especial al Gobierno de Aragón, al Excmo. Ayuntamiento de Jaca, a la Institución Fernando el Católico de la Diputación Provincial de Zaragoza, a la Diputación Provincial de Huesca, al Consulado de Estados Unidos en Barcelona y a CASSIDIAN, sin cuya ayuda no hubiese sido posible la realización de este Curso. Gracias también a todas las personas del Palacio de Congresos de Jaca, de la Academia General Militar y su Unidad de Música que, sin formar parte de la Comisión Organizadora, facilitan la organización y desarrollo del programa, colaborando para alcanzar los objetivos propuestos con la organización del Curso. A las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, representadas por el Cuerpo Nacional de Policía y Guardia Civil de Tráfico de la Zona de Jaca por su intachable conducta y entusiasta colaboración en la organización de sus áreas de responsabilidad en el curso. Y para terminar, a los diferentes medios de comunicación social que, con su dedicación a la difusión de este acontecimiento han colaborado, de forma muy eficaz, a su vez en la difusión de la imprescindible Cultura de Defensa en España.

La Comisión Organizadora del XIX Curso Internacional de Defensa

ÍNDICE

Índice

	<u>Página</u>
Presentación.....	13
Conferencia de inauguración: «Tendencias de la Defensa ante las nuevas amenazas a la seguridad global»: D. José Julio Rodríguez Fernández	17
Ponencias del Área nº 1: Amenazas a la seguridad global.....	29
«Ciberguerra» D. Daniel Ventre	31
«Armas de destrucción masiva» D. José Luis Orts Palés	47
Ponencias del Área nº 2: Los países emergentes y la seguridad energética	79
«La seguridad energética» D. Eric Pardo Sauvageot	81
«Brasil. Hegemonía en el subcontinente americano» Dª Susane Gratius	107
«China: ¿oso panda o dragón?» D. Mario Esteban Rodríguez	115
Ponencias del Área nº 3: Los países emergentes y el desarrollo demográfico	127
«El desarrollo humano en Asia-Pacífico» Dª Gracia Abad Quintanal	129
«India. El despertar del elefante» D. Pablo Bustelo	141
«Rusia. Una potencia energética» D. Rafael Fernández Sánchez	153
Ponencias del Área nº 4: Seguridad global	161
«La posición de Estados Unidos» D. Amin Tarzi	163
«Organizaciones supranacionales y nuevos actores» D. Jorge Ortega Martín .	173
«Un mundo multipolar» D. Miguel Ballesteros Martín	193
Ponencias del Área nº 5: La posición española	209
«España en un mundo multipolar. Estrategia Nacional de Seguridad» D. Florentino Portero Rodríguez	211
Conferencia de clausura: «Un nuevo mundo probable» D. Fulgencio Coll Bucher	229

	<u>Página</u>
Comunicaciones.....	239
Conclusiones	355
Programa de actividades	363
Comisión Organizadora.....	369

PRESENTACIÓN

PRESENTACIÓN

GONZALO ESCALONA ORCAO
Coronel director de la Cátedra Cervantes

La decimonovena edición del ya tradicional Curso Internacional de Defensa, bajo el título «Seguridad global y potencias emergentes en un mundo multipolar», como el lector podrá comprobar, se basa en una serie de reflexiones, durante un corto espacio de tiempo, sobre la evidencia de una nueva generación de desafíos globales a la seguridad y a la paz mundial llevando el campo de actuación de la Defensa a realidades insospechadas hace poco tiempo. Para ello se ha establecido una secuencia de estudio, reflexión, asesoramiento y propuesta sobre diferentes Áreas temáticas que, a continuación, paso a presentar de forma muy breve.

Las cinco jornadas desde el lunes 26 de septiembre hasta el viernes 30 del mismo mes, se corresponden con cinco enfoques diferentes a la problemática planteada. En todas estas jornadas excepto la segunda y la quinta se procede también a la lectura de comunicaciones por parte de Alumnos de este Curso Internacional de Defensa, la mayor parte de ellos universitarios. También debo señalar que los medios de comunicación social aragoneses tienen una especial participación en este Curso, ya que las mesas redondas, posteriores a las presentaciones de cada Área Temática, son moderadas por prestigiosos periodistas de diferentes medios tanto de Zaragoza como de la Ciudad de Jaca. En concreto se trata de D. Cristóbal Cabezas Martín (COPE-Jaca), D. Antonio Lecuona (Radio SER Jaca), D. Javier García Antón (director del Diario del Alto Aragón) y D^a Encarna Samitier (periodista del Heraldo de Aragón). Aprovecho la ocasión para agradecer a todos ellos su colaboración en este XIX CID y la extremadamente necesaria difusión de la Cultura de Defensa en España.

El lunes 26 de septiembre se tratan las «Amenazas a la seguridad global», comenzando con una presentación sobre las «Tendencias de la Defensa ante las nuevas amenazas a la seguridad global», a cargo de la máxima autoridad, militar de carrera, de las Fuerzas Armadas españolas a excepción, naturalmente de SM el rey, el general del Aire JEMAD,

D. José Julio Rodríguez Fernández, quien desde su privilegiada situación de conocimiento nos muestra el camino elegido por España para responder a estas amenazas.

A continuación, en esta misma jornada, se aborda la estremecedora realidad de la ciberguerra y de las armas de destrucción masiva, a cargo de D. Daniel Ventre y del GD D. José Luis Orts Palés. El primero de ellos perteneciente al Centro de Investigaciones Científicas de París, y el segundo director del Instituto Tecnológico La Marañosa.

«Los países emergentes y la seguridad energética» ocupan las exposiciones y trabajos del martes 27. Para ello contamos con D. Eric Pardo Sauvageot, de la Cátedra de Seguridad y Cooperación Internacional de la UNISCI, quien nos habla sobre «La seguridad energética». A continuación D^a Susane Gratius, analista de FRIDE, trata sobre «Brasil. Hegemonía en el subcontinente americano», cerrando esta área D. Mario Esteban Rodríguez, profesor de Estudios de Asia en la UAM, al tratar sobre «China: ¿oso panda o dragón?».

El miércoles, día 28 de septiembre, en el Área sobre los «Países emergentes y el desarrollo demográfico», comienza la jornada la profesora de Relaciones internacionales de la Universidad Antonio de Nebrija, D^a Gracia Abad Quintanal, quien nos informa sobre «El desarrollo humano en Asia-Pacífico». Sigue la conferencia «India: El despertar del elefante» que es presentada por D. Pablo Bustelo, investigador principal (Asia-Pacífico) del Real Instituto Elcano. Finalizan las exposiciones de este día con D. Rafael Fernández Sánchez, profesor de la UCM, quien, desde su prestigioso y autorizado punto de vista, nos informa sobre «Rusia. Una potencia energética».

El Área sobre «Seguridad global», correspondiente al día 29 de septiembre, comienza con la conferencia de D. Amín Tarzi, director del Dpto. de Estudios de Oriente Medio de la Marine Corps University (Quantico, Virginia), sobre «La posición de Estados Unidos». Continúa el GD D. Jorge Ortega Martín, director de la revista *Atenea*, con su presentación sobre «Las organizaciones supranacionales y nuevos actores», finalizando las exposiciones de esta Jornada con el director del Instituto Español de Estudios Estratégicos, el GB D. Miguel Ballesteros Martín.

Llegamos así al grupo final, asignado al día 30 de septiembre, que versa sobre «La posición española», en la que D. Florentino Portero Rodríguez, profesor titular de Historia Contemporánea de la UNED. Habla, en primer, lugar sobre «La relación de España con los países mediterráneos», para continuar con su visión de «España en un mundo multipolar. Estrategia Nacional de Seguridad». De la misma forma que del comienzo se ha encargado el GA JEMAD Alto Mando de las Fuerzas Armadas, la clausura corre a cargo del jefe del Ejército, el GE JEME D. Fulgencio Coll Bucher, quien cierra este curso al exponernos su idea sobre «Un nuevo mundo probable».

El curso incluye además otras actividades, como una visita cultural al Nuevo Monasterio de San Juan de La Peña, seguido de un concierto en el Antiguo Monasterio, el miércoles 27 de septiembre por la tarde. Por otra parte, el jueves 29 de septiembre se ofrece un concierto, con un variado y ameno repertorio, por la Unidad de Música de la Academia General Militar, trasladada desde Zaragoza exclusivamente para esta actuación, para finalizar con la tradicional Cena de Confraternización del Curso Internacional de Defensa.

El cartel anunciador del Curso, que Vds. pueden observar en la portada de este libro es obra del sargento especialista D. Pedro Luis García Muñoz quien ganó el concurso convocado para elegir la imagen pública de este XIX Curso Internacional de Defensa, entre una numerosa participación cuyas propuestas fueron expuestas en el Palacio de Congresos de Jaca durante los días correspondientes al XIX Curso Internacional de Defensa.

CONFERENCIA DE INAUGURACIÓN

TENDENCIAS DE LA DEFENSA ANTE LAS NUEVAS AMENAZAS A LA SEGURIDAD GLOBAL



D. JOSÉ JULIO RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ
General del Aire jefe de Estado Mayor de la Defensa
(JEMAD)

TENDENCIAS DE LA DEFENSA ANTE LAS NUEVAS AMENAZAS A LA SEGURIDAD GLOBAL

D. JOSÉ JULIO RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ
General del Aire jefe de Estado Mayor
de la Defensa (JEMAD)

Excmo. Sr. alcalde de la ciudad de Jaca, general director de la Academia General Militar, vicerrectora de Relaciones Institucionales de la Universidad de Zaragoza, autoridades civiles y militares, señoras y señores, muy buenos días.

Es para mí un honor participar en este reputado Curso que va ya por su décimo novena edición. Es un honor y es un reto, porque un reto es, hoy en día, tratar de hacer prospectiva sobre las «Tendencias de la Defensa ante las nuevas amenazas de la seguridad global».

Así que con modestia y con mi visión subjetiva permitan que incorpore al debate, que con toda seguridad van a tener durante esta semana, mis propias ideas.

Porque lo que sí que es cierto y objetivo es que en los once años que llevamos vividos en este siglo XXI hemos tenido tiempo de asistir a una sucesión de acontecimientos con implicaciones dramáticas para la seguridad global. Hace pocos días se conmemoraba el décimo aniversario de los atentados terroristas en Nueva York y Washington. Una de sus consecuencias fue que el optimismo en el futuro, propio de los años 90 del siglo pasado, se transformó en temor ante la aparición de amenazas tan indefinidas como letales, producto de un mundo que evoluciona rápidamente sin que lleguemos a comprender del todo las claves de esa evolución.

Hoy en día, después de una década en la que las sensaciones de temor y conflicto han estado muy presentes, nos encontramos en medio de la mayor crisis económica que ha conocido el mundo desde la Gran Depresión de 1929. Desgraciadamente, si hay

un axioma estratégico válido, este es que la conflictividad se incrementa en épocas de crisis. La ansiedad ante la incertidumbre en el futuro, la escasez de recursos y la falta de expectativas vitales atrayentes, terminan por fomentar los conflictos entre personas, grupos sociales o estados. Además, se produce un auge de los radicalismos de distinto signo, que ofrecen el espejismo de soluciones rápidas y definitivas a problemas complejos, renunciando con frecuencia al diálogo y favoreciendo en cambio la aplicación de la fuerza.

Ni los antecedentes ni las expectativas para la seguridad global se presentan pues, en principio, como excesivamente positivas. Sin embargo, conviene no caer en la exageración. Pese a la sensación de conflicto permanente que nos ha atenazado en esta última década, probablemente esta haya sido una de las más pacíficas en los últimos cien años.

Nada que ver en todo caso con los conflictos que marcaron el final de la Guerra Fría en los años 80, cuando llegó a haber hasta siete guerras simultáneas con más de un millón de muertos en Afganistán, Etiopía, Angola, Sudán, Mozambique, Camboya y la que enfrentó a Irán e Irak. Tampoco con los conflictos que siguieron a la desintegración de la URSS y la antigua Yugoslavia en los años 90, que volvieron a introducir la guerra en el espacio europeo, tras más de cuarenta años de paz. Ni tampoco con la enorme tragedia que supuso el Conflicto de los Grandes Lagos en esos mismos años. Probablemente el conflicto armado más sangriento ocurrido tras el final de la Segunda Guerra Mundial.

Así pues, debemos encarar la próxima década con precaución, pues los tiempos reúnen algunas de las características que tradicionalmente fomentan la conflictividad global. Pero también con realismo, pues el futuro no esconde escenarios predeterminados de conflicto y hemos vivido tiempos mucho más belicosos que los actuales. El futuro será en realidad lo que nosotros hagamos de él. El esfuerzo de la comunidad internacional en estos tiempos difíciles deberá encaminarse sucesivamente a detectar cualquier foco de conflictividad, aislarlo en lo posible y reducir al mínimo sus manifestaciones y sus consecuencias. En todas estas tareas, las fuerzas armadas tienen un papel importante que jugar.

Cuando se estudia la conflictividad global en nuestros días se suelen seguir dos líneas diferentes. La primera se centra en la tradicional conflictividad entre estados, que afortunadamente se encuentra hoy en día en mínimos, aunque no sean descartables tendencias en sentido contrario. La segunda trata de la influencia en la conflictividad de los procesos que tienen con ver con lo que podríamos llamar «crisis del estado nación».

En este último apartado tiene cabida por ejemplo el espectacular auge de los diversos actores no estatales en las últimas décadas, y especialmente de aquellos más conflictivos como grupos terroristas transnacionales o redes de crimen organizado. Pero también se incluyen aquí los problemas derivados de la debilidad de muchos estados, que llegan a poner su existencia en peligro, y favorecen la aparición de situaciones de vacío de poder que desembocan con frecuencia en conflictos armados.

Cuando se habla de la conflictividad entre estados resulta inevitable referirse a cuestiones geopolíticas, entre ellas a la posición hegemónica de algunas potencias en los

niveles regional o global. Normalmente, la existencia de un estado hegemónico garantiza cierto grado de estabilidad. Pero inevitablemente toda hegemonía termina por ser contestada y desafiada. Cuando esto se produce llegan los tiempos de conflicto.

No está claro que esta visión geopolítica clásica mantenga su plena validez en nuestros días. No existe hoy una dominación de unos estados sobre otros, como se planteaba hace unos siglos. Y además todos los estados están interconectados por una red económica global, que no permite ya considerarlos como entes aislados. En consecuencia los conflictos armados han dejado de ser ese «negocio cuyos beneficios suman cero» del que hablaba Adam Smith, pensando que el ganador obtenía ganancias, y el derrotado, pérdidas equivalentes. Hoy en día, un conflicto armado puede ser un negocio ruinoso para todos; vencedores, vencidos y no participantes.

Quizás por eso la conflictividad interestatal se mantiene en niveles muy bajos, pese a que estamos viviendo un momento de transición geopolítica, con la supremacía norteamericana cada vez más presionada por potencias emergentes, especialmente por China. Hace un par de siglos este fenómeno hubiera sido un signo casi infalible de conflicto de grandes proporciones. Pero, hoy en día, basta un elemental estudio de mercados para comprender que las economías norteamericana y china dependen tanto una de otra que convierten en altamente improbable un enfrentamiento bélico directo entre ambos.

Sin embargo, un conflicto interestatal, incluso uno de gran magnitud, sigue siendo posible. No sería la primera vez que situaciones internas de crisis llevan a algunos dirigentes a irracionales huidas hacia adelante. Y atacar al vecino siempre ha sido un recurso fácil para disimular descontentos en las filas propias. La actual crisis económica puede favorecer la proliferación de este tipo de situaciones, bien porque incrementa la tensión en el interior de algunos países, bien porque allane el camino hacia el poder a gobernantes más radicales, más susceptibles de sustituir la racionalidad, que siempre debe presidir la política y la estrategia, por reacciones más pasionales.

También puede ocurrir que una aguda escasez de recursos críticos lleve a la lucha por su control, que la inestabilidad interna en un estado mueva a sus vecinos a intervenir en él, o que las rivalidades entre superpotencias se diriman en conflictos indirectos mediante actores regionales, como ya ocurrió durante la Guerra Fría. Y lo más probable es que se produzcan situaciones que combinen diferentes variantes de los casos anteriores.

Lo cierto es que las fuerzas armadas nos vemos todavía obligadas a mantener nuestra capacidad para afrontar conflictos interestatales, pese a que la probabilidad de que estos se produzcan sea relativamente baja. De hecho en algunas regiones del mundo, como Asia o América del Sur, están teniendo lugar procesos de rearme convencional. En Asia, concretamente, el incremento del gasto militar en China está impulsando a sus vecinos, especialmente a la India, a incrementar a su vez los gastos de defensa. Y en la región abundan los proyectos de sistemas de misiles balísticos o de flotas oceánicas equipadas con grupos de portaaviones y submarinos nucleares.

El rearme chino, la ascensión del país al rango de superpotencia, y el eventual choque con los intereses de sus vecinos y con Estados Unidos, son vistos por algunos analistas

como un importante factor de inestabilidad, y una de las principales razones por la que la conflictividad entre potencias podría resurgir. Sin embargo, el país asiático está siguiendo los pasos históricos habituales en la ascensión de cualquier superpotencia. De hecho, China recuerda en cierta manera a los Estados Unidos en el siglo XIX, concentrados en sus formidables problemas de articulación interna, y con un interés limitado en expandir su influencia más allá de su área regional más cercana.

Pero, inevitablemente, todo aspirante a superpotencia necesita cada vez más accesos a mercados y materias primas, y también un área de estabilidad que vaya más allá de sus fronteras. Por eso, inevitablemente, la influencia china tenderá a expandirse progresivamente, como en su día ocurrió con la influencia norteamericana. Y también inevitablemente se producirán roces con sus vecinos primero, y con otras superpotencias después. Que esto se traduzca en conflictos dependerá de la actitud de las partes implicadas. En principio la estrategia clásica china no ha apostado casi nunca por el mero ejercicio de la fuerza, y siempre ha favorecido la negociación, como corresponde a una nación con una antigua tradición comercial.

En cualquier caso, el conflicto convencional es una espada de Damocles que pende todavía sobre la seguridad global. El peso de la espada ha aumentado ligeramente en los últimos años, pero todavía existe un fuerte hilo que la mantiene sujeta al techo. No es probable que la espada caiga pero, si lo hace, las consecuencias podrían ser muy graves. Y eso obliga a que prácticamente todas las fuerzas armadas del mundo tengan que mantener unas capacidades convencionales básicas, cuyos objetivos son en primer lugar mantener el equilibrio basado en la disuasión, y en segundo garantizar la capacidad de respuesta militar en el caso de que el resto de los mecanismos de estabilidad llegasen a fallar.

Si los conflictos convencionales son hoy en día poco probables, aquellos que derivan de crisis internas y del debilitamiento de algunos estados surgen por doquier. De hecho, prácticamente todos los conflictos en los que nuestras fuerzas armadas han intervenido en la última década corresponden a este último modelo.

Aquí nos encontramos con un problema importante, que podría definirse en pocas palabras diciendo que los escenarios y actores que pueden encontrarse en este tipo de conflictos son de una diversidad abrumadora, y además, la respuesta a las situaciones que en ellos se plantean no es con frecuencia militar, o al menos no se corresponde con la actuación tradicional de las fuerzas militares.

Pese a la diversidad de situaciones posibles, en casi todos estos conflictos puede rastrearse una dinámica común. Hay muchos países en el mundo cuyas estructuras estatales no se han desarrollado adecuadamente, o han sufrido un importante deterioro debido a factores internos o externos. En caso de crisis, y hoy en día estamos en tiempo de crisis, esas estructuras a veces embrionarias, y a veces muy desgastadas, pueden colapsar, o sencillamente impedir al estado respectivo la ejecución de sus funciones básicas. Se utiliza entonces el conocido término de estado fallido.

Cuando esto ocurre se producen una serie de fenómenos que fomentan la inestabilidad. Uno de ellos es que, privados de la protección y las prestaciones que les propor-

ciona el estado, la población se refugie en estructuras preestatales, y resurjan así tribus, clanes, señores de la guerra y milicias privadas. Con ello se pierde la unidad que siempre proporciona una estructura estatal, la población se fragmenta y emergen de nuevo los enfrentamientos entre razas, religiones y tribus que terminan con frecuencia en acciones violentas. Estos conflictos no se limitan al territorio afectado, sino que se extienden a sus vecinos que, o bien sufren problemas parecidos, o bien los importan al verse obligados a acoger a grandes masas de refugiados. En cualquier caso, la inestabilidad tiende a propagarse por toda un área regional.

Hasta ahora, este fenómeno de desintegración y fragmentación era conocido y se había dado con cierta frecuencia a lo largo de la Historia. Pero la novedad hoy en día reside en que el desmoronamiento de un estado es rápidamente aprovechado por un conglomerado de actores no estatales que en muchos casos tienen dimensión global. Los más frecuentes y evidentes son las redes de crimen organizado, que antes se limitaban al contrabando y la corrupción en un área regional, y ahora han convertido sus actividades en un negocio de alcance global. Pero también se aprovechan de estas situaciones grupos terroristas transnacionales, e incluso compañías comerciales sin excesivos escrúpulos. La gravedad del problema aumenta además porque todos estos actores no estatales muestran una sorprendente habilidad para colaborar entre sí.

De esta manera nos podemos encontrar con situaciones extremadamente complejas. Podemos imaginar, por ejemplo, una milicia tribal que recibe financiación de varias redes internacionales de tráfico de estupefacientes para proteger cultivos y laboratorios, mientras presta a la vez apoyo a grupos terroristas, proporcionándoles refugio y entrenamiento a cambio del suministro de armas. Y los elementos que componen este ejemplo admiten múltiples variantes, motivaciones y actores que pueden incluir redes de piratería, explotación de recursos energéticos y minerales, aprovechamiento de flujos de refugiados para enmascarar movimientos de grupos armados, tráfico de armas y así hasta una larga lista.

La principal consecuencia de las actividades de estos nuevos actores es que pueden transformar rápidamente una crisis regional en global. Y además convierten su evolución en algo casi impredecible. Pocos podían imaginar que el refugio de un oscuro grupo terrorista islámico en las montañas afganas terminase con el mayor ataque que ha sufrido Estados Unidos en su territorio en doscientos años.

A la hora de hacer frente a estos escenarios, las fuerzas armadas se encuentran con varios dilemas. Uno de ellos es que una fuerza militar no es, como ya he dicho antes, la herramienta más adecuada para solucionar los problemas subyacentes en estos conflictos, pero sin la presencia de una fuerza militar resulta muy difícil que ninguna otra organización o institución pueda hacer su trabajo sobre el terreno. Un segundo dilema es que la principal característica de las organizaciones militares es su capacidad para utilizar la fuerza, pero en estos escenarios resulta bastante difícil determinar sobre quién puede aplicarse esta. Y el tercer dilema es que la presencia de una fuerza militar extranjera en un escenario de crisis puede tener consecuencias tan estabilizadoras como desestabilizadoras.

En las últimas décadas se han asimilado muchas experiencias en este tipo de escenarios. Y hoy en día tenemos una idea mucho más precisa de cuál es el papel de las

fuerzas armadas en ellos. Hemos aprendido, por ejemplo, que no podemos solucionar los problemas estructurales que subyacen en cada conflicto, pero podemos crear ventanas de oportunidad; periodos de tiempo en los que se mantenga una situación lo suficientemente estable como para que otros actores civiles puedan mitigar o resolver esos problemas. También sabemos que no hay soluciones foráneas para problemas locales, y que nuestro papel no consiste en imponer un futuro a quienes habitan en el teatro de operaciones, sino en apoyarles para que puedan materializar el que ellos elijan. Y también hemos recordado principios tradicionales, como que la clave del éxito reside en las relaciones con la población local, y que quién quede aislado de ella está condenado al fracaso. Así se han recuperado conceptos como el de ganar los corazones y las mentes de la población.

Pese a todo este bagaje de experiencias cada nueva crisis que surge en escenarios de estas características supone un importante desafío, debido esencialmente a dos factores. El primero, que ya he apuntado antes es el extraordinario número de casos diferentes que se puede presentar. El segundo es que, casi invariablemente, las operaciones en estos escenarios suelen prolongarse durante largos periodos de tiempo, que resultan además muy difíciles de prever cuando la operación se inicia.

En relación con la duración de las operaciones me viene a la memoria que en octubre pasado se efectuó el repliegue de Bosnia Herzegovina tras dieciocho años de presencia de tropas españolas en el país. Y aún quedan allí algunos elementos con misión de apoyo al adiestramiento de las fuerzas armadas nacionales bosnias. En Afganistán se van a cumplir pronto diez años del inicio de nuestra participación, y el contingente español allí desplegado no ha hecho sino aumentar desde entonces. También podríamos recordar que hay misiones de paz que se han prolongado durante más de treinta años, en Líbano o en Chipre por ejemplo.

La permanencia de fuerzas en operaciones que se prolongan por años supone un considerable desgaste, e implica que el número de efectivos y equipos empeñados en ellas es siempre mucho mayor que el realmente desplegado sobre el terreno. Hay que tener en cuenta que mantener el sistema de relevos y rotaciones obliga a mantener al menos una fuerza en preparación, otra desplegada y otras reconstituyéndose tras la operación. Y que el desgaste sufrido por el material desplegado acorta sensiblemente su vida de servicio útil. La sostenibilidad de las operaciones es el gran reto.

En definitiva se trata de esfuerzos muy considerables. Y con esto llego al punto clave que define muy bien el desafío al que las fuerzas armadas de los estados occidentales se enfrentan hoy, y se enfrentarán en el futuro: resulta muy difícil mantener un esfuerzo doble, manteniendo costosas capacidades convencionales a la vez que se realizan importantes esfuerzos en operaciones de paz y estabilización, que requieren capacidades con frecuencia distintas. Si a eso le añadimos las limitaciones presupuestarias que sufrimos actualmente, y sufriremos probablemente por unos años, podemos comprender que la magnitud del desafío aumenta considerablemente.

En ocasiones se apunta una solución drástica. Ya que la previsión de uso de las fuerzas armadas se orienta esencialmente a operaciones de estabilización, renunciemos

a las capacidades convencionales. Pero este argumento presenta muchas lagunas. En primer lugar, como ya he comentado antes, la posibilidad de un conflicto convencional es baja, pero no inexistente, y sus consecuencias serían siempre graves. En segundo lugar un buen número de capacidades convencionales tienen también aplicación en operaciones de estabilización, y a veces pueden incluso resultar decisivas en algunas fases.

Si la OTAN no gozase de una aplastante superioridad cuantitativa y tecnológica en medios aéreos, establecer una zona de exclusión aérea sobre Libia podría haber resultado extremadamente difícil. Y sin helicópteros de ataque, aviones de ataque al suelo y municiones inteligentes las operaciones en Afganistán se convertirían en algo difícilmente asumible. Todas estas capacidades están inicialmente diseñadas para la guerra convencional, pero a veces la posibilidad de emplearlas en operaciones de estabilización marca la diferencia.

Creo sinceramente que la solución no está en inclinar la balanza hacia un lado, renunciando a capacidades que son todavía fundamentales. Pienso más bien que la respuesta a este desafío consiste en crear un modelo nuevo de fuerzas armadas, flexibles, eficientes, sostenibles y capaces de actuar rápidamente en cualquier tipo de escenario con solo ligeras adaptaciones.

Pero aparte de esta polémica entre escenarios y capacidades convencionales y no convencionales, nuestras fuerzas armadas se enfrentan hoy a muchos otros retos. Debemos completar nuestra adaptación a las nuevas tecnologías, que pese a todos los avances logrados creo que se encuentra todavía en sus primeros pasos. Para poner un símil con el desarrollo de la aviación militar, estamos ahora donde se encontraban aquellos pioneros de los comienzos de la Primera Guerra Mundial, que sabían volar pero no sabían cómo utilizar una fuerza aérea.

También debemos adaptarnos a las características que presentan nuestras sociedades en todo lo relacionado con la seguridad y la defensa. Debemos comprender por ejemplo que los efectivos de las fuerzas armadas serán siempre limitados, y que su valor no residirá en el número sino en la calidad y preparación de cada uno de sus miembros. Debemos asumir también que la fuerza militar se utilizará con muchas limitaciones de tipo ético y legal, y que es necesario desarrollar procedimientos para conseguir una actuación eficaz en ese estricto marco.

A todos estos retos eso se orienta, entre otras cosas, el proceso de transformación en el que estamos actualmente inmersos, al igual que todas las fuerzas armadas de nuestro entorno. La transformación no es algo que se vaya a conseguir a corto plazo, y menos en estos tiempos de crisis. Tampoco se trata de un proceso sencillo, ya que incluye múltiples aspectos algunos bastante complejos. Pero si no nos empeñamos en ella, nuestras capacidades militares pueden reducirse significativamente en el futuro.

Sin embargo, varios peligros acechan a la transformación militar. Uno de ellos es confundir transformación con reducción. La reducción de fuerzas y equipos es comprensible en términos económicos en estos momentos críticos, y probablemente también en términos operativos, sobre todo en algunas capacidades heredadas de la Guerra Fría y

que han perdido vigencia. Pero reducir una fuerza no significa que vaya a ser más moderna ni más flexible. Hay que evitar pues la tendencia a pensar que se ha completado la transformación simplemente por haber soltado lastre.

Otro peligro es que la transformación se diluya entre otras medidas paliativas. Por ejemplo resulta evidente la necesidad de mejorar la interoperabilidad militar con nuestros socios y aliados, especialmente en estos momentos de limitaciones presupuestarias. El debilitamiento de cada uno debe compensarse con una mayor solidez en el conjunto. Sin embargo, eso por sí solo tampoco es transformación. La mayor interoperabilidad de fuerzas difíciles de desplegar y sostener no va a mejorar en mucho nuestras capacidades. Hoy en día los aliados de la OTAN disponen en total de unos tres millones y medio de efectivos en servicio activo, cuyo grado de interoperabilidad ha mejorado sustancialmente en la última década. Pero desplegar el 4% de ellos en Afganistán supone un esfuerzo titánico.

En realidad transformación significa cambiar el modelo. Y cambiarlo total o casi totalmente.

Significa por ejemplo un nuevo enfoque sobre las capacidades militares, que sustituya las prestaciones propias de la Guerra Fría por otras más adaptadas al siglo XXI. Por ejemplo, la potencia de fuego ya no se basa en el calibre ni en la cadencia de tiro, ni la cantidad y calidad de explosivo que porta el proyectil sino en la capacidad de localizar un blanco mediante la conexión en red a múltiples sistemas de adquisición, y en las ayudas a la puntería y guiado que permitan batir el objetivo con un solo disparo.

La capacidad logística para alimentar un teatro de operaciones no reside tanto en alistar enormes flotas de aviones y buques de transporte, sino en que los medios disponibles puedan operar durante largos periodos sin mantenimiento, con una tripulación limitada y conectados a un sistema de seguimiento que permita modificar sobre la marcha destinos y prioridades para la descarga.

Y la toma de decisiones en las operaciones militares no dependen ya de un jefe tradicional, al que su estado mayor le presenta tres posibles líneas de acción a seguir. Ahora necesitamos unos órganos de mando capaces de sumergirse en un torrente de información contradictoria y cambiante, de interactuar en red constantemente, y sobre todo, de extraer de ese maremágnum la comprensión de lo que ocurre y el conocimiento sobre lo que hay que hacer.

Hablamos pues de cambios generalizados y de entidad. En algunos de ellos se está trabajando ya hace años, y se han obtenido importantes progresos, en otros se está todavía en la fase conceptual, y hay otros que aún están por venir. Pero quizás lo más complejo de todo el proceso de transformación consista en evitar que todos estos cambios se queden en simples parches en un modelo desfasado, en lugar de integrarse en uno nuevo. Al igual que ocurrió en el final de la Edad Media, no se trata simplemente de equipar un ejército medieval con armas de fuego, sino de cambiar la propia naturaleza de ese ejército y adaptarla a los nuevos tiempos.

La transformación representa pues un reto considerable, tanto en el aspecto conceptual como en el de su desarrollo, y los tiempos no son los más adecuados para materiali-

zar este esfuerzo a golpe de talonario. E incluso puede que no sea ya ese el método más adecuado para adaptarnos al siglo XXI. Algunas de las ideas que han cambiado nuestro mundo surgieron en garajes y apartamentos de estudiantes hace unas décadas, y puede que algunas de las que cambien el modelo de fuerzas armadas y operaciones militares en el futuro sean hoy simples esbozos en la mente de jóvenes profesionales.

En todo caso estamos en la era del conocimiento y dependerá de nuestra capacidad para gestionarlo de manera eficiente que podamos auparnos al tren del progreso, o quedemos anclados en una moribunda era industrial. Por eso suelo terminar muchas de mis conferencias recalcando la importancia de la enseñanza y la preparación, que hoy ya no consiste en una simple acumulación de conocimientos y habilidades, sino en enseñar a pensar de una manera diferente en un mundo con posibilidades diferentes.

Los datos que hace unas décadas podían tardarse semanas en recopilar hoy se encuentran disponibles en cualquier lugar en apenas minutos. Los intercambios de opiniones y datos entre expertos que antes podían necesitar semanas de ajuste de agendas se hacen hoy instantáneamente, en cualquier momento disponible. Estos progresos se van a traducir más temprano que tarde en una explosión de conocimiento, en una nueva manera de articular nuestros procesos de aprendizaje y toma de decisiones que multiplicará nuestro rendimiento intelectual. Esta explosión ya comienza a ser evidente en muchos campos, y lo será también en el de la defensa.

Creo pues que el principal reto que afrontamos las fuerzas armadas para el futuro es el mismo que el de las sociedades a las que servimos: debemos adaptarnos a un mundo que se dispone a dar un nuevo salto espectacular en la gestión del conocimiento. Y es importante que nosotros seamos capaces de unirlos a él, pues de ello dependerá en gran medida que ese salto se pueda realizar en un entorno de seguridad adecuado y no termine en caída en el vacío.

PONENCIAS DEL ÁREA 1
Amenazas a la seguridad global

CIBERGUERRA



D. DANIEL VENTRE
Investigador del Centro Nacional de Investigaciones
Científicas de París. Secretario general del GERN

CIBERGUERRA

D. DANIEL VENTRE

**Investigador del Centro Nacional de Investigaciones Científicas
de París. Secretario general del GERN**

Las estadísticas demuestran que el fenómeno de los «ciberataques» se vuelve año tras año más importante, que afecta a todos los países conectados al ciberespacio. Tomando más importancia, está percibido como una amenaza para el desarrollo estable de la economía, de la seguridad y de la defensa nacional. La amenaza es difícil de contener: las «armas» de los ciberataques se democratizan y, como consecuencia, el espectro de los ataques informáticos es muy grande. De hecho, no es necesario ser un hacker experimentado hoy para lanzar un ataque DDoS¹.

Hay por lo menos tantos tipos de ataques cibernéticos que puede haber actos de violencia y de agresión en el mundo «real». Hay los que un país puede absorber, y otros, más peligrosos, inaceptables e insoportables, ataques de mayor importancia e intensidad. El espectro va de los ataques más comunes, a aquellos cuyas consecuencias son tales que uno podría hablar de terrorismo o guerra. También hay ataques que se cometen en tiempo de paz, y los utilizados por los beligerantes en los conflictos en tiempo de crisis o de guerra. Los gobiernos y los ejércitos deben tomar en cuenta esa nueva realidad que ha surgido en el campo de las relaciones internacionales: las operaciones en el ciberespacio son susceptibles de afectar su equilibrio, su funcionamiento, sus capacidades, su libertad de acción, su eficiencia y el poder. De hecho, los ataques cibernéticos también son un arma que tienen que aprender a manejar.

¹ «Cyberattaques militaires chinois: des preuves?», Daniel Ventre, 2 septembre 2011, <http://infowar.romandie.com/post/11928/236437>.

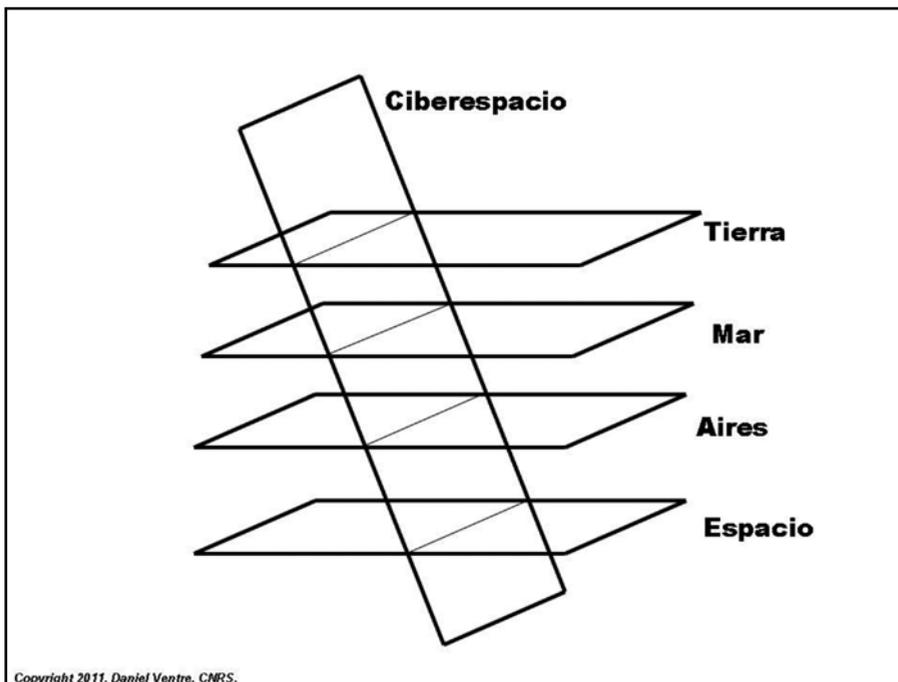
DEFINIR EL CIBERESPACIO

El ciberespacio es un concepto que no está bien definido. Algunos lo hacen sinónimo de Internet. Pero el ciberespacio es mucho más: los satélites, los drones, el RFID, los ordenadores conectados o no, los sistemas industriales informatizados, todos son componentes del ciberespacio.

Y este, que es un subconjunto del espacio de información, se puede representar como un objeto formado por tres capas:

- Una capa inferior, física, material, que es la de la infraestructura (hardware, redes...)
- Una capa intermedia, la del software, de las aplicaciones
- Y por último una capa superior, cognitiva.

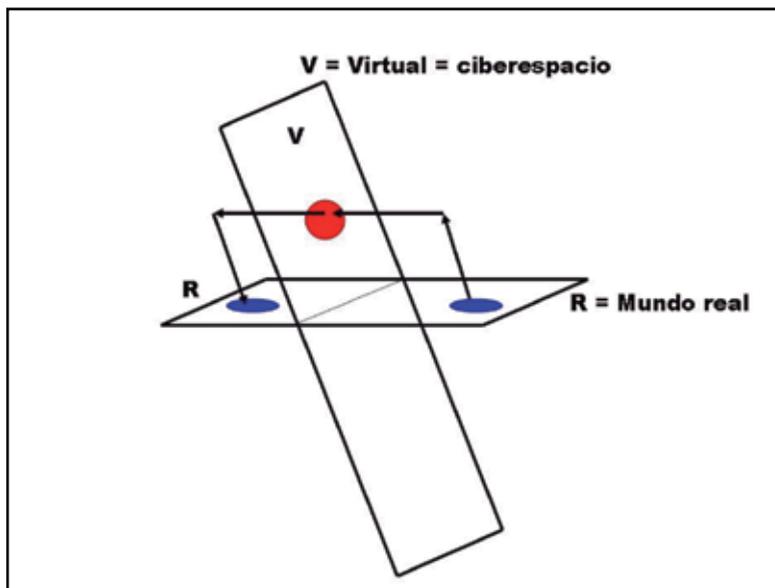
Una de las características esenciales de este espacio es su transversalidad². De hecho, el ciberespacio está pasando por todas las dimensiones convencionales (tierra, aire, mar y espacio). En ellas tiene sus raíces, profundas ramificaciones, y se propaga.



² El concepto está desarrollado en «Cyberespace et acteurs du cyberconflit», Daniel Ventre, Ediciones Hermès-Lavoisier, abril 2011.

En cada una de estas cuatro dimensiones podemos encontrar telecomunicaciones, internet, infraestructuras, ordenadores, informática, datos numéricos, tráfico IP, etc.

Estas cuatro áreas se combinan en un único «espacio de lo Real» (R). El ciberespacio es el de lo virtual (V). Las dos dimensiones se entrecruzan y los ataques cibernéticos son una de las interacciones entre los dos.



LOS ATAQUES CIBERNÉTICOS Y LA GUERRA CIBERNÉTICA

Los ataques cibernéticos se definen simplemente como los ataques en el ciberespacio. Sin embargo, debe uno tener cuidado de no asimilar sistemáticamente ataques cibernéticos y guerra cibernética. Porque si los ataques en el mundo real no son todos actos de guerra (en el mundo «real», el espectro de los ataques es muy amplio, que va desde la delincuencia/el crimen hasta el acto de guerra), los ataques cibernéticos no son todos guerra cibernética (la cibercriminalidad no es guerra, aunque a veces puede acompañarla y pueden ambas utilizar métodos y herramientas muy similares).

Un ataque cibernético es un acto agresivo que a partir de la dimensión R (los autores del acto están en el mundo real) y a través de la dimensión V alcanza un objetivo situado en R. El ciberataque ocupa el espacio V, pero siempre se esfuerza por producir un efecto en la dimensión R:

- Los ataques con cibervirus, o mediante intrusiones en los servidores, las desfiguraciones de sitios internet, se realizan en V.

- Pero siempre encontraremos en el origen de estas operaciones a unos autores que están localizados en R (hackers, hacktivistas, civiles o militares...).
- Y los mismos objetivos se sitúan en R: serán las infraestructuras, los ordenadores, unos procesos industriales afectados por la operación; serán los individuos o grupos de personas (los usuarios de internet, los actores dependientes de los sistemas de información, las instituciones, empresas, los gobiernos, la sociedad, los ciudadanos...).

Así, por ejemplo, Stuxnet no solo quería provocar perturbaciones en los procesos industriales, sino también tocar los responsables de las industrias y los gobiernos. El impacto de un ataque con cibervirus no se limita exclusivamente al ciberespacio.

Operaciones agresivas en el ciberespacio se pueden realizar en cada una de las capas que lo componen:

1 - La capa inferior: material, física, las infraestructura (redes, satélites...)

- Los ataques contra los cables de comunicación (corte de cables submarinos del Internet).
- Destrucción de satélites de comunicaciones o de observación
- Ataques con armas electromagnéticas contra edificios donde están los servidores, contra sistemas de telecomunicaciones...

2 - La capa media: software, aplicaciones

- Todas las operaciones de piratería: las intrusiones con fines de espionaje, robo de datos; los ataques virales, los ataques de negación de servicio (DDoS), etc.
- Orden dada a los ISP por las autoridades políticas de cortar el acceso a Internet o a las aplicaciones (como Twitter, Facebook)³.

3 - La capa superior, cognitiva:

- Esta dimensión del ciberespacio es el lugar de las informaciones y de la desinformación, de las ideas, de la influencia, de la manipulación y de la propaganda, de la batalla de las ideas, el campo de la Web 2.0
- La desfiguración de sitios web es un grupo de operaciones que pasan inicialmente por la capa de las aplicaciones, pero que están dirigidas específicamente hacia el nivel cognitivo. Su objetivo es transmitir un mensaje, comunicar, informar/desinformar.

³ Tal como ocurrió en varios países como China, Irán, etc.

- *El comportamiento «agresivo» en este campo consiste en tomar la iniciativa*
- *El uso de la web 2.0 (Facebook, Twitter, redes sociales) en las revoluciones del mundo árabe es un ejemplo del uso de la capa superior del ciberespacio. Pero no se trata verdaderamente de «ataques»: se trata solamente de un uso del ciberespacio en un contexto de lucha social. Encontramos tal uso del ciberespacio en muchas situaciones de conflicto/guerra: los talibanes en Afganistán han aprendido a utilizar Twitter o Facebook; los manifestantes en el Xinjiang (China) usaron las redes sociales para comunicar durante los acontecimientos; los ciudadanos que manifestaron en Irán después de las elecciones presidenciales utilizaron también Facebook para comunicar imágenes de las violencias policiales; en muchos conflictos modernos, desde los años 1990, los beligerantes usan Internet como medio de comunicación.*

En el ciberespacio los métodos y las «armas» utilizadas por los delincuentes o por los actores estatales pueden ser los mismos: los ataques DDoS, la intrusión en los sistemas, son prácticas comunes. También aparecen riesgos de asignar los ciberataques a los Estados con la única razón de que las armas o los métodos que se despliegan son más complejos que otros (Conficker Stuxnet... fueron más complejos que los virus habituales, pero resultó imposible atribuir el ataque a algún otro país). Actores estatales y no estatales pueden compartir los mismos objetivos (unas infraestructuras críticas, los servidores del Departamento americano de la Defensa, etc.). Además, la víctima no siempre es capaz de distinguir el origen del ataque. A veces, actores estatales y no estatales pueden encontrar un terreno común: dicen algunos que hay verdaderas interacciones entre las redes de la mafia rusa (RBN)⁴ y el gobierno de Moscú. Los delincuentes y los Estados, los hacktivistas, los insurgentes, los manifestantes, los ciudadanos, todos actúan en el vasto reino del ciberespacio; sus acciones se encuentran, se mezclan, interactúan, se influyen entre sí, convergen, se oponen. Las dinámicas son numerosas, los teatros de operaciones también. Resulta difícil entender quién ha actuado, cuándo, cómo y por qué.

La ciberguerra puede ser definida como la dimensión cibernética de un conflicto armado⁵. El ciberespacio es ahora considerado por los militares como la 5ª dimensión del combate⁶. Esto significa que son conscientes de las oportunidades y desafíos de este nuevo espacio, y que lo integran o integrarán en un próximo futuro en sus estrategias, acompañando este proceso con la creación de grupos dedicados a la utilización militar del espacio cibernético. Todo esto va mucho más allá de una mera informatización de los ejércitos o de los sistemas de armas.

Ante el fenómeno de los ataques cibernéticos, muchos Estados pueden tener dificultades para elegir la perspectiva adecuada: ¿se trata de delitos informáticos? ¿De terrorismo? ¿De acto de guerra?

⁴ Russian Business Network.

⁵ E. Filiol nos da esta definición en «Cyberguerre et guerre de l'information: stratégies, règles, enjeux», Dir. Daniel Ventre, Hermès Lavoisier, 2010.

⁶ La visión militar del concepto de «ciberespacio» está analizada en «Cyberespace et acteurs du cyberconflit», Daniel Ventre, publicado por las ediciones Hermès Lavoisier, abril 2011.

Los Estados los consideran como una amenaza contra la estabilidad de las sociedades, contra el funcionamiento pacífico de las economías, contra la seguridad. Para satisfacer la urgente necesidad de proteger este espacio (aspectos defensivos) y la necesidad de controlar ellos también estos usos agresivos (en un contexto militar), varios Estados han adoptado recientemente⁷, y pronto publicarán⁸, estrategias de ciberseguridad/ciberdefensa, y están creando centros o unidades de ciberdefensa⁹.

Pero más allá de esta afirmación estratégica en el campo de la defensa, un conjunto de medidas y prácticas constituyen la postura de los Estados frente a las amenazas de ataques cibernéticos, especialmente aquellas que pueden ser llamadas «ataques mayores», susceptibles de causar daño a la nación, a sus intereses vitales.

Consideremos brevemente las características esenciales de la postura de los dos gigantes del ciberespacio: Estados Unidos y China.

ESTADOS UNIDOS FRENTE AL FENÓMENO DE LOS ATAQUES CIBERNÉTICOS

Cuatro tipos de respuestas parecen caracterizar la dinámica de Estados Unidos: hay primero una respuesta que se coloca en el campo del discurso político; una segunda respuesta es jurídica; la tercera es una fuerte tendencia que se afirma desde hace más de diez años, que es la de la militarización; y finalmente, la cuarta es una estrategia de cooperación realizada a nivel nacional e internacional.

Mensaje político

El mensaje de los Estados Unidos declina el tema de la nación en situación de riesgo: las redes son vulnerables, la sociedad entera lo es, la nación es víctima de millones de ataques cibernéticos cada año, los espías de todo el mundo atacan los sistemas del Departamento de la Defensa y de otras agencias gubernamentales, de laboratorios nacionales de investigación sobre temas sensibles, o de grandes empresas. Los documentos y estudios oficiales publicados por el gobierno o por empresas privadas no dejan de repetir estos datos desde hace más de diez años. Las infraestructuras críticas son los

⁷ Estrategia estadounidense de 2011; estrategia francesa publicada en febrero de 2011 (<http://alliancegeostrategie.org/2011/02/16/la-france-a-une-strategie-de-cyber-defense/>); estrategia de los Países Bajos publicada también en febrero de 2011; etc.

⁸ Suiza publicará su estrategia en el último trimestre del año 2011.

⁹ El CyberCommand del Ejército norteamericano es una de las figuras más importantes de esas nuevas unidades dedicadas a la dimensión cibernética de los conflictos. La OTAN abrió un centro de excelencia en relación con la defensa cibernética (CCD COE) en Tallinn. En 2011, China anunció la creación de una ciberunidad militar, ubicada en la provincia de Guangzhou (<http://infowar.romandie.com/post/11928/229280>). En junio de 2011, Alemania estableció un Centro Nacional para la Defensa Cibernética. El Reino Unido tiene el GCHQ y finanza programas para el desarrollo de armas cibernéticas (<http://www.guardian.co.uk/uk/2011/may/30/military-cyberwar-offensive>). En enero de 2011 Estonia propuso la creación de unidades de defensa cibernética que serían fuerzas paramilitares. Hay esencialmente dos tipos de unidades o de instituciones de ciberdefensa: las militares (que no solo deben abordar la dimensión defensiva para proteger a las capacidades del ciberespacio militar, sino también implementar métodos agresivos en esta área); y las civiles, responsables de la protección de infraestructuras críticas, sensibles, vitales para la nación. La proliferación de estas estructuras es parte de la progresiva militarización del ciberespacio (<http://pro.01net.com/editorial/531935/les-etats-fourbissent-leurs-cyberarmes/>).

componentes clave de esta arquitectura que es la nación, debilitada por el ciberespacio. Iniciado en la década de 1990, este discurso sobre las amenazas en el ciberespacio continúa independientemente del régimen político. Estados Unidos han identificado a sus adversarios: es la delincuencia común, el crimen organizado, el terrorismo, y también países extranjeros. China es probablemente una de las figuras emblemáticas de la amenaza en el mundo cibernético.

El enfoque estadounidense es, por tanto, acusar al otro, sin recordar que los Estados Unidos constituyen ellos mismos una amenaza para el resto del mundo, y que la inseguridad en el ciberespacio suele tener sus raíces en Estados Unidos. La amenaza interna puede volverse contra los propios Estados Unidos.

Esta nación ha asumido el papel de la víctima. Esta postura justifica entonces su acción a nivel nacional e internacional. La defensa activa es obvia: la disuasión pasiva no es realista, es ineficiente (ninguna muralla física, material o virtual parece poder poner fin a los ataques).

Interpretación jurídica

A la vez político y jurídico, se impone el discurso sobre «el derecho a conectarse», definido como un derecho fundamental.

Cualquier actor (hackers criminales, terroristas, actor estatal) que impide el funcionamiento de las redes y de la libre comunicación en el ciberespacio da un golpe a este derecho fundamental.

El mensaje se dirige a los regímenes autoritarios que deciden restringir o prohibir el acceso libre de sus ciudadanos a Internet (la censura de los contenidos; las prohibiciones que figuran en la legislación; cortar el acceso a Internet o a las telecomunicaciones). Se dirige también a los regímenes políticos que no luchan contra los cibercriminales que lanzan ataques contra los intereses americanos. Se dirige finalmente a todos los gobiernos que organizarían unos ciberataques contra los sistemas norteamericanos.

El derecho a conectarse, presentado como un derecho fundamental, es parte de la lucha por los derechos humanos, las libertades individuales. Legítima así la acción de Estados Unidos en el mundo para la gestión del ciberespacio. Pero ¿cuál es el límite exacto de esta acción y de esta legitimidad? El proyecto de «Shadow Internet»¹⁰ se parece mucho a la injerencia de Estados Unidos en nombre de la libertad.

El segundo aspecto jurídico de la estrategia estadounidense de ciberdefensa (2011) reside en la interpretación del derecho internacional de los conflictos: según Estados Unidos, si fuera víctima de sabotaje cometido por un Estado, los Estados, podrían interpretar esta acción como un acto de guerra y ejercer su derecho de represalias,

¹⁰ «Internet fantôme pour pays hantés par la censure», Daniel Ventre, 1° de julio de 2011, <http://pro.01net.com/editorial/535151/internet-fantome/>.

de legítima defensa (lo que requiere una respuesta rápida, y la identificación del autor del delito, que son dos criterios difíciles de cumplir en el ciberespacio). Esta respuesta militar, Estados Unidos podría darla en la dimensión convencional o en la dimensión cibernética. Esta posición de Estados Unidos suena como una amenaza a los posibles atacantes, y también sugiere que Estados Unidos ha resuelto la compleja cuestión de la atribución (!). El discurso se concibe como un elemento de disuasión. Es una posición nueva sobre una cuestión de derecho internacional que se ha debatido durante más de diez años sin encontrar ninguna respuesta (¿los ataques cibernéticos pueden ser actos de guerra? Si es así, ¿qué pueden hacer las naciones víctimas de ciber actos de guerra?).

Esta estrategia se enfrenta a varios problemas inmediatos:

- Dar respuesta a los ataques cibernéticos mediante otros ataques militares convencionales o cibernéticos implica correr el riesgo de una escalada de la violencia a nivel internacional. ¿Qué derecho internacional puede evitar esta escalada?

- Responder a los ciberataques supone tener la capacidad de atribuirlos con certeza. Sabemos lo complejo que es este problema.

- ¿Los ataques cibernéticos no son solo actos de Estado? ¿Tendrá Estados Unidos el mismo derecho de respuesta militar contra los actores no estatales, tal como pueden ser los terroristas? Tendríamos entonces una nueva etapa de la «lucha antiterrorista».

Militarización del ciberespacio

El proyecto ARPANET, que sirvió de base para la creación de Internet era una iniciativa militar. La primera guerra del Golfo fue ganada gracias a las nuevas capacidades americanas en el espacio de la información y el ciberespacio. Pero en los años 1990, los ejércitos americanos y los de varios otros países en el mundo (China, países europeos...) habían lanzado un proceso de «informatización», lo que significaba introducir informática en los sistemas de armas. Claro, esto tenía consecuencias en los asuntos militares (y dio a luz al discurso sobre la revolución en los asuntos militares). Pero no se trataba entonces de «ciberagresiones», ni tampoco de «ciberguerra». Esta dimensión es relativamente reciente: considera uno que el ciberespacio puede ser un espacio del combate, de batallas nuevas, con armas y actores nuevos. El proceso actual consiste en transformar el ciberespacio en dimensión del conflicto armado. Se necesita pues la fabricación y el uso de armas apropiadas, y la formación de nuevo tipo de combatientes.

El CyberCommand americano, y todas las otras ciberunidades militares del país, tienen como misión defender (activamente, lo que significa también lanzar ataques) las redes militares (¿y civiles?), para garantizar la libertad de acción en esta dimensión y todas las que dependen de ella.

Estrategia de Cooperación

La estrategia de cooperación alimenta un ecosistema de defensa, una red que combina actores civiles y militares, público y privado, al servicio de la seguridad y de la defensa de Estados Unidos.

Este ecosistema es de cierta manera la extensión natural del que se formó alrededor de la informática naciente, durante la segunda mitad del siglo XX, en Estados Unidos. La historia de la informática es la de una estrecha relación entre la investigación militar y académica y la industria.

Seguridad y defensa cibernéticas asocian a los mismos actores, involucrando a un cuarto, más amplio, más genérico: el ciudadano.

Muchos actores privados se erigen en defensores de los intereses estadounidenses, como el experto en ciber seguridad, Jeffrey Carr¹¹, que insiste en el papel vital que pueden jugar las empresas de seguridad privadas, en la protección del ciberespacio.

Más allá de la preocupación inmediata para la seguridad y la defensa, hay que destacar el importante papel que pueden desempeñar estos actores privados en la designación de las amenazas¹², los enemigos potenciales. Los oídos atentos y receptivos que encuentran en las esferas del poder permiten a la industria definir las amenazas y proponer las soluciones para luchar contra ellas (y herramientas).

Los Estados Unidos también apoyan su estrategia en la cooperación internacional, que se manifiesta, por ejemplo, a través de la estrategia de la OTAN, o a través de los ejercicios internacionales de ciberdefensa.

CHINA FRENTE AL FENÓMENO DE LOS ATAQUES CIBERNÉTICOS

Las respuestas de China pueden ser consideradas bajo las mismas cuatro categorías.

Mensaje político

China no deja de negar las acusaciones de ciberataques que muchos países en el mundo dan contra ella. Estados Unidos, países europeos, India, Japón, Corea del Sur, Australia... todos la acusan por sus acciones agresivas en el ciberespacio.

¹¹ «Inside Cyber Warfare», Jeffrey Carr, published by O'Reilly Media, Estados Unidos, 2010.

¹² Unas iniciativas privadas tienen como objetivo descubrir a espías chinos, piratas rusos, a autores de malwares, (tal como Conficker o Stuxnet)... Estudios estadísticos producidos por instituciones o empresas privadas designan los Estados más peligrosos y el origen de las ciberamenazas.

Pero China oficialmente sigue manteniendo una línea de conducta clara: el crimen cibernético está prohibido, el arsenal jurídico permite luchar contra la criminalidad informática, la justicia detiene a muchos delincuentes. Por su parte, el Estado no se permite ninguna acción agresiva contra las naciones extranjeras. Los ataques cibernéticos que se le atribuyen no serían entonces actos del Estado. Esto es el discurso oficial: una postura decididamente defensiva y pacífica.

El país confiesa también que ha sido víctima de varios miles de ciberataques¹³. Abierta a la Internet, China está naturalmente expuesta a los depredadores de todo el planeta. China, tanto como Estados Unidos, es un objetivo atractivo para los agresores, los criminales, los delincuentes, las agencias de inteligencia.

Las declaraciones oficiales de las autoridades de China no pueden convencer totalmente a la comunidad internacional. Año tras año, desde la década 1990, ataque tras ataque, pruebas y presunciones de culpabilidad parecen acumularse y acusar China. Poco a poco se dibuja la imagen de una China agresiva y peligrosa, una nación que no solo ataca los países vecinos sino también Estados Unidos, Europa y otros países con conexión a Internet¹⁴.

La estrategia de China en el ciberespacio forma parte de su estrategia global para aumentar su potencia en la escena mundial.

La política de ciberseguridad de China consiste por otra parte en elevar una «fortaleza» digital. El país quiere protegerse de las agresiones del mundo exterior, de las amenazas que representan los opositores al gobierno y al proyecto que ha definido para la nación.

Oficialmente, cuando China corta el acceso a Internet, es para proteger el país de las amenazas exteriores, y mantener la estabilidad social interna.

Interpretación de la ley

Al discurso estadounidense sobre la libertad de expresión, China opone el argumento de los controles necesarios para garantizar el orden, la estabilidad interna, esenciales para el crecimiento económico y social del país. Al «derecho a conectarse», China opone una visión más restrictiva del uso del ciberespacio. Claro, hay que mantener una libertad de uso de las redes de comunicación, imprescindible para permitir en las mejores condiciones posibles el desarrollo de la economía china (¿podemos razonablemente considerar un crecimiento exponencial de la economía sin el ciberespacio?). Pero también hay los imperativos de seguridad, de estabilidad, de protección de la cultura nacional.

¹³ Aproximadamente 500 000 en el año 2010, según las estadísticas publicadas por la agencia oficial Xinhua en 2011 (<http://www.usinenouvelle.com/article/la-chine-serait-aussi-victime-de-cyberattaques.N156868>), y 4.600 sitios gubernamentales atacados en el año 2010, o sea 68% más que el año anterior (<http://high-tech.portail.free.fr/informatique/10-03-2011/la-chine-victime-de-cyber-attaques-regulieres/>).

¹⁴ Hace poco, en agosto de 2011, la empresa McAfee publicaba un documento que evocaba una ola de ciberataques de origen estatal (¿China?), que podría haber tocado más de 72 organizaciones y gobiernos en el mundo desde 2007.

Entonces, la libertad no puede ser absoluta. Sobre esta base, China se opone a Estados Unidos, y considera como una injerencia en sus asuntos internos, su soberanía, cualquier tentativa estadounidense u occidental para imponerle unos principios que no son suyos.

China ha reiterado muchas veces que le importa mucho hacer respetar su legislación nacional en materia de ciberseguridad. Pero esto no impide el desarrollo de la cibercriminalidad en China; no impide el desarrollo de asociaciones de hackers. Hasta se evoca la profesionalización de hackers individuales por la policía o el ejército, con el fin de explotar sus habilidades.

En materia de guerra cibernética, China puede optar por la aplicación de su doctrina de defensa habitual: China no tiene tendencias agresivas, pero se reserva el derecho de realizar ataques preventivos, para su seguridad.

Militarización

Desde los años 1990, China comenzó a interesarse por la guerra de la información. Informes estadounidenses indican desde más de diez años la existencia de ciberunidades militares, de milicias que asocian civiles y militares en los campos de la informática y de las telecomunicaciones.

Un organigrama de estas estructuras ha sido siempre difícil de establecer con certeza. Recientemente, en 2011, China anunció la creación de una ciberunidad militar en la provincia de Cantón. Oficialmente se trata de una unidad de seguridad y defensa, cuya finalidad es proteger los sistemas militares y civiles contra los ataques cibernéticos. La unidad no tendría ninguna misión agresiva en tiempo de paz.

Sin embargo, China consideró durante los últimos 15 años que el ciberespacio, y más ampliamente el espacio de la información es un elemento central para la modernización de sus fuerzas armadas. No se trata simplemente de informatizar el ejército, sino de militarizar el ciberespacio, construirlo como un verdadero campo de batalla. Un vídeo publicado recientemente por la televisión china muestra militares que están preparando un ciberataque contra sitios localizados en países extranjeros¹⁵.

Estrategia de Cooperación

China, como Estados Unidos, está desarrollando un conjunto específico de defensa. La cooperación entre los mundos civiles y militares se basa en los mismos principios. Se trata de ofrecer a los militares las mejores capacidades civiles en materia de industria de defensa, de investigación científica, de desarrollo tecnológico. El conjunto industria-ciencia-ejército puede apoyarse en los parques tecnológicos.

¹⁵ «Cyberattaques militaires chinois: des preuves?», Daniel Ventre, 2 septembre 2011, <http://infowar.romandie.com/post/11928/236437>.

El ejército puede también financiar la creación de nuevas empresas, que son las ramificaciones del mundo de la defensa.

La cooperación en materia de ciberseguridad y defensa cibernética, también se desarrolla a nivel internacional, por ejemplo en la región Asia-Pacífico¹⁶.

CONCLUSIÓN

Las estrategias y políticas china y estadounidense ofrecen muchas similitudes. Como ocurre en la mayoría de los países industrializados, cuyas economías se apoyan en el ciberespacio ahora, una nueva conciencia de la realidad surgió principalmente desde 2007 (fecha de los ataques contra Estonia). La tendencia general es la de una nueva afirmación de las estrategias de ciberdefensa, apoyadas por nuevas inversiones (se crean nuevas unidades militares y civiles de defensa y seguridad; nuevos programas de formación de los «combatientes» del ciberespacio; etc.).

En un futuro próximo, la diferencia entre los estados estará en su capacidad de continuar este esfuerzo para desarrollar y mantener una línea estratégica. Este esfuerzo está directamente relacionado con la capacidad financiera de los Estados y por lo tanto, su resistencia a las distintas crisis financieras que les afectan. Sin ninguna duda, el problema financiero es central en la política de defensa cibernética: los presupuestos atribuidos a los militares sufrirán los efectos de la crisis financiera y el ahorro que implica. ¿Cuál será la capacidad financiera de Estados Unidos y de China en los próximos meses? China no parece cuestionar su política de inversiones en la defensa (lo que puede preocupar a los observadores estadounidenses). Tal vez necesitarán los estados apoyarse en la iniciativa privada, pero sin olvidar que esto también tiene un costo.

La cooperación internacional elogiada por su eficacia en la seguridad informática¹⁷, no puede ser vista como una de las alternativas a los límites impuestos por la crisis financiera (es decir, considerar que la cooperación garantiza mejor seguridad con costo reducido para cada uno).

La estrategia de cooperación en materia de ciberseguridad y defensa cibernética solo prolonga el principio de la coalición que ha prevalecido durante décadas en la defensa. «Los años de consagración del principio de la guerra de coalición –que tiene sus raíces en la Guerra Fría, en contra de un adversario soviético que nadie era capaz de combatir solo– han legitimado los recortes presupuestarios, la reducción de las estructuras de fuerzas y de personal»¹⁸. El efecto negativo de esta estrategia es la falta de

¹⁶ El APCERT (Asia Pacific Computer Emergency Response Team) es un ejemplo de cooperación regional. <http://www.apcert.org/index.html>.

¹⁷ «En defensa cibernética, la cooperación internacional es esencial para lograr una visión clara y global de las amenazas, tanto como para poder responder», declaró Patrick Pailloux, director general de la agencia nacional de seguridad de los sistemas de información francesa (ANSSI). <http://www.defense.gouv.fr/actualites/dossiers/sept-2011-cyberdefense-enjeu-du-21eme-siecle/international/voir-les-articles/cyberespace-un-enjeu-international>.

¹⁸ Mercier J.J., Lybie. Les impasses (annoncées) d'une guerre plus longue que prévue, revue DSI, n°19, août-septembre 2011, pp. 82-86.

autonomía total de los miembros de las coaliciones. Esto no está exento de peligro. ¿La estructuración de la defensa cibernética seguirá la misma lógica?

En materia de defensa cibernética, para confirmar su utilidad y eficacia, la cooperación internacional debería asegurar que los estados pudieran unir sus fuerzas contra un nuevo ataque, tal como lo sufrió Estonia en 2007. O también que pudieran evitarlo.

ARMAS DE DESTRUCCIÓN MASIVA



D. JOSÉ LUIS ORTS PALÉS
General de división director del Instituto
Tecnológico La Marañosa

ARMAS DE DESTRUCCIÓN MASIVA

D. JOSÉ LUIS ORTS PALÉS
Gral. división director del Instituto
Tecnológico La Marañosa

INTRODUCCIÓN

Ante las Armas de Destrucción Masiva (ADM) –en inglés, Weapons of Mass Destruction (WMD)–, la opinión pública ha adoptado dos actitudes: la escéptica y la apocalíptica. En los diez años transcurridos desde 11S 2001, estas actitudes han adquirido relevancia de modo alternativo.

¿Cuál es la realidad de esta amenaza? En esta presentación se trata de definir las ADM, se describirán las amenazas, se explicará cómo se están combatiendo, tanto nacional como internacionalmente, se expondrá el futuro previsible y concluirá con una reflexión personal.

Hay que advertir que el tema es extraordinariamente amplio y que necesariamente tenemos que renunciar a tratar ciertos aspectos como son las respuestas ante una crisis, la protección civil, el proceso de descontaminación, la formación del ciudadano, las técnicas de liberación de los agentes, etc.

IMPACTO MEDIÁTICO DE LAS ADM

La amenaza procedente de las ADM no está entre las mayores preocupaciones del ciudadano medio. Basta hacer una consulta a Google sobre «nuclear weapons», «chemical weapons», «biological weapons», etc., para constatar el reducido número de enlaces asociados a estos términos. No supera en el mejor caso los 5 M, frente a términos como «climate change» que alcanza ¡¡¡91,1 Millones!!!

Sin embargo, en las últimas semanas, con ocasión del décimo aniversario del 11S, los medios de comunicación han alertado de los nuevos escenarios. Titulares como:

- Estados Unidos busca renovar los contactos con científicos libios de ADM (16 de septiembre de 2011).
- Estados Unidos e Israel vigilan las sospechosas ADM de Siria (8 de septiembre de 2011).
- H. Clinton urge a los rebeldes libios para asegurar las ADM de Gadafi (9 de septiembre de 2011).
- Bin Laden dejó instrucción de cómo vengar su muerte (2 de mayo de 2011).

Muestran que los recientes acontecimientos en el mundo árabe, el programa iraní, la amenaza latente de Al Qaeda de hacer uso de ADM para alcanzar sus fines, el limitado éxito de los esfuerzos para el control y desarme de estas armas, etc., proyecta temores en el futuro próximo. En consecuencia, la percepción social sobre las ADM está cambiando rápidamente. Esta es la visión apocalíptica.

DEFINICIÓN

El Center for the Study of Weapons of Mass Destruction, en un documento titulado: «Defining Weapons of Mass Destruction» recoge más de **40 definiciones de este término**. Dependiendo de la adoptada, el alcance de la misión de combatir las ADM cambia sustancialmente.

Por otro lado, este término es un componente inseparable del léxico asociado al proceso de desarme ya que aparece en varios Tratados de control de armas. Por ello, es necesaria una definición precisa asumida por los estados firmantes.

Cualquiera de estas 40 definiciones es una variante de una de las seis siguientes:

- *WMD como sinónimo de armas químicas, biológicas y nucleares (CBN o NBQ).*
- *WMD como sinónimo de armas químicas, biológicas, radiológicas y nucleares (CBRN o NBQR).*
- *WMD como sinónimo de armas CBRN y de alto explosivo (CBRNE o NBQRE).*
- *WMD como sinónimo de armas que causan destrucción masiva o matan a un gran número de personas y que no necesariamente incluyen o excluyen armas CBRN (armas meteorológicas, armas geológicas, etc.). WMD como sinónimo de armas de destrucción masiva o de efectos masivos, que incluyen potencialmente las armas CBRNE pero también otros medios causantes de discontinuidad (disrupt) masiva (ciberataques, etc.).*

Para los efectos de esta ponencia, se va a asumir la segunda de ellas, porque es la más próxima al significado usado por la comunidad internacional en sus negociaciones

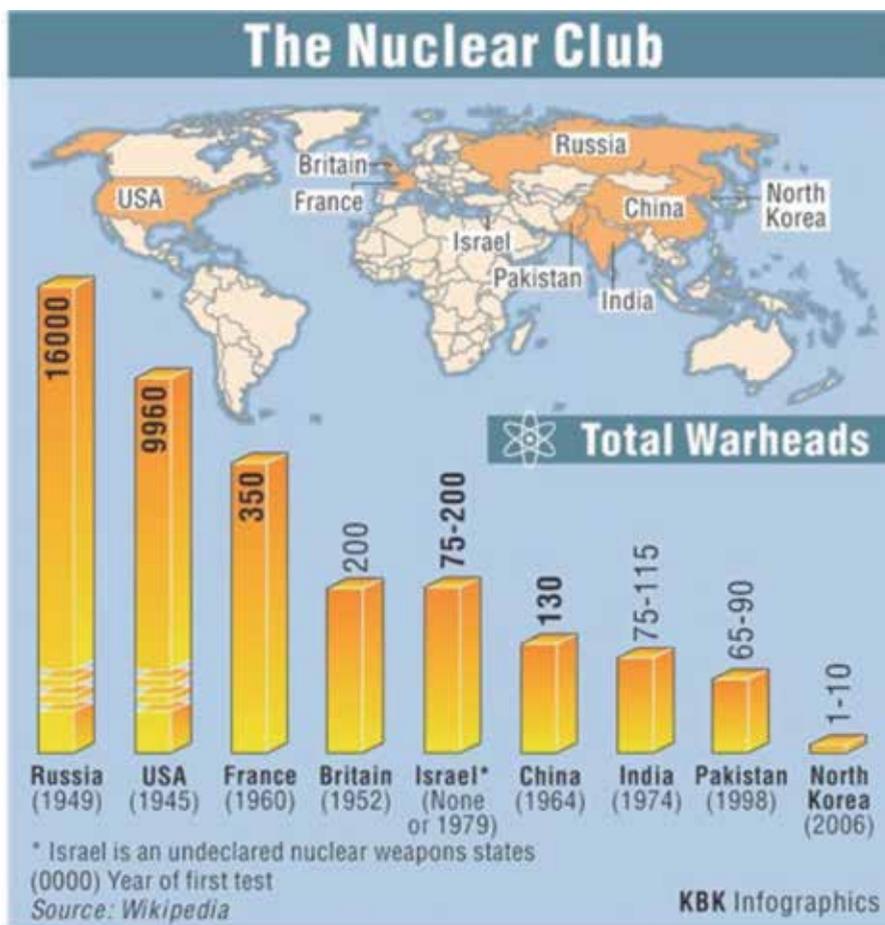
de desarme. Sin embargo, hay que advertir que, en el futuro, será necesario **redefinir el concepto** para incluir armas que, lamentablemente, están pasando desde el mundo de la ficción a la realidad.

ARMA NUCLEAR (AN)

Estas armas se basan en el aprovechamiento de la energía que se libera en el proceso de fisión (la desintegración de núcleos pesados) o en el proceso de fusión (fusión de núcleos ligeros).

Los orígenes del arma nuclear se remontan a enero de 1942, año en que Estados Unidos inició un proyecto de ingeniería, el Proyecto Manhattan. La historia del arma nuclear está recogida en muchos documentos de la bibliografía.

La figura adjunta nos muestra los países que pertenecen al selecto **club con arsenal nuclear**, el número aproximado de cabezas de guerra y el año de su primer ensayo.



EFFECTOS DE UNA EXPLOSIÓN NUCLEAR

Se asume que un dispositivo nuclear mínimo tiene una intensidad entre 10 y 20 kTn (= 10.000 a 20.000 Tn de TNT). Hay que recordar que la explosión sobre Hiroshima (1945) tuvo una intensidad de unos 13 kTn (60 kg de HEU 80%) y provocó 150.000 muertos y un área de radio de 1,5 km que quedó totalmente destruida y quemada.

Los **efectos más característicos** de una explosión nuclear son:

- Onda de choque de la explosión que supone 40-50% de la energía total.
- Radiación térmica: 30-50% de la energía total.
- Radiación ionizante: 5% de la energía total (en una bomba de neutrones llega al 50%).
- Radiación Residual: 5-10% de la energía total.

Asimismo, una explosión nuclear presenta efectos derivados como: pulso electro-magnético, nube radiactiva, degradación de la capa de ozono y el previsible invierno nuclear.

Los detalles de sus efectos están recogidos en la bibliografía.

Como ejemplo, la siguiente tabla muestra los radios, en km, de las áreas que sufrirían los distintos efectos para cuatro tipos de intensidades de bombas atómicas y altura de la explosión.

Intensidad y altura	1kTn 200 m	20 kTn 540 m	1MTn 2 km	20 MTn 5,4 km
Onda de choque de la explosión				
Área urbana «aplastada» (20 psi)	0,2	0,6	2,4	6,4
Destrucción de la mayoría de edificios civiles (5 psi)	0,6	1,7	6,2	17
Daño moderado a edificios civiles (1psi = 0,068 Atm)	1,7	4,7	17	47
Radiación térmica				
Quemaduras de 3 grado	0,6	2,5	12	38
Quemaduras de 2 grado	0,8	3,2	15	44
Quemaduras de 1 grado	1,1	4,2	19	53
Radiación nuclear instantánea				
Dosis total letal (neutrones y gama)	0,8	1,4	2,3	4,7
Dosis total por síndrome de radiación agudo (10 gray)	1,2	1,8	2,9	5,4

CLASIFICACIÓN DE LAS ARMAS NUCLEARES

Bombas de fisión nuclear

Se basan en la escisión de un núcleo pesado en elementos más ligeros mediante el bombardeo de neutrones que, al impactar en dicho material, provocan una reacción nuclear en cadena. Para que esto suceda, hace falta usar núcleos fisibles como el uranio-235 o el plutonio-239.

El concepto fundamental es el de criticidad. La **criticidad** se produce en el instante en que una masa de material fisible es capaz de sostener una reacción en cadena continuada. Es una función de la cantidad de masa y de la densidad de la misma. La esfera es la configuración geométrica óptima para que la masa de material fisible alcance la criticidad. En condiciones ideales se necesitarían 52 kg de U-235, 16 kg de U-233 o 9-10 kg de Pu-239 para lograr la criticidad.

Se conocen dos métodos distintos para alcanzar la criticidad.

Impacto de masas críticas

En este caso, a una masa de uranio llamada subcrítica se le añade, por proyección a modo de cañón, una cantidad del propio elemento químico, para conseguir **una masa crítica que comienza a fisionar** por sí misma. Además, se le añaden otros elementos que potencian la creación de neutrones libres que aceleran la reacción en cadena.

Este mecanismo fue el empleado en las denominadas «**Generación cero**» o «bomba A». Se empleó Uranio altamente enriquecido (HEU) ya que la velocidad con que se alcanzaba la criticidad era insuficiente para otros materiales fisibles como el Pu. El peso de este tipo de bombas era aproximadamente de una tonelada de peso. Eran capaces de liberar entre 10 y 25 kTn. Un ejemplo de la generación 0 fue la bomba de Hiroshima, Little Boy. Este tipo de bombas son difícilmente militarizables, ya que resultan en bombas muy pesadas y de grandes dimensiones (al menos dos metros y medio de longitud). Hoy en día este tipo de bombas son piezas de museo.

Sin embargo, dada la sencillez del mecanismo, es la bomba que más fácilmente podría construir un grupo terrorista si tuviera acceso a HEU, Berilio y Polonio en cantidades suficientes, maximizando el daño si lograra algo de cobalto (de uso hospitalario en Medicina Nuclear, por ejemplo) para hacer una capa externa que la «ensuciase».

A pesar de ser mecánicamente sencilla, este tipo de diseño tiene inconvenientes que la hacen difíciles de obtener con suficiente fiabilidad. Su mayor problema es que es un emisor de radiación gamma por lo que el manejo y fabricación de la bomba son muy complejos. Además, para obtener el U235 con la suficiente riqueza se requieren equipos de ultra centrifugación y de difusión gaseosa que son difíciles de obtener.

Masa crítica por implosión

Este mecanismo fue el empleado en las denominadas «**1ª generación**». Básicamente la construcción consistía en introducir algo más de 9 kg de **Plutonio** en una «esfera desmontada», normalmente dividida en secciones más pequeñas que por sí solas no tienen ni masa ni geometría para alcanzar la criticidad. La masa fisible se rodea de explosivos convencionales especialmente diseñados para comprimir el plutonio. Cuando se detona, la capa de explosivos convencionales producen una onda de choque de gran velocidad (superior a 8.000 m/s) hacia el centro de la esfera de Pu, de forma que una bola de plutonio del tamaño de una pelota de tenis se convierte casi al instante en una canica, aumentando increíblemente la densidad del material que entra instantáneamente en una reacción en cadena de fisión nuclear descontrolada, provocando la explosión.

Las bombas basadas en Pu son muy pequeñas (masa crítica de 9 kg) pero difíciles de explotar porque se requieren coordinar la explosión simultánea de la carga esférica exterior de explosivo convencional. Su manejo es fácil porque solo emite radiación alfa. La obtención del Pu es fácil siempre que se disponga de una central nuclear convencional ya que lo produce como un desecho.

Los principales problemas son del tipo electromecánicos para hacer que la explosión en el casquete de explosivo sea simultánea y que la onda de choque sea simétrica y que no se desequilibre el sistema.

Este mecanismo fue el empleado para detonar bomba de Nagasaki (Fat Man) y la primera rusa, Joe-1.

Fueron dispositivos que, con un peso en el rango de la tonelada, fueron capaces de liberar entre 10 y 45 kTn. Este mecanismo constituye la base de todas las armas nucleares modernas (hasta la 5ª generación).

La implosión requiere un alto grado de precisión trabajando en electrónica y química por lo que esta tecnología no está al alcance de grupos terroristas. Probablemente, Corea del Norte tenga bombas que corresponden a esta generación. Lo mismo podemos decir de Irán, si es que finalmente construye su bomba.

Las llamadas de **2ª generación** son dispositivos mejorados de fisión por implosión de Plutonio, con geometría óptima de la bomba y miniaturización de la electrónica. Se pueden obtener rendimientos de más de 200 kTn con pesos y dimensiones razonablemente reducidos, lo que permite militarizarlos más fácilmente y trabajar aún más con la hidrodinámica de la radiación, abriendo así paso a las siguientes generaciones.

Bombas de fusión nuclear

Este tipo de bombas se denominan de **3ª generación (fission-boosted)**. Se basa en la fusión de isótopos de H para generar He. Para iniciar este tipo de reacción en cadena es necesario un gran aporte de energía en forma de calor (del orden de los 20

millones de grados Kelvin), por lo que todas las bombas de fusión contienen un elemento llamado **iniciador o primario**, que no es sino una bomba de fisión. A los elementos que componen la parte fusionable (deuterio, tritio, etc.) se le conoce como **secundario**. Permite hacer explosivos en el rango del medio megatón con un peso y tamaño aptos para ser militarizables con facilidad.

Se cree que Pakistán utiliza esta tecnología, intentando purificar litio-6 para avanzar al siguiente nivel. Es necesario disponer de conocimiento y tecnología avanzados para construir una bomba termonuclear, pero se tiene constancia de que dispone de Deuterio y Tritio (isótopos del Hidrógeno) de Litio-6 y -7 suficientemente purificados. En este nivel se supone que está Israel, avanzando rápidamente hacia la 4ª generación si es que no ha llegado ya.

La **4ª generación** son las bombas propiamente llamadas termonuclear (bomba de fusión o «bomba H»). Requiere un manejo extremadamente afinado de la Física, la Química y la Metalurgia Especial y disponer de ultrapurificación de tritio, deuterio, litio-6 y litio-7, así como dispositivos de fisión lo bastante pequeños y versátiles como para utilizar una pequeña bomba como secundario.

En principio, no existe límite teórico sobre lo que se puede lograr con esta tecnología. Los rusos llegaron a hacer una demostración que llegaba a 100 MTn, la Bomba del Zar (aunque en la prueba la rebajaron a 50, para aprovechar y hacer otras pruebas de física de alta energía). Con esta tecnología se fabricaron las grandes bombas multimegatónicas de la Guerra Fría. En esta etapa están India y China.

5ª generación: Termonuclear reducida. Es un paso más en el refinamiento de la Física y los diseños versátiles. El resultado son las bombas termonucleares de tamaño y peso reducido (pueden contener medio megatón en algo poco más grande que un termo de café con una pelota de fútbol encima, que viene a pesar unos 60 kg).

Dentro de la 5ª generación se incluye todos los dispositivos derivados que aumentan la versatilidad de los daños: bomba de neutrones (a igualdad de otros parámetros, produce una proporción de radiaciones ionizantes hasta siete veces mayor que las de una bomba H, fundamentalmente rayos X y gamma de alta penetración), de fisión-fusión-fisión (la reacción de fusión puede incrementar al mismo tiempo la fisión de otros átomos pesados recubriendo el dispositivo nuclear con un capa de estos materiales), de radiación residual reducida, de radiación térmica incrementada, de rayos X, de rayos ultravioleta, de cobalto, de pulso electromagnético incrementado, etc. Es decir, dispositivos pequeños y adaptados para cada necesidad específica. Francia está en esta generación, avanzando rápidamente hacia la 6ª seguida de cerca por Reino Unido.

6ª generación: Cargas termonucleares de tamaño hiperreducido con geometrías especiales que permiten reducir la cantidad de plutonio de 9 kg a escasamente 4 kg, fuentes neutrónicas miniaturizadas, lentes de explosivos, etc. Se trata de armas típicamente de potencias no muy altas (la precisión de los misiles modernos la hacen innecesaria); de formas variadas, potencia variable reprogramable justo antes del lanzamiento entre décimas de kilotón a varios megatones; diseños con materiales plásticos, compo-

sites y cerámicas en vez de metales y con geometrías especiales para contribuir a la «invisibilidad» (furtividad) del vehículo de reentrada; todo ello, manteniendo la versatilidad de daños que ya vimos en la quinta generación. A este nivel están actualmente los Estados Unidos y Rusia.

Dispositivos de Dispersión Radiológica (DDR) o bombas «sucias»

Las bombas sucias no son explosivos nucleares, son residuos radiactivos dispersados con un explosivo convencional para contaminar zonas pobladas e impedir la habitabilidad de un territorio por la exposición crónica a la radiación ionizante. El mayor problema de este tipo de contaminación es que no se puede descontaminar como se haría con las armas químicas y biológicas.

Sin embargo, a diferencia de otros ataques, el material radiactivo puede requerir más tiempo para detectarse y, por lo tanto, puede traer un daño mayor. Se teme que haya grupos terroristas dispuestos a usar este tipo de armas, más asequibles que las verdaderas armas nucleares por su diseño mucho más sencillo, aunque con un elevado daño potencial para las víctimas que la sufran.

La **materia prima** para este tipo de bombas puede venir de combustibles de alta radiactividad, elementos de baja radiactividad empleados en centrales nucleares (filtros, resinas), fuentes radiactivas comerciales procedentes de hospitales y fábricas, laboratorios científicos que no están vigilados. Los elementos potencialmente preocupantes son el Americio 241, Californio 252, Cesio 137, Cobalto 69, Iridio 192, Plutonio 238, Estroncio 90 porque tienen semividas entre unos meses y varios centenares de años.

Dispositivos nucleares improvisados (IND)

Existen dos tipos de material fisible que podrían ser usados para la obtención de una bomba nuclear «casera»: uranio enriquecido o plutonio. Sin embargo, con HEU es más fácil conseguir un IND exitoso. Estos materiales han sido producidos en grandes cantidades en todo el mundo tanto para programas de energía nuclear civil como para armas.

En 1999, la Organización Internacional de Energía Atómica (OIEA) publicó un inventario del material fisible de calidad militar (en toneladas)

País	U235	Pu239
Rusia	970	130
Estados Unidos	635	100
Francia	24	5
China	20	4

País	U235	Pu239
Reino Unido	15	7,6
otros	–	–
Totales en Tn	1670	250

Hay que recordar que el Uranio militar tiene más del 90% de U235 (el uranio natural tiene de 0,7%) La riqueza mínima en U235 para hacer un IND es de 20%. La mayor dificultad está en obtener U235 de esta pureza. Se estima que si un grupo terrorista dispusiera de suficiente HEU militar o cuasimilitar (+ berilio), el hacer una bomba atómica sería un juego de niños.

El Plutonio militar tiene un 94% del Pu239. El Pu 239 se obtiene del combustible de U gastado en una planta nuclear. Se reprocesa en una planta especial para separarlo y enriquecerlo. Además el Pu militar se puede obtener en reactores nucleares especializados.

NO PROLIFERACIÓN Y CONTRAPROLIFERACIÓN DE ARMAS NUCLEARES

Las Naciones Unidas, desde la creación de la OIEA, han propiciado acuerdos internacionales que han condicionado algún aspecto de la proliferación nuclear.

- **Partial Test Ban Treaty (PTBT)** 1963 (Tratado de Prohibición parcial de pruebas) Acuerdo internacional que prohíbe las explosiones nucleares en el aire (no limita las subterráneas). Lo firmaron 113 países.
- **Outer Space Treaty** 1967 (Tratado sobre el espacio exterior) Acuerdo internacional para impedir el uso del espacio exterior para armamento nuclear o detonaciones.
- **Nuclear Non-Proliferation Treaty (NPT)** 1968 (Tratado de no proliferación nuclear) Se hablará con mayor detalle, más adelante.
- **The Seabed Arms Control Treaty** 1967 (Tratado de control de armas en el lecho marino) Acuerdo para librar a los océanos de ubicar en ellos armas de destrucción masiva
- **Comprehensive Test Ban Treaty (CTBT)** 1967 (Tratado de Prohibición Total de Pruebas) Obliga a no realizar ninguna explosión de ensayo de armas nucleares o cualquier otra explosión nuclear y a prohibir y prevenir cualquier explosión nuclear de esta índole en cualquier lugar bajo su jurisdicción o control. Asimismo, cada Estado parte se compromete a no causar ni alentar ni participar de cualquier modo en la realización de cualquier explosión de ensayo de armas nucleares o cualquier otra explosión nuclear.
- **Strategic Arms Limitation Talks (SALT II)** 1969-1972 (Conversaciones de limitación de armas estratégicas). Es un acuerdo bilateral Estados Unidos-URSS que congela, en los niveles de aquel momento, el número de lanzadores de misiles balísticos estratégicos, operativos o en construcción, pero permitió un aumento de lanzadores SLBM hasta un nivel acordado.

- **Strategic Arms Reduction Treaty_1993** (Tratado de reducción de armas estratégicas) En START I, Bielorrusia, Kazajistán y Ucrania se comprometieron, a través del Protocolo de Lisboa, a suscribir el NPT como potencias no nucleares. En START IV, cuando se aplique (desde el 2007 está suspendido) se eliminarán los pesados misiles balísticos intercontinentales (ICBM) y el resto de ojivas múltiples (MIRV). También se reducirá el número total de armas nucleares estratégicas desplegadas por ambos países, en dos tercios por debajo de los niveles de pre-START.

Nuclear Non-Proliferation Treaty (NPT)

En el año 1964, tras la explosión de la primera bomba nuclear experimental de China, los otros cuatro Estados, ya por entonces nucleares: Estados Unidos, la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), Reino Unido y Francia, por orden de acceso al arma nuclear, comenzaron a tomar conciencia del problema que representaba el incremento del número de países en posesión de armamento nuclear (proliferación horizontal) y de la necesidad de poner un límite al número de países nucleares, mediante medidas político-diplomáticas, porque a medio plazo, podría ser incontrolado¹.

El Tratado de No Proliferación Nuclear declaraba en el año 1968 tener cerrado el «club atómico» solo cuatro países han alcanzado formalmente un estado de país nuclear *de facto* y permanecen fuera del NPT: India, Israel y Pakistán y Corea del Norte.

- **India y Pakistán** disponen de armamento, de una forma clara, ratificado tanto por sus experimentos y declaraciones. El problema es que ambos están en guerra entre sí por la disputa de la región de Cachemira, y además Pakistán está considerado como un estado fallido.
- **Corea del Norte** ha realizado al menos una prueba con armas nucleares, y durante el año 2009 ha llevado a cabo pruebas con misiles capaces de portarlos y que, en alcance, han sobrepasado Japón. Ha negociado varias veces con Estados Unidos y Japón, el detener su programa nuclear a cambio de contraprestaciones económicas, alimenticias (ha sufrido varias hambrunas) y tecnológicas (nucleares), pero alcanzados sus objetivos siempre ha vuelto a la carrera nuclear. Corea del Norte era un país miembro del Tratado pero anunció su renuncia en enero de 2003.
- **Israel** no es miembro del Tratado, ni desmiente ni afirma tener armas nucleares, pero se cree que ha estado desarrollando armas nucleares en el Centro de Investigación Nuclear del Néguev, cerca de la ciudad de Dimona, desde 1958, y se supone que tiene almacenadas unas 100 cabezas nucleares.

Sin embargo, muchos países, especialmente el movimiento de los no alineados, han acusado a los Estados nucleares de que no se puede perseguir la no proliferación hori-

¹ Club atómico = Son los mismos estados que tienen representación permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

zontal sin esfuerzos significativos en materia de no **proliferación vertical**, de tal forma que resulta imposible separar la no proliferación del desarme. Este concepto fue vagamente contemplado en el artículo VI del TNP.

Este Tratado se basa en **tres pilares básicos**:

- El de la renuncia de los Estados Parte sin armas nucleares (NPAN) a fabricarlas o dotarse de ellas.
- La promoción de la energía nuclear para usos exclusivamente pacíficos.
- El doble compromiso de los Estados poseedores de armas atómicas (club atómico):
 - A no transferirlas a los no poseedores ni ayudarles a fabricarlas.
 - A proceder a su destrucción progresiva (desarme) hasta poder alcanzar un mundo libre de armas nucleares.

El organismo encargado de verificar la aplicación y el cumplimiento de las salvaguardias, esto es, de que se cumpla la obligación de no desviar el uso pacífico de la energía nuclear hacia fines militares es el **Organización Internacional de Energía Atómica**.

Esta función la realiza la OIEA mediante acuerdos previos, ya sea a petición unilateral del Estado o a través de convenios bilaterales (normalmente de cooperación, por los que suministra tecnología, equipos, material, etc.) o multilaterales, tanto de carácter general, (el propio TNP) o regional (Tratados de Tlatelolco, Perindaba, etc.).

La OIEA es una organización internacional que busca promover el uso pacífico de la energía nuclear e inhibir su uso con fines militares. Se estableció como una organización autónoma, el 29 de julio de 1957. Aunque es independiente de las Naciones Unidas en virtud de su propio tratado internacional (Estatuto del OIEA), el OIEA informa tanto a la Asamblea General como al Consejo de Seguridad. Actualmente tiene su sede en Viena.

Las **salvaguardias** llevadas a cabo por inspectores versan sobre tres tipos de objetos:

- Instalaciones y equipos de carácter nuclear.
- Actividades nucleares (conversión, enriquecimiento, producción, reprocesado procesado de desechos, etc.
- Material nuclear: Básico (U y To) y fisible (U233, U235, Pu239)

El régimen de no proliferación ha mostrado en varias ocasiones ser útil. De no haber existido, se estima que el club atómico tendría al menos dos docenas de miembros actualmente. Sin embargo, para los más críticos, el número elevado de tratados, las continuas incumplimientos, la suspensión de los acuerdos START, etc., demuestran la incapacidad del régimen de no proliferación para frenar las ambiciones nucleares de algunos Estados y la necesidad de completar (e incluso, sustituir) las medidas de no proliferación por otras de contraproliferación.

CONTRAPROLIFERACIÓN

Contraproliferación nació en Estados Unidos en los años previos a la administración Clinton y fue fruto de una evaluación de la situación que condujo a la primera **Defense Counterproliferation Initiative** en 1993.

La contraproliferación es una **opción militar** menos conocida que las diplomáticas de la no proliferación. Consta de medidas psicológicas como la disuasión (deterrence) que pretende desincentivar el uso o la amenaza mediante una respuesta similar contra los propios medios (contra fuerzas) o contra intereses del potencial agresor (contra valor).

También dispone de medidas activas para detectar, destruir instalaciones, emplazamientos, equipos o misiles; puede desplegar defensas aéreas y contramisiles de punto, teatro o territorio, de tropas o de territorio; arbitrar medidas para interceptar (interdiction) de materiales, tecnología y conocimiento para evitar su transferencia. La contraproliferación precisa recursos, movilización y voluntad de recurrir al uso de la fuerza.

La contraproliferación dispone, a su vez, de cuatro instrumentos:

- **La interceptación (interdiction)** propone actuar sobre el tráfico de materiales, tecnología o conocimientos si no se ha podido evitar en origen.
- **Disuasión** que transmiten la voluntad de responder a cualquier acción hostil en cualquiera de las formas y fases de la prevención.
- **Defensa contra ADM** mediante la interceptación de sus vehículos portadores con destino a despliegue de fuerzas o núcleos de población. Este instrumento enlaza con la Iniciativa de Defensa Estratégica, SDI (Strategic Defence Initiative) que se diseñó para proteger a Estados Unidos y a sus aliados frente a lanzamientos de misiles.
- **Reducción de daños.** Este instrumento no aparece tan desarrollado como el término similar de protección civil utilizado en Europa.

Mercado negro nuclear y La Iniciativa de Seguridad contra la Proliferación (PSI) 2004

A lo largo de varios años, Estados Unidos y el Reino Unido sacaron a la luz las extensas actividades de una **red de proliferación** dirigida por A.Q. Khan, que se extendía en tres continentes. Por ejemplo, Khan y sus asociados usaban una fábrica en Malasia para fabricar partes claves de centrifugadoras, y compraban a través de agentes de la red basados en Europa, el Medio Oriente y África, las otras partes que necesitaban. Libia, Irán y Corea del Norte fueron clientes de la red de Khan.

Experiencias como esta llevaron a que en junio de 2003 un grupo de países se reuniera en Madrid para establecer un mecanismo de intercambio de información y coordinación de sus actividades para evitar el transporte ilegal de ADM y sus componentes, tanto a actores estatales como no estatales. Creada inicialmente por 11 Estados, la **«Iniciativa de Seguridad contra la Proliferación» (PSI)** cuenta actualmente con noventa y cinco países participantes, incluyendo la incorporación de la República de Corea.

La reciente **Resolución del Consejo de Seguridad 1874** ha recogido los principios de interdicción de la PSI y los ha aplicado al caso de Corea del Norte: reafirma que la proliferación de ADM y sus lanzadores constituyen una amenaza a la paz y la seguridad internacional; determina que las actividades de Corea del Norte constituyen «una clara amenaza»; llama a todos los Estados miembros a inspeccionar todas las cargas desde o hacia Corea del Norte en su territorio y en los buques en alta mar con el consentimiento del Estado de bandera, si existen sospechas razonables que su carga contiene ADM; si el Estado de bandera no autoriza la inspección por terceros Estados, debe dirigir el buque a puerto para ser inspeccionado, su carga será secuestrada y se notificará al Consejo de Seguridad de las acciones adoptadas al respecto.

ARMAS QUÍMICAS (AQ)

Las armas químicas basan su efecto en su **toxicidad**, es decir, en una acción química sobre los procesos de la vida que puede causar la muerte, incapacidad temporal o lesiones permanentes. Las AQ también pueden destruir la ganadería y los cultivos, creando un efecto destructivo en las economías locales o estatales.

Un arma se clasifica como arma química solo si la toxicidad es el efecto principal deseado. Por ejemplo: propulsores, explosivos, bombas incendiarias, fumígenos pueden contener sustancias químicas tóxicas, pero que no están clasificadas como armas químicas.

Los agentes químicos pueden ser liberados en el ambiente a través de varios medios. Estos incluyen los dispositivos de aerosol, municiones, pulverizadores o la rotura o difusión encubierta de contenedores llenos del agente químico.

Clasificación de los Agentes químicos

Hay muchos tipos diferentes de agentes químicos. Se clasifican en cinco categorías:

- Los **agentes asfixiantes o neumotóxicos** causan graves daños a los tejidos del sistema respiratorio. Son productos químicos industriales comunes, como el cloro y el fosgeno. Los síntomas a su exposición incluyen severa irritación de los ojos y dificultades respiratorias causando tos y ahogo.
- Los **agentes hemotóxicos** interfieren en la capacidad de la sangre para transportar oxígeno y, por lo tanto, resultan en asfixia. Los agentes comunes hemotóxicos incluyen el cloruro de cianógeno y ácido cianhídrico, arsina, etc. Todos los agentes hemotóxicos son tóxicos en altas concentraciones y llevan a la muerte rápidamente. Los síntomas de los afectados incluyen dificultad respiratoria, vómitos y diarrea, vértigo y dolores de cabeza.
- Los **agentes vesicantes** provocan graves quemaduras en los ojos, la piel y los tejidos de las vías respiratorias. Estos agentes también se les conocen como agentes mostaza, debido a su olor. Penetran fácilmente en las capas de ropa y se absorbe rápidamente en la piel. El gas mostaza (iperita) y la lewisita son

agentes comunes vesicantes. Todos son muy tóxicos, pero mucho menos que los agentes nerviosos. Solo tres gramos de iperita absorbidos por la piel puede ser letal.

Los síntomas incluyen ojos rojos, lagrimeo o dolor, ardor en la piel con ampollas llenas de líquido, sensación de ardor en la nariz y garganta, tos intensa y dificultad para respirar, dolor abdominal, náuseas, vómitos manchados de sangre y diarrea con sangre.

- Los **agentes nerviosos o neurotóxicos** interrumpen las transmisiones de los impulsos nerviosos. Todos los agentes nerviosos son tóxicos en concentraciones muy pequeñas. El agente nervioso inhibe la acción normal de la acetilcolinesterasa, una sustancia química en el cuerpo cuya función normal es romper la acetilcolina que provoca la contracción muscular. Así, los agentes nerviosos causan espasmos musculares violentos. Los síntomas son inconfundibles. Las víctimas salivarán, llorarán, orinarán y defecarán sin control. Otros síntomas incluyen efectos sobre los ojos, sudoración excesiva y temblores leves musculares, contracción muscular involuntaria, flujo y congestión nasal, presión en el pecho, tos y dificultad para respirar, dolor abdominal, náuseas y vómitos, mareos, ansiedad, y dificultad para pensar y sueño.

Los agentes neurotóxicos más conocidos son el gas sarín, soman, tabun y los agentes V. Los agentes nerviosos son **cientos de miles de veces más letales** que el resto de agentes. Esta eficacia los hace muy atractivos para los grupos terroristas (El VX y sarín, el más tóxico de los agentes nerviosos, pueden ser sintetizados por un químico orgánico competente).

Los agentes nerviosos (ya sea en forma de gas, aerosoles o líquidos) entran al cuerpo por inhalación, a través de la piel, o a través de la digestión. El tiempo para el inicio de los efectos depende principalmente de la ruta de entrada. Debido a la posibilidad de una rápida difusión en todo el cuerpo a través de los pulmones, el tiempo es más corto.

Por lo general, los agentes nerviosos son transportados al blanco mediante **técnicas binarias**.

- **Agentes irritantes** que causan problemas respiratorios y lagrimeo, diseñados para incapacitar. También puede causar dolor intenso en la piel, especialmente en las áreas húmedas del cuerpo. Estos agentes se utilizan a menudo para el control de disturbios. Agentes irritantes comunes incluyen la cloropicrina, gas lacrimógeno, y spray de pimienta. Los síntomas incluyen ardor o irritación en ojos y garganta, dificultad respiratoria, tos, ahogo y dificultad para respirar, náuseas y vómitos si se expone a altas concentraciones.

EFICACIA DE LOS AGENTES QUÍMICOS

La eficacia de un arma química es la capacidad de un agente para producir el máximo número de víctimas. Hay muchos factores que pueden influir en la eficacia de un agente

químico: como la cantidad de agente liberado, los factores ambientales, el tamaño de la población objetivo, volatilidad, etc.

En general, los agentes químicos no siempre reaccionan de la misma forma sobre una especie debido a una variedad de factores que influyen en la reacción al agente.

Por lo tanto la eficacia de un arma química puede ser bastante incierta. La duración de la eficacia de un agente químico depende de varios factores meteorológicos

Dosis letal para el 50% de la población

Agente	DL50 (mg/kg)	DL50 (g) para ciudadano medio
Azúcar	35.000.000	2.625
Sal	3.700.000	277,5
Cianuro de potasio	10.000	0,75
Gas mostaza	3.000	0,225
Estricnina	500	0,0375
Sarín	20	1,5x10 ⁻³

MILITARIZACIÓN

Las características más relevantes de los AQ que las hacen militarizables son:

- Versátil, se usa con los vectores convencionales (munición de artillería, misiles, etc.).
- Paraliza Centros neurálgicos del enemigo largo tiempo después del ataque.
- Causa multitud de bajas que necesitan asistencia.
- Muy eficaz contra guerrillas en lugares inaccesibles.
- Reduce la eficacia de las unidades militares en más del 50% debido a la protección física requerida para operar.
- Son relativamente fáciles de producir por países pobres.
- El efecto psicológico de las armas químicas es devastador.
- Disuasión, frente a un enemigo tecnológicamente más poderoso.
- Muy eficaces contra las masas no protegidas.
- Fáciles de ocultar y de ser transferidos entre países.
- Bajo costo/baja tecnología para el desarrollo. Los productos químicos industriales se pueden comprar legalmente.
- Impacto mediático muy grande: imagen que da pavor.
- Susceptibles de emplearse con técnicas binarias.

Desventajas

- Provocan mayor represalia de las fuerzas antiterroristas.
- Riesgo para los terroristas pues pueden afectarles a ellos mismos.

NO PROLIFERACIÓN DE ARMAS QUÍMICAS

Aunque las armas químicas o biológicas no se emplearon en la Segunda Guerra Mundial, los efectos de la bomba atómica y el desarrollo de los misiles más precisos, con mayor alcance y con la posibilidad de portar ojivas con carga química, llevaron a la comunidad internacional a considerar la proliferación de las ADM como un desafío prioritario a la seguridad internacional con necesidad de ser regulada.

Entre los años cincuenta y setenta, la tensión de la Guerra Fría desencadenó la proliferación vertical, derivando en una gran acumulación de armas químicas y teniendo como resultado la creación de **enormes arsenales en ambas superpotencias**, del orden de aproximadamente 30.000 (Estados Unidos) y 40.000 (antigua Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas) toneladas de armas químicas.

Ante dicha magnitud del arsenal, la proliferación horizontal estaba considerada en un segundo plano, recibiendo menor atención en los foros internacionales de desarme. Sin embargo, en los años ochenta, la guerra Irak-Irán devolvió el protagonismo a las armas químicas. La guerra Irak-Irán demostraba que las armas químicas resultaban elementos muy atractivos a aquellos países en vías de desarrollo con aspiraciones hegemónicas regionales. Las armas químicas adquirirían el estatus de **«bomba atómica de los pobres»**.

La historia asociada al control, desarme, etc., de agentes químicos es la siguiente:

- **1675-Tratado Franco-Alemán** prohibiendo el empleo de balas envenenadas
- **1875-Convención de Bruselas** sobre «la ley y usos de la guerra». Se prohíbe explícitamente el uso de venenos o armas envenenadas, así como el empleo de armas, proyectiles o material para causar un sufrimiento innecesario
- **1899-Conferencia de Paz de La Haya**: Se prohíbe el uso de proyectiles cargados con gas venenoso.
- **1925-Protocolo de Ginebra** para la prohibición del uso de gases asfixiantes, venenosos y otros métodos bacteriológicos de guerra.
- **1960-Comité para el desarme de Ginebra**: Se inicia la discusión sobre el problema de desarme químico y biológico.
- **1971-Convenio sobre Armas Biológicas (CAB)**. Convención para la Prohibición, desarrollo y almacenamiento de Armas Bacteriológicas y Toxínicas.
- **1992- Convenio sobre Armas Químicas (CAQ)**. Convención para la Prohibición del Desarrollo, la Producción, el Almacenamiento y el Empleo de las Armas Químicas y de su Destrucción.

La CAQ fue firmada el 29 de abril de 1993 y entró en vigor en 1997. Actualmente hay 184 estados miembros que han firmado la convención y siete Estados no signatarios (Angola, Corea del Norte, Egipto, Irak, Líbano, Somalia y Siria).

Establece una **norma global contra el uso, pero también contra el desarrollo, la producción y el almacenamiento de armas químicas**, estableciendo la base legal contra la proliferación de las mismas.

La CAQ también comprende un régimen de desarme por el cual los Estados poseedores de armas químicas: Estados Unidos, Federación Rusa, India, Libia, Irak, Libia, Egipto, etc., deben destruir sus existencias por completo **¡¡¡antes del 2012!!!**

Los Estados Parte firmantes de la CAQ han creado una institución internacional, **Organización para la Prohibición de las Armas Químicas (OPAQ)**, con sede en La Haya (Holanda) que es la encargada de alcanzar su fin mediante el desarrollo de sus acciones en varias áreas: principalmente **verificar la destrucción de las armas químicas y las actividades de los estados para evitar la proliferación**. Además, **proporciona asistencia y protección** contra las armas químicas; **estimula la cooperación** internacional a través de los usos pacíficos de la química y, propicia la universalidad de la OPAQ facilitando la cooperación internacional y la construcción de capacidades nacionales.

Cada Estado Parte está obligado, en particular, a **prohibir a cualquier persona** natural o legal en su territorio, o en cualquiera bajo su jurisdicción o control, **a emprender acciones en contra del propósito** y objeto de la Convención. Así mismo, los Estados Parte están obligados a **ajustar su legislación penal**, y a aplicarla cualquier ciudadano que se vea involucrado en dichas actividades. Por último, los Estados Parte establecerán una **autoridad nacional** que servirá de punto focal y enlace entre la OPAQ y otros Estados Parte.

EL INSTRUMENTO PRINCIPAL DE CONTROL: LAS INSPECCIONES

Para conseguir su fin común de «excluir, en bien de toda la humanidad, completamente la posibilidad de uso de las armas químicas» (preámbulo), los Estados Parte controlan el grado de aplicación de la CAQ mediante el régimen de verificación y las inspecciones contenidas en él.

Las **inspecciones** están basadas en las declaraciones iniciales y anuales de los Estados Parte respecto a sus armas químicas o industria afín. Las inspecciones son principalmente de tres tipos.

En primer lugar están aquellas destinadas a **verificar el régimen de desarme**. Dentro de este grupo están las *inspecciones a las instalaciones de destrucción* de armas químicas (la obligación de destruir se aplica a las declaradas en el momento de adherirse al CAQ), que requieren presencia continuada 24/7 de inspectores vigilando el proceso de destrucción; también se realizan *inspecciones a las instalaciones de almacenamiento*, que verifican la ausencia de movimientos de armas químicas que no sean aquellas camino de su destrucción, e inspecciones a instalaciones de producción, para verificar que su producción, además de extraordinariamente limitada, está únicamente destinada a propósitos pacíficos Defensa Nuclear, Biológica y Química

En segundo lugar, están las **inspecciones que sostienen el régimen de no proliferación**, las cuales se realizan a instalaciones industriales civiles que producen sustancias químicas listadas en la CAQ, las cuales son, o han sido, utilizadas como armas químicas o utilizadas en su proceso de producción.

La OPCW clasifica los compuestos químicos a controlar en **tres listas**:

Lista 1 (Obligación de declarar):

- Agresivos químicos: Iperita, Sarin, VX, etc.
- Países que han declarado instalaciones: 21
- Número de instalaciones declaradas: 27

La OPAQ permite hasta 1 Tn de AQ de lista 1 para los ensayos de los equipos de protección NBQ.

Lista 2 (Productos químicos de doble uso) Producción mayor a 1 Tn/año

Estos productos químicos son precursores de agentes químicos.

- BZ: intermedio en la fabricación de anticancerígenos
- TDG²: tintas de bolígrafo, imprimaciones para pinturas
- DMMP³: ignífugo
- Países que han declarado instalaciones: 35
- Número de instalaciones declaradas: 429

Lista 3 (Productos químicos de uso industrial) Producción mayor a 300 Tn/año.

Pesticidas, colorantes, insecticidas, productos farmacéuticos productos sanitarios, resinas y plásticos, isocianatos, aminas, acrilonitrilos, extracción de oro, teñido de pieles, surfactantes, inhibidores de corrosión, cemento, ésteres organo-fosforados, recubrimiento de metal, baterías, vulcanización, intermediarios y clorinantes en la producción de colorantes e insecticidas, vulcanización en frío, tratamiento de aceites vegetales, endurecimiento de maderas blandas.

Países que han declarado instalaciones: 33

Número de instalaciones declaradas: 504

Los insecticidas, pesticidas, etc., pueden ser tan tóxicos o más que un AQ. Sin embargo están pensados para que por hidrólisis se vuelvan inocuos por lo que presentan poca persistencia.

² Oxol que se encuentra en la tinta de los bolígrafos forma un polímero para las impregnaciones de las pinturas de los electrodomésticos de la línea blanca. Este polímero es un precursor de la iperita.

³ DMMP se emplea para hacer ignífugo los textiles (retardantes de la llama) y las espumas de un coche. Es un precursor del gas sarín.

Por último, están las **inspecciones por denuncia**, ejecutadas en caso de la duda o preocupación de un Estado Parte acerca de la posible falta de cumplimiento, o por presunto empleo, con la obligación del Estado Parte acusado de permitir el acceso a la instalación o emplazamiento dentro de su territorio. Las inspecciones por denuncia son el elemento de disuasión del régimen, ya que son muy sensibles desde el punto de vista político, tanto desde el punto de vista del denunciado, si la evidencia es cierta.

Es importante resaltar el equívoco que ocasiona en la opinión pública, la inadecuada denominación de «**Inspectores**» al personal técnico encargado del Control de las ADM. Su trabajo es el de levantar acta de la inutilización o destrucción de las ADM, no la labor policial de buscarlas. Por lo tanto, su denominación más correcta es la de «Audidores» o «**Notarios**».

Para llevar a cabo los análisis en las caso de denuncias, la OPAQ tiene unos 20 laboratorios homologados de muy alto nivel distribuidos en el mundo. Uno de ellos es español: **Laboratorio de Verificación de La Marañosa (ITM)**

A estos laboratorios se les exige:

- Participar regular y satisfactoriamente en las pruebas de competencia entre laboratorios (Proficiency Test) organizados por la OPAQ.
- Tener establecido un sistema de calidad acreditado por un organismo generalmente de índole estatal reconocido a nivel internacional (Entidad Nacional de Acreditación), en las tareas para las cuales desea ser designado.

La **OPAQ** ha demostrado durante sus años de existencia de **gran eficacia** gracias a las denuncias que realizan los estados parte. Sin embargo, la evolución de la industria química, la creciente dualidad de sus productos, el volumen, tanto en producción como en comercio o consumo, es de una dimensión formidable y no se puede pretender que la OPAQ, con sus medios, más o menos limitados, pueda controlar dicha magnitud.

La **destrucción de las armas químicas** se ha revelado más complicada y mucho más costosa que la prevista en los planes iniciales, con lo que se ponen en serias dudas la consecución del desarme total antes de la fecha límite del año 2012. No hay que olvidar que la eliminación de estas armas se lleva a cabo por incineración.

En el caso de Estados Unidos, se ha alcanzado porcentajes superiores al 90% de eliminación. En caso de Rusia, Libia, Irak se negaron a hacerlo por el coste elevado de estas instalaciones. Mediante acuerdos bilaterales con Estados Unidos, Rusia ha eliminado un 40% de su arsenal original.

Armas Biológicas (AB)

Además de **mayor toxicidad**, las armas biológicas tienen el potencial de propagación rápida. En un ataque biológico el número de víctimas puede llegar a ser muy alto.

De los centenares de agentes potencialmente utilizables, solo se han considerado unos 160 como capaces de uso militar y la lista de aquellos con los que se hecho estudios en profundidad o se ha experimentado en modo real, se reduce a una docena y media.

Para que un agente tenga **posibilidades de ser militarizado**, debe reunir una serie de características como:

- Posibilidad de infectar en pequeñas dosis.
- Virulencia elevada que se traduce en muerte o incapacidad severa de un alto porcentaje de afectados.
- Posibilidad de conservar su virulencia en el proceso de producción, almacenado y dispersión.
- Periodo de incubación corto.
- Resistencia a los medicamentos, al menos a los más comunes.
- Bajo costos de producción en cantidades válidas desde el punto de vista militar.
- Facilidad de dispersión.
- Fácil supervivencia del agente en las consignes ambientales en que se disperse.
- Facilidad de protección de las fuerzas propias

A diferencia de los ataques químicos, puede haber un retraso entre la exposición al agente biológico y la aparición de la enfermedad. El retraso, o **período de incubación**, es característico de las enfermedades infecciosas. El período de incubación puede durar desde unas horas hasta varias semanas, dependiendo de la exposición y el patógeno involucrado. Además, las víctimas de un ataque biológico pueden transmitir la enfermedad, antes de saber que han sido infectadas. Por otro lado, durante el periodo de incubación, el personal sanitario puede estar contagiado.

Clasificación de los agentes biológicos

Los agentes biológicos son a menudo agrupados en tres categorías: las bacterias (también incluye rickettsias), virus y toxinas.

Las bacterias son organismos unicelulares que se multiplican por división celular y pueden causar enfermedades en los seres humanos, plantas o animales. Las enfermedades que producen a menudo responden a un tratamiento específico con antibióticos. La mayoría pueden ser cultivadas en medios de cultivo sólidos o líquidos. La reproducción es por división simple.

Las Rickettsias son organismos unicelulares más pequeños que las bacterias pero que viven dentro de las células huésped (rickettsiosis). Normalmente viven en ácaros, garrapatas, pulgas y piojos las cuales pueden transmitirse al humano por picaduras de estos agentes succionadores de sangre (vectores) Ejemplos de bacterias incluyen el ántrax, el cólera, la peste y la tularemia. Un ejemplo de la rickettsia es la fiebre Q.

Los virus son el tipo más simple de los microorganismos. Dependen de las células vivas para multiplicarse (son solo información genética), por lo que un virus no vive mucho

tiempo fuera de un huésped. Producen enfermedades que, por lo general, no responden a los antibióticos, pero que pueden ser sensibles a los compuestos antivirales. Sin embargo, hay solo unos pocos disponibles y, los que hay, son de uso limitado.

Los virus que pueden ser utilizados como agentes biológicos incluyen la viruela, la encefalitis equina, y las fiebres hemorrágicas virales como el virus del Ébola.

Las toxinas son sustancias venenosas para los organismos vivos, de origen natural y producidas por un animal, planta o microbio. Algunas toxinas pueden ser alteradas y producidas por medios químicos.

Por lo general, son más tóxicas que muchos agentes químicos. Toxinas comunes que se utilizan para los agentes biológicos son el botulismo, Staphylococcal Enterotoxin B», el ricino, y las micotoxinas.

Las micotoxinas son toxinas producidas por hongos; algunas de ellas son susceptibles de uso como agente, tal es el T2 o Tricoteceno, una de las micotoxinas conocidas más venenosa. Es activa incluso absorbida por vía cutánea.

En 1999, el **Centro para el Control y Prevención de Enfermedades** (Estados Unidos) convocó a un grupo de científicos para revisar la información sobre las amenazas existentes. Utilizando los criterios de la facilidad de difusión, virulencia, toxicidad, patogenicidad, período de incubación, letalidad, transmisibilidad y estabilidad, impacto potencial de la salud pública potencial de pánico de la población, clasificaron en tres las listas:

LISTA A

La lista A incluye a **seis agentes**. Entre ellos se encuentran dos virus, tres bacterias y una toxina

Se caracterizan por el alto riesgo para la seguridad nacional, su fácil propagación y difusión, y riesgo muy elevado para la salud pública.

- Los virus son la viruela (no hay cura) y el virus Ébola, que causa fiebres hemorrágicas.
- Las bacterias son B. anthracis (Ántrax), Y. pestis (peste) y F. tularensis (tularemia).
- La toxina es la T. botulínica que causa el botulismo, una enfermedad que produce parálisis grave.

En la bibliografía adjunta se pueden encontrar descripciones de los distintos agentes, sus características, sus efectos, etc. Por su importancia mediática, se van a describir brevemente tres de ellos: un virus, una bacteria y una toxina.

Viruela

La viruela era una **enfermedad infecciosa** grave, (es el germen más mortífero de toda la historia humana) muy contagiosa, causada por el Variola virus, que en algunos

casos puede causar la muerte. No hubo nunca tratamiento especial para la viruela y la única forma de prevención era la **vacunación**. Tras el contagio aparecen pústulas en la cara y en el cuerpo de la persona infectada. Según la **OMS**, la viruela, junto con la **peste bovina**, son las únicas enfermedades que han sido totalmente erradicadas de la naturaleza por el ser humano.

El virus existe en la actualidad en solo dos centros de almacenamiento de laboratorios en los Estados Unidos y Rusia. La aparición de infecciones en humanos fuera del laboratorio, sería una señal de uso de los virus como arma biológica.

El virus se transmite por contacto directo con un caso infectado y, en ocasiones a través de aerosoles. El virus de la viruela es muy estable y retiene la infectividad durante largos períodos fuera del huésped. El período de incubación es generalmente de 12 días (rango, 10-17 días). La enfermedad comienza con un pródromo que dura 2-3 días, con malestar general, fiebre, escalofríos, dolor de cabeza y dolor de espalda.

Ántrax

El ántrax es una enfermedad zoonótica causada por el *Bacillus anthracis*, bacilo formador de esporas.

Afecta a humanos y animales. Se ha descrito contagios en granjas e industrias textiles, incluso se la llamó «enfermedad de los trabajadores de lana».

El ántrax cutáneo consiste en un organismo bacteriano que a partir de tejidos animales infectados se deposita bajo la piel. Provoca una lesión pequeña en la piel que se convierte en una úlcera de la piel, y con frecuencia rodeada de hinchazón o edema. Los ganglios linfáticos cerca de la lesión también pueden hincharse. El período de incubación varía de uno a siete días. En la piel se manifiesta por una costra negra (carbón) con una pústula.

También puede producirse infección por inhalación de las esporas de la bacteria que se asientan en los alvéolos pulmonares y por la corriente sanguínea pueden desplazarse a otros lugares, como los ganglios linfáticos, donde se desarrollan. Se cree que entonces invaden el torrente sanguíneo y bloquean los vasos sanguíneos, pudiendo producir la muerte. El infectado presenta dificultad respiratoria grave seguida de shock y la muerte en 24 a 36 horas.

En su etapa inicial, se presenta con síntomas inespecíficos y pueden confundirse con una amplia variedad de infecciones virales, bacterianas y fúngicas. El tratamiento con penicilina es eficaz al día siguiente del contagio. Sin embargo, una vez que se produce la germinación, la enfermedad se desarrolla rápidamente. Los organismos replicantes liberan toxinas que producen hemorragia, edema y necrosis.

Una de las características del ántrax es la **resistencia de sus esporas**, capaces de soportar la explosión del dispersador así como las condiciones desfavorables del medio hasta encontrar un huésped en que desarrollarse.

Se considera una dosis letal DL80 = 10.000 esporas de ántrax, podría afectar a 80% de mortalidad en una población.

Según una estimación realizada por la Oficina del Congreso de los Estados Unidos de Evaluación de Tecnologías, 100 kg de ántrax, lanzado sobre una gran ciudad en una noche clara y tranquila, podía matar a uno tres millones de personas.

Es fácil de fabricar pero afortunadamente es difícil de dispersar ya que requiere la creación de partículas de aerosol de un tamaño exacto. Aerosol de gran tamaño sería filtrado por el sistema respiratorio. Aerosol pequeño se inhala, pero es exhalado de nuevo.

Toxina botulínica.

Es una toxina producida por el clostridium botulinum causante de muchas intoxicaciones alimentarias. Requiere dosis muy pequeñas para producir problemas serios. En un ser humano, la dosis letal es del orden de 0,07 a 0,1 microgramos. Es unas 100.000 veces más potente que el sarín. La bacteria productora es anaeróbica. Los síntomas de su intoxicación son fiebre, dificultades para respirar y de visión y la muerte sobreviene por parada respiratoria.

Podría dispersarse como aerosol o contaminando proyectiles tipo «flechitas». Curiosamente esta toxina también tiene aplicaciones médicas, algunas muy discutidas, por ejemplo en el campo de la medicina estética.

LISTA B

Aunque la mayoría de los agentes de la categoría B presentan un riesgo de salud menos grave que los agentes de lista A, aún se encuentran entre los organismos y las enfermedades que debemos considerar en nuestras actividades de preparación. Son moderadamente fáciles de difundir, tienen morbilidad media y baja mortalidad. Ejemplo: la fiebre Q.

Esta lista incluye una variedad de bacterias, virus y toxinas. Algunos de estos agentes son muy potentes. De hecho, la ricina es una de las peores sustancias que se conoce, pero está en la lista de la categoría B, ya que es difícil producir un ataque de gran dimensión por las dificultades de difusión. Algunos de ellos son organismos muy comunes.

LISTA C

En la lista C se incluyen los agentes que provocan enfermedades emergentes, potencialmente tienen alta morbilidad o mortalidad. Ejemplo: el virus de Nipah.

EFFECTOS DE LAS ARMAS BIOLÓGICAS

Hay gran dificultad en demostrar su uso intencionado ya que la infección puede producirse de una **forma natural**. Los indicadores de un ataque bioterrorista son muy

similares a los de un ataque químico. Algunos indicadores incluyen las muertes inusuales o inexplicables o enfermedades en humanos y animales, líquidos inusuales, espray o vapores y los dispositivos de pulverización y o paquetes sospechosos. A diferencia de un ataque químico sin embargo, un ataque biológico puede ser detectado por primera vez por los servicios médicos que atienden a pacientes infectados por agentes biológicos.

Es necesario que se cumplan ciertos **requisitos**:

- La identificación de una amenaza debe ser creíble.
- El descubrimiento de evidencia de bioterrorismo, como los dispositivos, agentes, o un laboratorio clandestino.
- El diagnóstico de una enfermedad causada por un agente identificado como un posible agente de bioterrorismo.
- La detección de agentes de bioterrorismo a través de la recopilación e interpretación de los datos de vigilancia de la salud pública.

Prueba de esta ineficacia han sido los ataques terroristas en Estados Unidos (crisis del ántrax) o los intentos fallidos de la secta Aum Shinkiro en Japón. La diseminación de cartas impregnadas con esporas ántrax en Estados Unidos en septiembre de 2001, causó cinco muertos e infectó a otros 17, pero sobre todo ocasionó el colapso del sistema de correo de Estados Unidos, demostrando la **vulnerabilidad de las estructuras civiles ante un ataque**, o amenaza de ataque, bioquímico.

Ambos casos demuestran que la proliferación ha pasado de ser específica y delimitadas al ámbito bélico, a tener un carácter difuso cuyo objetivo es el ámbito civil, donde la amenaza más peligrosa ya no solamente viene de actores estatales, sino no estatales.

La Organización Mundial de la Salud (OMS) encomendó un estudio sobre los posibles efectos de una guerra biológica convencional. Los resultados de la simulación, llevados a cabo por un grupo especializado, pueden apreciarse en la siguiente tabla.

Nótese que el Ántrax se muestra como el agente biológico ideal y de mayor poder de destrucción de vidas.

Agente (*)	Altura (km)	Estimación de muertes	Estimación de incapacitados
Fiebre del Valle Rift	1	1.400	35.000
Encefalitis viral	1	19.500	35.000
Tifus	5	19.000	85.000
Brucelosis	10	10.500	125.000
Fiebre Q	>20	150	125.000
Tularemia	>20	30.000	125.000
Ántrax	>20	95.000	125.000

Se considera la liberación de 50 kg de agente por un avión a lo largo de una línea de 2 km sobre una población de 500.000 habitantes.

(Fuente: Health Aspects of Chemical and Biological Weapons, World Health Organization, 1970 – report of WHO Group of Consultants).

Como resumen, podemos decir que:

- Algunos se pueden obtener de la naturaleza.
- Tiene potencial grande de difusión sobre un área geográfica.
- Crea pánico y el caos.
- Pueden colapsar los servicios médicos.
- Alta morbilidad (Proporción de personas que enferman) y mortalidad (Proporción de personas que mueren).
- Es difícil de diagnosticar y/o tratar.
- Algunas se transmiten de persona a persona a través de aerosoles.
- Incidente no puede ser reconocido por semana.
- Los trabajadores los servicios médicos están en riesgo de convertirse en víctimas de sí mismos.
- Efecto continuo con la reinfección.
- Requieren una formación y equipo especial para el tratamiento.
- Un gran número de contagiados (30:1 ratio).
- El miedo a lo desconocido

ESFUERZOS DE NO PROLIFERACIÓN DE ARMAS BIOLÓGICAS

Unión Europea

En 1925, como consecuencia de los estragos de la primera guerra mundial, la mayoría de los países firmaron el Protocolo de Ginebra en el que se prohibió el uso de gases asfixiantes, venenosos y otros métodos bacteriológicos de guerra. Sin embargo, la fabricación y el almacenamiento estaban permitidos.

En 1972 se celebró la **Convención para la Prohibición del Desarrollo, la Producción, el Almacenamiento y el Empleo de las Armas Biológicas (Bacteriológicas) y Tóxicas y de su Destrucción (CAB)** o Biological and Toxin Weapons Convention (BWC). Los estados firmantes se comprometían a no desarrollar, producir, almacenar o adquirir agentes biológicos o toxinas que no estén justificados por motivos profilácticos, de protección u otros motivos pacíficos, así como armas o medios de dispersión necesarios para su uso hostil o en un conflicto armado.

Si bien la actividad del CAB no ha cesado desde su creación en 1972 con numerosos acuerdos (1975, 1991, 1994, 1996, 2001, 2002) y elevado número de firmantes (>150), el resultado no es tan eficaz como en el caso de AQ, no teniendo operativa una organización y sistemática de control similar a la OPAQ.

La ausencia de un protocolo de verificación y de una organización internacional encargada de velar por el compromiso adquirido en la CAB, compromete la garantía de no proliferación, especialmente por la dificultad de vigilar el grado de implantación de las medidas de control a nivel doméstico en países menos desarrollados, que requerirían de asistencia en el cumplimiento de sus compromisos.

Pretender una organización equivalente a la OPAQ para la verificación de agentes biológicos es impensable. El número de localizaciones a controlar y verificar es aún mayor que en la industria química. Piénsese en laboratorios, hospitales, clínicas, e incluso instalaciones domésticas como la cocina de casa (los contenedores móviles de Sadam, reactores biológicos reducidos, etc.). Además, tampoco es eficaz controlar la materia prima ya que al ser de origen natural se pueden obtener de fuentes no controladas.

La **destrucción de las existencias de armas biológicas** se llevó a cabo por ambas superpotencias antes de que la CAB entrara en vigor y, aunque el incidente de Sverdlovsk en el año 1979 pudiera haber levantado sospechas de la retención de arsenal por parte de una de las superpotencias, actualmente las existencias se limitan a pequeñas cantidades por motivos de profilaxis.

Las únicas medidas multilaterales de cumplimiento son las **Medidas de Fomento de la Confianza**, consistentes en un intercambio anual de datos e información. Estas declaraciones incluyen, entre otros, datos como laboratorios de muy altos/altos estándares de seguridad nacional/internacional, información sobre los programas de investigación de defensa biológica nacionales, información sobre brotes de epidemias anormales, información sobre actividades y programas de guerra química desde 1946, declaración sobre la legislación y otras medidas incluidas (las que afectan a importaciones y exportaciones), así como declaraciones de actividades pasadas o presentes de relevancia para la convención. Estas medidas son recogidas y distribuidas en el Cuartel General de Naciones Unidas en Nueva York por un pequeño grupo de personal.

EL grupo de Australia

El Grupo de Australia es un **acuerdo informal** que fue creado durante los inicios de la guerra Irak-Irán en el año 1984, por un grupo de quince países concienciados por la evidencia de que las armas químicas utilizadas por Irak (y después por Irán) habían sido producidas gracias al suministro de materiales y sustancias de compañías occidentales de manera legítima.

El Grupo implantó licencias para la exportación de ciertas sustancias necesarias para la elaboración de armas químicas, bajo la necesidad de controlar y asegurar que sus industrias no asistían, de manera intencionada o inadvertidamente, a otros estados a producir y emplear armas químicas, particularmente cuando el uso violaba la legalidad internacional establecida en el Protocolo de Ginebra de 1925. Aunque inicialmente el grupo no era uniforme ni en ámbito ni en aplicación, en 1985, Australia lideró la propuesta de crear unas medidas que armonizaran los controles a la exportación.

Actualmente, el Grupo de Australia está formado por **38 países** (incluida España) más la Comisión Europea, y se reúne anualmente para debatir medidas que aumenten la efectividad de las licencias de exportación que impiden la proliferación de armas químicas y biológicas. Los participantes no están sujetos legalmente a las decisiones siendo su vínculo político acorde con los objetivos de no proliferación del Grupo. Sus listas y objetivos están armonizados tanto con la CAQ como con la CAB.

DECISIONES DE NACIONES UNIDAS CONTRA EL BIOTERRORISMO

Aunque las resoluciones de Naciones Unidas no son un régimen propiamente dicho, sí cabe destacar la **resolución 1540 de Naciones Unidas**, en la que el Consejo de Seguridad decide que todos los Estados se abstendrán de proporcionar cualquier tipo de apoyo a actores no estatales que intenten desarrollar, adquirir, manufacturar, poseer, transportar, transferir o usar armas nucleares, químicas y biológicas y sus medios de dispersión, así como la obligación de establecer controles a nivel nacional para impedir la proliferación de dichas armas.

Asimismo, se crea el llamado «**Comité 1540**» para vigilar el cumplimiento y la implantación de dicha resolución. Actualmente, el Comité establece un procedimiento de declaración por el cual los países deben informar de las medidas adoptadas para aplicar las disposiciones.

Futuro de las Armas Biológicas

Además de la amenaza bioterrorista, es necesario recordar que la **biotecnología civil** ha tenido desarrollos espectaculares recientes (ingeniería genética, bioquímica, etc.) con la facultad de mutar gérmenes patógenos para aumentar su capacidad de resistencia frente a vacunas conocidas. Su aplicación a los agentes biológicos mencionados puede generar una nueva familia de armas biológicas de **tercera generación**.

En los foros ya se habla de una **cuarta generación** en la que se pretende:

- Introducir discretamente un virus en el genoma de la población objetivo. Este virus permanecería inactivo hasta que una determinada señal lo activara.
- Crear agentes patógenos completamente nuevos. Se podrían utilizar datos sobre las características genéticas de determinadas poblaciones y crear armas ex profeso.
- Estimular el mecanismo de la muerte celular.

¿Ciencia ficción o realidad?

CONCLUSIÓN

No cabe duda que los Regímenes de No Proliferación y Desarme son, y han sido, de gran ayuda para reducir la amenaza de proliferación de las armas nucleares, químicas y biológicas.

La experiencia y los resultados han demostrado que los regímenes de no proliferación de armas nucleares, químicas y biológicas **no ejercen adecuadamente la función** para la que han sido diseñados.

Ante la amenaza de ciertos países y de grupos terroristas que invocan su **derecho divino** a desarrollar este tipo de armas (Irán, Irak, Al Qaeda) se presenta el **derecho y deber moral de defenderse** mediante el ataque primero y desactivación de cualquier estado o entidad que desarrolle tales armas (doctrina Bush).

El **deber moral** contra el **derecho divino** es el factor básico que en la actualidad ha convertido al mundo en un lugar muy peligroso. Por tanto, ¿escépticos o apocalípticos?

BIBLIOGRAFÍA

Croddy, E. y Wirtz, J. J.: *Weapons of Mass Destruction. An encyclopedia of worldwide Policy, Technology, an History. Vol I: Chemical and Biological Weapons*. ABC Clío, Sta Barbara, California 2005.

Croddy, E.; Wirtz, J. J.: *Weapons of Mass Destruction. An encyclopedia of worldwide Policy, Technology, an History. Vol II: Nuclear Weapons*. ABC Clío, Sta Barbara, California 2005.

Garret, B. y Hart, J.: *The A to Z of Nuclear, Biological and Chemical Warfare*; The Scarecrow Press, Inc; Lanham 2009.

Byrd Savis, M. y Purcell, A. H.: *Weapons of Mass Destruction. Facts on file*, New York 2009.

Johnson, R.: *Unfinished Business; The Negotiation of CTBT and the End of Nuclear Testing*. UNIDIR New York 2009.

Tulliu, S. y Schmalberger, T.: *Diccionario sobre control de armamento, desarme y fomento de confianza*. UNIDIR. New York 2003.

Avilés Farré, J. y Otros: *Las armas NBQ-R, como armas de Terror*. CESEDEN Monografías. Madrid 2011.

Servin Massieu, M: *Bioterrorismo, Armas de Destrucción Masiva y ética*. SEP-Indautor. México DF. 2007.

Gram, B y Talent, J.: *World at Risk. Report of the commission on prevention of WMD Proliferation and Terrorism*. Vintage Books, New York, 2008.

Mowatt-Larssen, R.: *Al Qaeda Weapons of Mass Destruction Threat: Hype or Reality?* Belfer Center for Science and International Affairs, New York 2010.

Garrido Rebolledo, V. y otros: *Respuesta al Reto de la Proliferación*. CESEDEN 2009.

Clinehens, N.: *Aum Shinrikyo and WMD. A case study.* Air Command & Staff College. 2000.

Pita, R: *Armas químicas. La ciencia en manos del mal.* Plaza Valdés. 2008.

Pita, R: *Armas Biológicas. Una historia de grandes engaños y errores.* Plaza y Valdés. 2011.

Carus, S.: *Defining «Weapons of Mass Destruction»* National Defense University Press, Washington, D.C. 2006.

Barnaby, F.: *How to build a nuclear bomb and other weapons of mass destruction,* Nation Books, 2004

PONENCIAS DEL ÁREA 2
Los países emergentes
y la seguridad energética

LA SEGURIDAD ENERGÉTICA



D. ANTONIO MARQUINA BARRIO

PONENTE

D. ERIC PARDO SAUVAGEOT
Investigador junior de UNISCI

LA SEGURIDAD ENERGÉTICA

D. ANTONIO MARQUINA BARRIO
Catedrático de Seguridad y Cooperación
Internacional, director de UNISCI

PONENTE

D. ERIC PARDO SAUVAGEOT
Investigador junior de UNISCI

INTRODUCCIÓN

La cuestión de la seguridad energética como asunto fundamental de preocupación para los Estados es un asunto relativamente reciente. El sistema energético ha sufrido importantes modificaciones en cuanto a composición de la demanda y la oferta y la estructura de las empresas suministradoras de productos energéticos en el mercado mundial desde el final de la guerra fría y el desarrollo del proceso de globalización.

En este contexto, la perspectiva de lo que se puede entender por seguridad energética se ha ido diversificando y ha ido variando en función de la abundancia o escasez de recursos energéticos, situación económica y geopolítica de los diversos Estados y también de otros factores más ideológicos, como la creencia en la importancia de los mercados como factor fundamental en la seguridad de los suministros. Asunto que, a su vez, dimana de planteamientos y consideraciones sobre la conformación y el funcionamiento del sistema internacional.

LA DEFINICIÓN Y SU ENFOQUE

Una definición tradicional de la seguridad energética es la siguiente: «El adecuado, asequible y fiable suministro de energía».

La Agencia Internacional de la Energía recurre a una descripción cuando intenta definir lo que es la seguridad energética: «la disponibilidad física no interrumpida a un

precio que es asequible a la vez que se respeta el medio ambiente». Y añade que esta seguridad se mejora promoviendo la diversidad, eficiencia y flexibilidad en los sectores energéticos de los Estados que son miembros de la Agencia, estando preparados para responder a las emergencias de la energía y expandir la cooperación internacional con todos los actores globales en los mercados energéticos.

Esta descripción deja de lado algunos aspectos que después analizaremos y que consideramos de importancia fundamental. La seguridad energética tiene que tener en cuenta, además de la cuestión medioambiental que enuncia la Agencia Internacional de la Energía, otros factores como el desarrollo socioeconómico y la estabilidad política, así como los riesgos colaterales inducidos por la utilización de la energía. Asimismo habría que enfatizar más que la energía se ha convertido en un instrumento de la política de poder de los Estados al cambiar el ranking e importancia de las compañías pasando a primer plano las compañías de control estatal, tanto por el volumen de negocio como, sobre todo, por el control del volumen de reservas de gas y petróleo.

También hay que señalar que la seguridad energética permite ser tratada desde varias perspectivas. La perspectiva de seguridad estatal pone énfasis en el estado, los efectos sobre la seguridad de los Estados, su supervivencia, su seguridad económica y libertad de maniobra, la seguridad medioambiental y las políticas de los Estados. Una perspectiva más novedosa la liga con la seguridad humana: cómo afecta la energía, sus precios y el deterioro del medio ambiente en la seguridad de los ciudadanos así como el papel de las organizaciones no gubernamentales en los planteamientos de seguridad energética. El enfoque de la seguridad energética desde esta perspectiva estaría centrado en cuestiones fundamentales como el acceso universal a la energía, combatir el cambio climático, así como en la estabilidad y el desarrollo de los suministradores de energía. Esta última perspectiva, que es atractiva, sin embargo deja fuera aspectos centrales en la seguridad tradicional de los Estados que en los últimos años han crecido en importancia. Tampoco las elaboraciones teóricas realizadas desde los planteamientos de seguridad humana merecen un alto reconocimiento.

Otra consideración previa que conviene enfatizar es la cantidad de artículos y obras que hablan de seguridad energética sin definir previamente el término, dando lugar a presentaciones mutiladas, y en algunos casos muy mutiladas, de lo que es la seguridad energética, tendiendo incluso a una cierta banalización.

Finalmente conviene resaltar que lo que es la seguridad energética varía en función de que un Estado sea productor o suministrador de energía o de que tenga un planteamiento claramente competitivo y no crea en los mercados.

Así, por ejemplo, la Federación Rusa, gran productora de hidrocarburos, enfatiza los suministros. En el documento la Estrategia de la Energía de 2003 señala que la seguridad energética consiste «en el estado de protección del país, sus ciudadanos, la sociedad, el Estado, la economía de las amenazas a un suministro seguro de combustible y energía». En el documento aparece otra definición/descripción de la seguridad energética que incluye otros elementos: «El completo y seguro aprovisionamiento de recursos energéticos para la población y la economía a precios asequibles que al mismo tiempo

estímule el ahorro energético, minimice los riesgos y elimine las amenazas al suministro de energía del país».

La Unión Europea también ha enfatizado tradicionalmente en la seguridad energética la seguridad en los suministros, como también lo hace los Estados Unidos. Esto se puede ver en el libro verde «Hacia una Estrategia Europea para la seguridad de suministros de energía» del año 2000. O en los documentos relacionados con «la segunda revisión estratégica de la energía - asegurar nuestro futuro energético» de 2008 y más recientemente en el documento «Energía 2020. Una estrategia para una energía competitiva, sostenible y segura» de noviembre de 2010. Y más recientemente en el documento de la Comisión Sobre la seguridad del suministro de energía y la cooperación internacional «La política energética de la UE: Comprometiéndose con los socios más allá de las fronteras», de 7 de septiembre de 2011.

A este fin la Unión Europea en los documentos aprobados adopta un conjunto de medidas como la creación de un espacio energético único en la Unión, la cooperación y la interacción con los más importantes consumidores, la mejora del acceso de las compañías europeas a los recursos energéticos globales, la mejora de las condiciones de inversión en los proyectos internacionales, la utilización de instrumentos financieros y la elaboración y promoción de un acuerdo de eficiencia energética, la diversificación de suministros y rutas.

Ello no significa que la Unión Europea haya dejado de lado un conjunto de cuestiones también relevantes. En el documento de la Comisión y el alto representante de la Política Exterior de 2006, «Haciendo frente a los riesgos externos de la energía» establecía un conjunto de objetivos y enfatizaba el papel de los mercados y la necesidad de diversificar las fuentes de aprovisionamientos y las rutas de tránsito. El plan de acción para 2007-2009 estableció un conjunto de prioridades que incluían el desarrollo del mercado interior del gas y la electricidad, cuestiones relacionadas con la seguridad de suministros, una política energética internacional, la eficiencia energética y las energías renovables y, finalmente, la investigación en nuevas tecnologías más eficientes. El plan de actuación de la Unión Europea en pro de la seguridad y la solidaridad en el sector de la energía de noviembre 2008 se centra en un conjunto de cuestiones que van más allá de la seguridad de los suministros, señalando las infraestructuras necesarias y diversificación de las fuentes de abastecimiento de energía; las relaciones exteriores en el sector de la energía; las reservas de petróleo y gas y mecanismos de respuesta en caso de crisis; la eficiencia energética; y el aprovechamiento de los recursos energéticos propios de la UE.

En el caso de China hay que subrayar su obsesión por evitar la dependencia exterior y asegurarse recursos energéticos, desarrollando inversiones en el exterior y diversificando los proveedores. Más recientemente se han movido para incluir los desafíos internos, subrayando la eficiencia energética, las energías renovables, la supervisión del sector energético y la creación de reservas estratégicas.

Asimismo la seguridad del suministro no es homogénea, depende del sector en cuestión: el sector del gas, el sector de la electricidad, el sector del petróleo, el sector nuclear, etc.

CUESTIONES CENTRALES EN LA SEGURIDAD ENERGÉTICA

En el tema de la seguridad energética existe un conjunto de preocupaciones:

1. El incremento de la población.
2. La existencia de suficientes recursos, su disponibilidad y la competencia por recursos escasos.
3. El desarrollo económico, el incremento de la demanda y un precio sostenible
4. La eficiencia energética
5. La estabilidad política de los Estados productores y del contexto regional de las zonas de producción que puede impedir el acceso a estos recursos
6. La diversidad de normas en el acceso y distribución de los recursos energéticos
7. El papel de los mercados
8. La utilización de los recursos energéticos como instrumento de la política de poder de unos Estados contra otros.
9. La vulnerabilidad en el transporte de los productos energéticos
10. Los riesgos colaterales que puede inducir la producción de energía, en especial la energía nuclear.
11. Los efectos de la producción y utilización de la energía en el medio ambiente.

El incremento de población

El primer factor estructural que conforma la seguridad energética y que junto con el incremento del desarrollo económico tira de los precios es precisamente el incremento de la población. Recientemente un informe de Naciones Unidas señala que la población mundial podría pasar de los siete mil millones de habitantes actuales a los nueve mil trescientos millones a mediados de este siglo, señalando la alta fertilidad de 39 Estados de África, nueve de Asia, seis de Oceanía y cuatro de Hispanoamérica. No obstante, en su conjunto la población mundial tiende a envejecer con unas consecuencias también importantes en el consumo (véanse figuras 1 y 2).

Figura 1. Perspectivas de crecimiento de la población

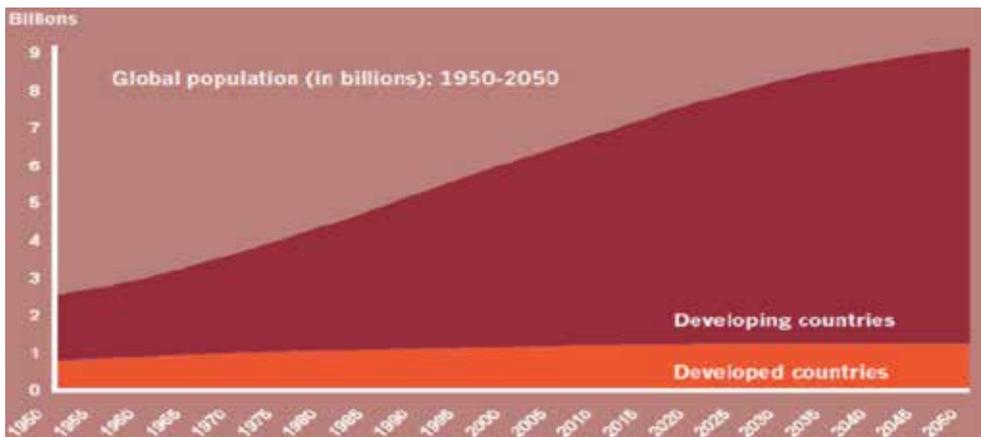
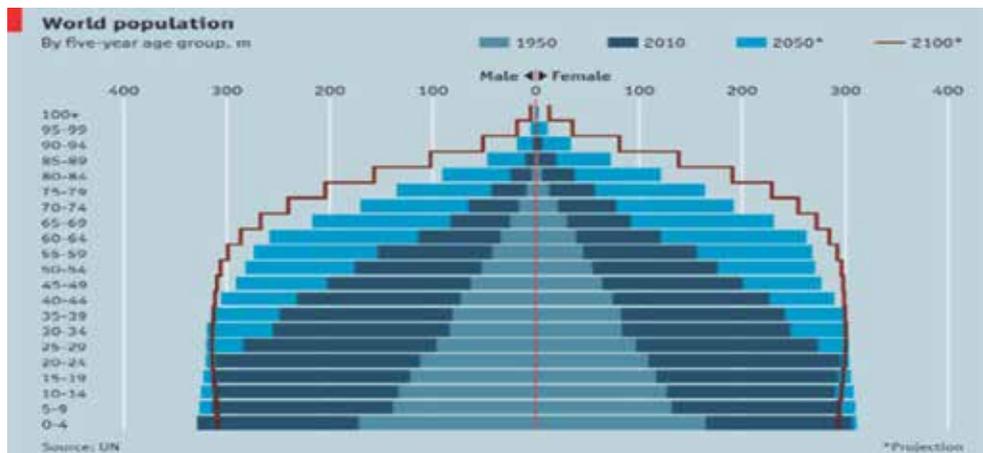


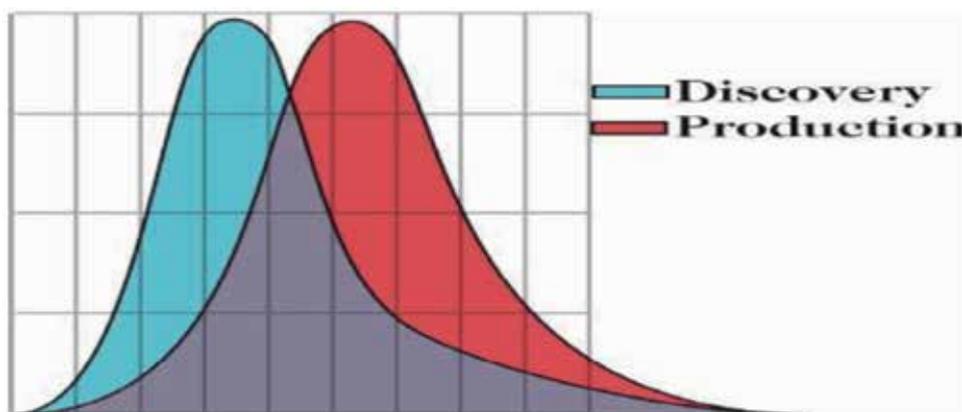
Figura 2. Tendencias del envejecimiento de la Población en el siglo XXI



Disponibilidad y Competencia por recursos energéticos

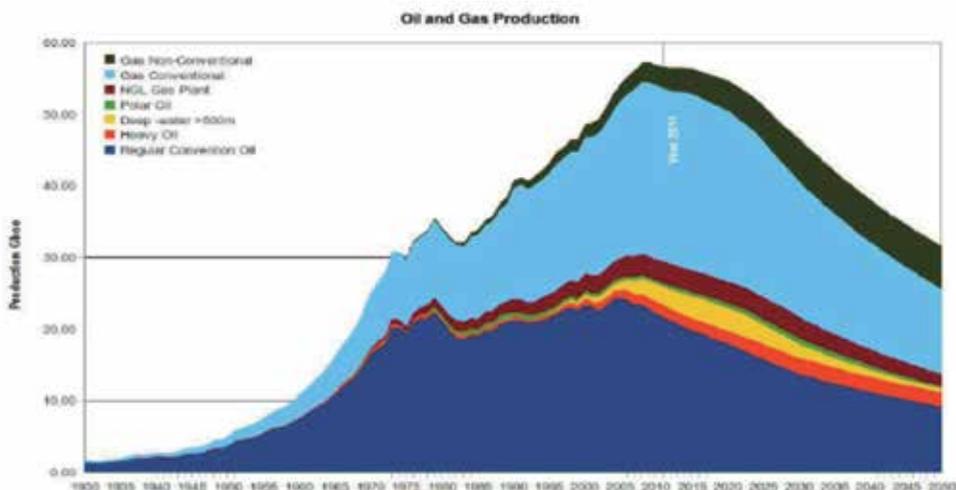
En cuanto a la existencia de suficientes recursos, su disponibilidad y la competencia por recursos escasos hay que subrayar en primer lugar la preocupación por el «Peak oil» o la llegada a un punto en el que los nuevos descubrimientos de reservas de petróleo no pueden hacer frente a las extracciones comenzando un proceso de declive terminal en la producción. Las estimaciones varían, destacando las más optimistas que prevén un declive general a partir de 2020 o incluso después, induciendo fuertes inversiones en energías alternativas antes de que se produzca la crisis. En la actualidad se consume cuatro veces más de lo que se descubre (véanse figuras 3 y 4).

Figura 3. Pico de Extracción



En las reservas de gas, el pico de extracción se alcanzará posteriormente, calculándose que las reservas de gas durarán 60 años

Figura 4. Picos de extracción de gas y petróleo



La Agencia Internacional de la Energía señala que la demanda global de energía puede crecer un 45% entre 2006 y 2030, liderado este crecimiento por los países no miembros de la OCDE. China y la India casi duplicarán su demanda.

Asimismo hay que tener en cuenta que en el *mix* energético actual de países avanzados como la Unión Europea, el 80% son combustibles fósiles y esta proporción, según la Comisión Europea, se espera que descienda muy poco para 2030, alcanzando el 70%. La energía nuclear y energías renovables no se considera que puedan constituir una alternativa a medio plazo a estos combustibles fósiles. La demanda de gas se espera que crezca en un 44% para 2035 impulsada sobre todo por China y Oriente Medio, mientras que el carbón seguirá siendo el combustible fundamental para la generación de electricidad, sobre todo en China.

Pero la cuestión fundamental a tener en cuenta es que hoy en día el petróleo significa el 95% de la energía que se consume en el transporte. Un sector absolutamente esencial en cualquier economía, que convierte al petróleo en un producto estratégico de primerísimo orden, por lo que un parón en el suministro o unos precios muy altos inducirán un colapso de las economías no productoras e incapaces de proceder a su sustitución.

La distribución de los recursos energéticos es también significativa, habiéndose incrementado significativamente las reservas de petróleo de Sudamérica, y en menor medida África, manteniendo Oriente Medio la primacía. En cuanto al gas las reservas se han incrementado también, manteniéndose prácticamente los porcentajes por zonas regionales (véanse figuras 5 y 6). En el caso del carbón, Europa, Asia y Norteamérica mantienen la primacía (véase figura 6).

Figura 5. Distribución de las reservas probadas de petróleo (1990, 2000, 2010)



Figura 6. Distribución de las reservas probadas de gas natural (1990, 2000, 2010)

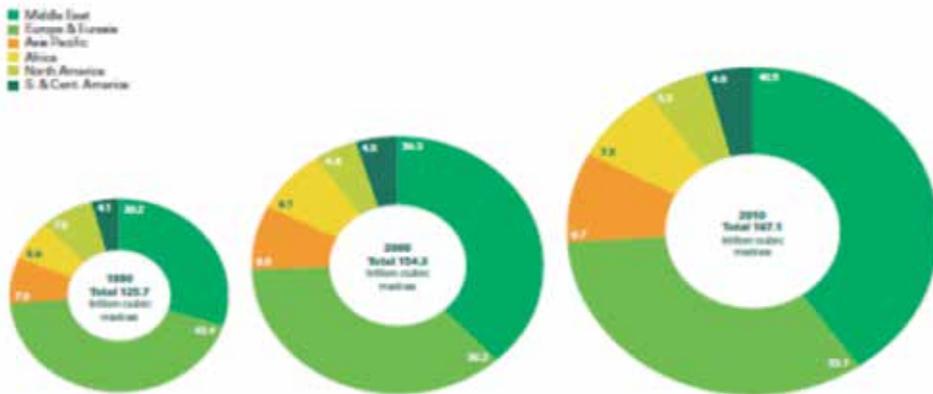
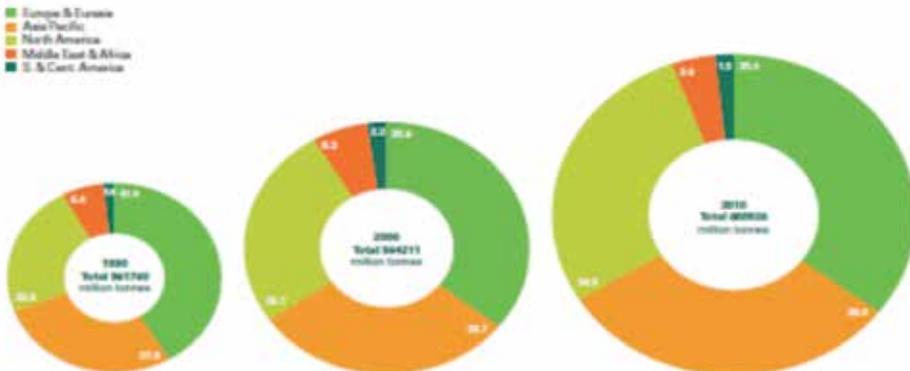


Figura 7. Distribución de las reservas de carbón (1990, 2000, 2010)



La competencia por estos recursos escasos ha aparecido de forma muy significativa en la última década en función del incremento de la demanda de los países emergentes. Esta competencia es manifiesta no solo en el trazado de oleoductos y gasoductos desde los Estados productores a los consumidores, sino en la competición inversora de las empresas públicas de los Estados emergentes, en particular de Asia, con las grandes empresas privadas occidentales que habían venido jugando un papel indiscutido en el sector energético, y los acuerdos estratégicos firmados al más alto nivel entre estos Estados y los Estados productores de Oriente Medio, África y América Latina. También hay que mencionar la rivalidad entre bloques regionales en un contexto de corrección del fenómeno de la globalización económica, en función de la crisis económica.

Incluso en documentos oficiales como la *‘Estrategia sobre Seguridad para 2020’*, aprobado por el presidente ruso, Dmitri Medvédev, se afirma que *‘La atención de la política internacional a largo plazo se centrará en la posesión de las fuentes de energía, también en Oriente Medio, en la plataforma del mar de Barents y en otras regiones del Ártico, en la cuenca del mar Caspio y en Asia Central’*. Y en este contexto de competición por la consecución de recursos energéticos el uso de la fuerza militar no se descarta.

Focos de atención en la actualidad aparecen en Asia por las disputas, entre otras, por las islas Spratley, reivindicadas por China y otros cuatro Estados más Taiwán, por las islas de Paracelso, reivindicadas por Vietnam y ocupadas por China, y las islas Senkaku/Diaoyu; así como por la delimitación de fronteras marítimas y zonas económicas exclusivas entre Camboya y Tailandia o en el golfo de Bengala con la disputa por la delimitación entre Bangladesh y la India y entre Bangladés y Myanmar. Más recientemente han aparecido en el Ártico en función del deshielo y las posibilidades de prospección y entre Chipre, Libano e Israel (véanse figuras 8, 9, 10, 11 y 12).

Figura 8. Islas Spratly reivindicadas por China

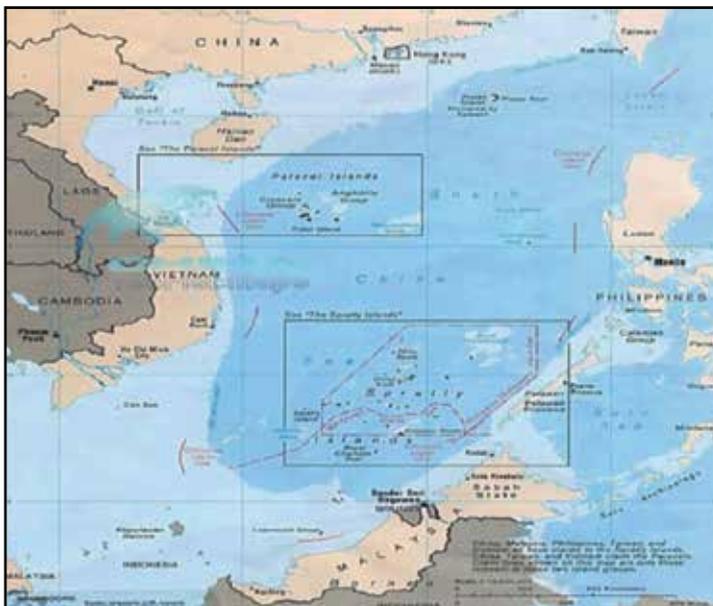


Figura 9. Islas Senkaku/Diaoyu



Figura 10. Propuestas de delimitación entre India y Bangladés



Figura 11. Propuestas de delimitación entre Camboya y Tailandia



Figura 12. Propuestas de delimitación entre Chipre, Líbano e Israel

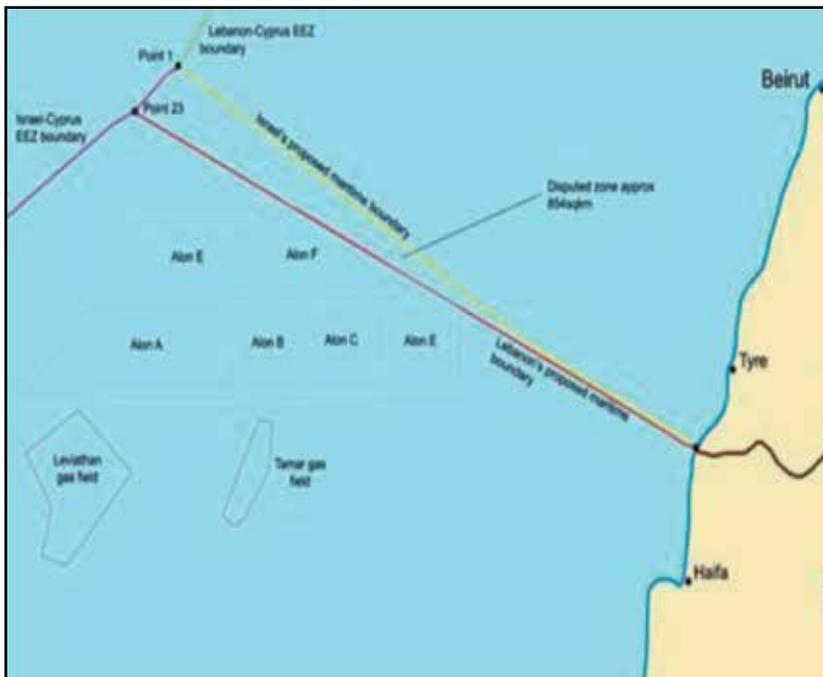
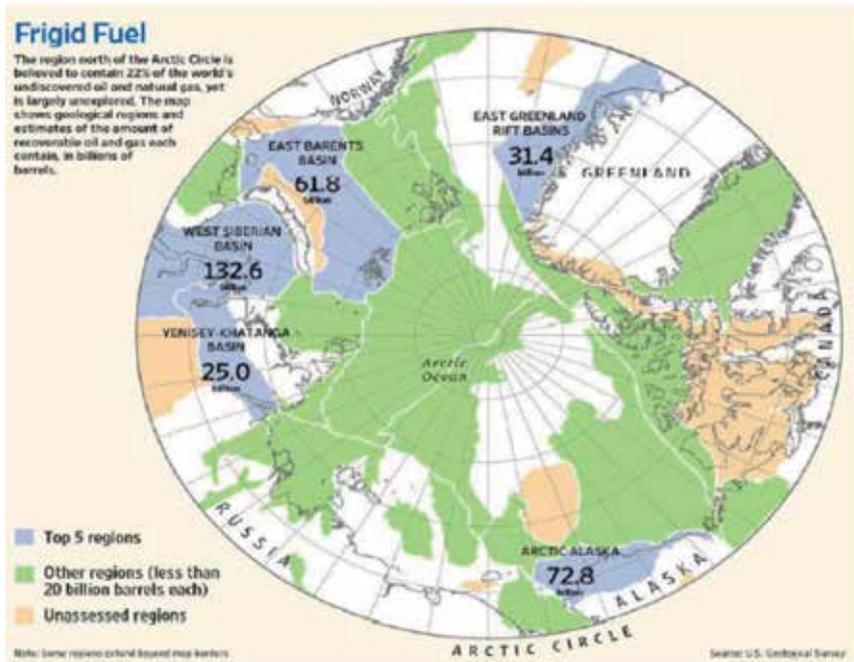


Figura 13. Reservas en los espacios marítimos y territoriales que bordean el Ártico



Los precios

En cuestiones de precios la subida de precios es general para los productos energéticos (véanse figuras 14, 15 y 16). En buena parte viene ligado por el incremento de la demanda debido al creciente desarrollo de numerosos Estados que luchan por salir de la pobreza y dotar a sus ciudadanos de unos mayores niveles de desarrollo y bienestar, el incremento de la población y la disponibilidad de recursos y el mal / no funcionamiento del mercado.

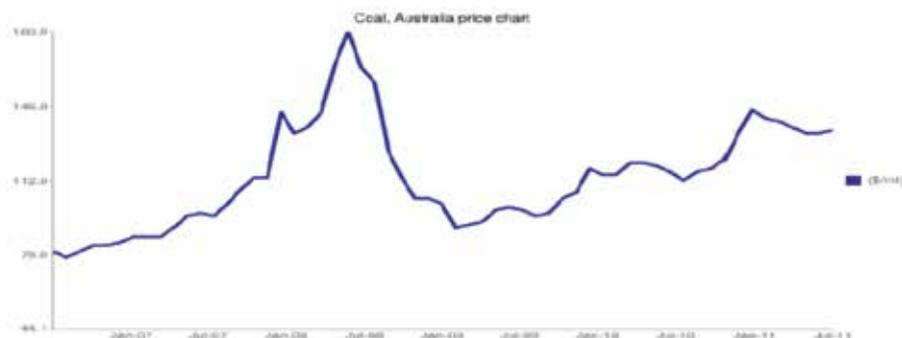
Figura 14. Precios del petróleo



Figura 15. Precios del gas natural



Figura 16. Precios del carbón

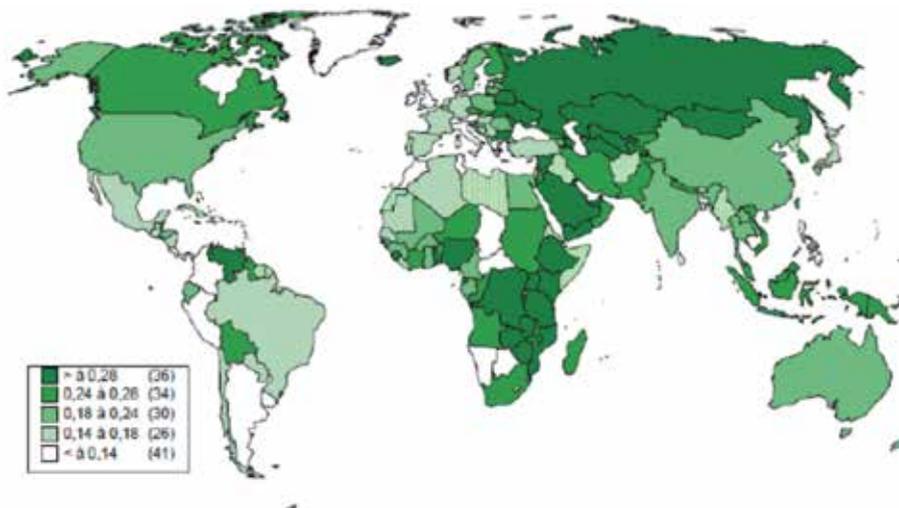


La eficiencia energética

La eficiencia energética, entendida como la cantidad de energía utilizada por unidad de Producto Interior Bruto, o como la cantidad de energía utilizada por un servicio determinado o nivel de actividad, trata de hacer disminuir el consumo de energía, un consumo que varía ampliamente. La eficiencia generalmente viene asociada con mejoras tecnológicas, pero también es el resultado de una mejor organización, gestión, o mejoras económicas en un sector determinado.

Podemos señalar que la intensidad de utilización de energía primaria muestra una tendencia decreciente en la mayoría de las zonas regionales en que podemos dividir el mundo, inducida por un efecto combinado de incremento de precios de la energía, los programas de conservación, la introducción de mejoras tecnológicas, las políticas de diversos Estados para la reducción de CO₂ y otros factores como el crecimiento del sector terciario en las economías y una mejor organización y gestión económica. Existen indicadores para los diversos sectores de actividad económica y los hogares. A nuestros efectos podemos presentar como ejemplo ilustrativo la intensidad de energía primaria utilizada por los diversos Estados (véase figura 17).

Figura 17. Intensidad energética primaria por Estados (2006)



La estabilidad política de los Estados productores y del contexto regional de las zonas de producción

Es precisamente la estabilidad de los Estados productores lo que preocupa: Oriente Medio, Norte de África, el golfo Pérsico, Irán, el mar Caspio y Asia Central, el África Subsahariana, Venezuela y Bolivia. La estabilidad de estos Estados y zonas regionales, ha venido ligado con el tradicional apoyo a dictadores, considerados como factores de estabilidad, y a la lucha contra el terrorismo, considerado el principal factor que incide en la inestabilidad.

Oriente Medio y el golfo Pérsico son las zonas más importantes mundiales en recursos de hidrocarburos y en el norte de África existen importantes Estados productores de petróleo y gas. La dependencia de Europa, Estados Unidos y Asia de estas zonas regionales es muy notable. La cuestión es su estabilidad. La primavera árabe ha puesto de manifiesto que los planteamientos de estabilidad hasta ahora realizados por los Estados occidentales, distinguiendo entre desarrollo económico y desarrollo político y esperando que el desarrollo económico acabara configurando sistemas políticos más democráticos, civilizando todas las dictaduras, sistemas autocráticos y monarquías absolutistas, eran auténticos divertimentos ilusorios. Esta cuestión incide de forma fundamental en la seguridad de los suministros ante revueltas y conflictos sin solucionar. La estabilización de estas zonas llevará tiempo, existiendo numerosos interrogantes sobre la evolución de Egipto, Libia, Argelia y, sobre todo, el impacto final de la primavera árabe en Arabia Saudí y las monarquías del golfo, que han formado un bloque de rechazo, pero que no están exentas de graves contagios, dada la gerontocracia de sus dirigentes, el efecto demostración en otros Estados árabes, las aspiraciones de la gente, en especial de la juventud crecientemente mejor educada, y, en otro orden, el creciente distanciamiento con Estados Unidos (tanto por sus políticas con respecto a las revoluciones

árabes como por su posición en el conflicto árabe-israelí y palestino-israelí) que le impide gestionar de forma eficiente un cambio fundamental. Esta zona regional previsiblemente buscará una mayor diversificación de relaciones y, en consecuencia, quedará abierta a una creciente competición entre potencias exteriores y a una mayor penetración de los estados emergentes de Asia, produciéndose incertidumbres de importancia en cuanto el acceso de unos y de otros a sus recursos energéticos. De momento las ambiciones de Irán han impedido una mayor libertad de maniobra de estos Estados, si bien la penetración de China en Irán, y otros factores como la situación en Irak y la ausencia de encauzamiento del conflicto árabe-israelí y palestino-israelí, ha obligado a Arabia Saudí a un mayor acercamiento a China e India.

En el caso de Asia Central como zona fundamental productora de gas y en menor medida de petróleo, las dictaduras personales y las vulnerabilidades políticas y sociales vienen también más acentuadas por el juego de influencias de la región: las pretensiones de Rusia, los intereses de China, la formación del SCO, el pasajero impacto de las revoluciones de colores, la presencia de Estados Unidos en Afganistán y el papel de la India e Irán. Como en el caso del golfo Pérsico, la competición acentúa la inestabilidad y los juegos tienden a ser de suma cero.

En África subsahariana, la inestabilidad política ha tenido el mismo tratamiento que en las anteriores zonas regionales produciéndose el apoyo al dictador de turno mientras permita la realización de negocios. En la actualidad cualquier intento de forzar una mayor estabilidad vía un desarrollo político vendría lastrado por la presencia de China que se ha convertido en el principal exportador del continente y uno de sus principales inversores, e incluso otros Estados emergentes que mantienen una neta separación entre intereses económicos y sistemas políticos, enfatizando la no intervención en los asuntos internos. El acceso a los recursos queda lastrado por la visión neomercantilista de China y otras potencias emergentes.

En el caso de América Latina, grandes Estados productores como Venezuela o Bolivia, independientemente de las potencialidades de Colombia, son Estados de notable inestabilidad política que la presencia y capacidades de Brasil ha impedido que acaben pudriendo la región. En el caso de Colombia los grupos guerrilleros FARC y ENL han atacado sistemáticamente a las compañías petrolíferas.

En todas estas zonas la competencia por recursos constituye un elemento fundamental que contribuye a una mayor inestabilidad. Los cambios políticos y sociales se convierten en menos predecibles y estas zonas tienden a ser más inestables, poniendo en cuestión el acceso predecible a sus recursos energéticos. Esto incide en la seguridad energética global de forma indiscutible.

En otras zonas que se empiezan a abrir, caso del Ártico, en función del impacto del calentamiento global, la competencia por recursos está dando lugar a una creciente militarización de la región dadas las pretensiones y desencuentros que existen en cuanto a la extracción de recursos y el tráfico marítimo, asunto sobre el que incidiremos posteriormente.

La diversidad de normas de acceso

En la última década ha quedado suficientemente claro que los mecanismos de regulación y las normas que rigen la economía internacional no son las que Estados Unidos y la Unión Europea intentaron desarrollar en los años noventa en el contexto de la globalización. Los Estados emergentes han acabado imponiendo sus propias reglas en el acceso a los mercados, las inversiones y la competencia, produciéndose una nacionalización de los recursos y un creciente papel de las compañías estatales en la producción y distribución de los productos energéticos, pasando en buena parte por encima de la libre competencia y el libre mercado y siguiendo integrados en la economía internacional.

El papel de los mercados

A esto se une el papel de los mercados. Los planteamientos neoliberales que florecieron en los Estados occidentales a partir de los años ochenta y los intentos de desregular el sector energético y favorecer la competencia, dejando la energía y su distribución en manos de las empresas han chocado con la dura realidad del sector, pues ni la globalización, ni la liberalización de las inversiones, ni las negociaciones en la Organización Internacional de Comercio han producido una política de seguridad energética, induciendo de nuevo a reforzar el papel del Estado en la seguridad energética. El «mercado» en el sector energético está determinado por la existencia de empresas estatales, monopolios, oligopolios y cárteles como la OPEP que controla el 78 por ciento de las reservas de petróleo y aunque se reduzca la demanda, se reduce también la oferta haciendo que los precios vuelvan a subir. El precio del gas sigue indexado con el del petróleo, aunque se espera, dados los cambios introducidos en los últimos años, que los precios se puedan acabar desarrollando de forma independiente, siempre que no se acabe configurando el cartel del gas tal como ha pretendido Rusia.

Lo sorprendente ha sido constatar que «campeones» nacionales de algunos Estados se hayan vendido a empresas estatales de otros Estados, y en el caso de REPSOL en España, en algún momento incluso algún alto dirigente de la compañía adujera el imperativo del «mercado» en las negociaciones con Lukoil.

Los recursos energéticos como instrumento de política de poder

Todo esto a su vez nos lleva de la mano al tema de la utilización de los recursos energéticos como instrumento de la política de poder de unos Estados contra otros. El caso de Rusia con Putin y su plan de revalorización de los recursos naturales rusos en su política de vuelta a ser una gran potencia, así como el corte de suministros de gas a Bielorrusia y Ucrania y la utilización de la energía en la política exterior rusa en Europa y Asia es suficientemente explicativo de lo que aquí decimos. Y esta política también aparece, con diversas formas, en el caso de Venezuela o Arabia Saudí

La protección del transporte de productos energéticos

Otro aspecto fundamental en la seguridad energética lo constituye la vulnerabilidad en el transporte de los productos energéticos, en concreto las vías de comunicación ma-

rítima, los oleoductos y gasoductos. Esta es una preocupación general. Aquí cabe hablar de varias amenazas, la amenaza terrorista con la destrucción de oleoductos, gaseoductos y otras instalaciones de producción y transporte de energía o el secuestro de barcos de transporte de gas y petróleo, así como de combustibles nucleares, la amenaza de la piratería y el temor a un corte de las líneas de comunicación marítimas por rivalidades y conflictos o la imposición de sanciones.

Figura 18. Gasoductos provenientes de Rusia



Figura 19. Oleoductos provenientes de Rusia



La protección de los oleoductos y gasoductos es una de las funciones que se pide a la OTAN en sus funciones de protección. En el caso europeo la protección tendría que abarcar los corredores energéticos de gas y petróleo (véanse figuras 18 y 19).

De forma especial en zonas de alta conflictividad como el Cáucaso y este de Turquía para la protección de los oleoductos y gasoductos de diversificación que se han construido o están en vías de desarrollo, caso de Nabucco (véase figura 20).

Figura 20. Proyecto Nabucco



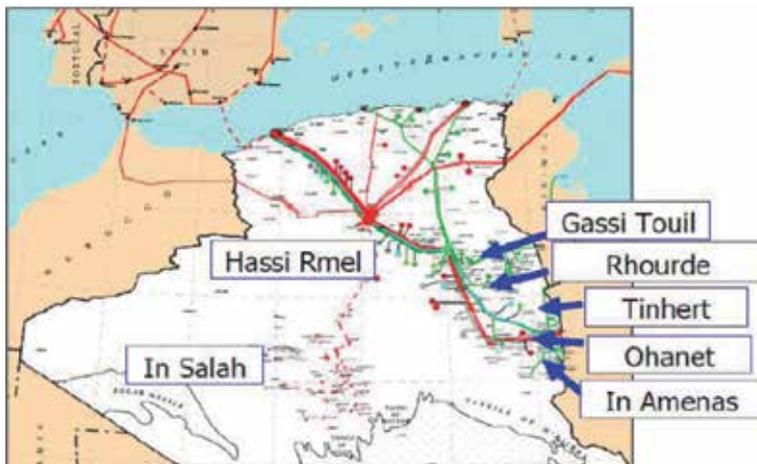
Y otros oleoductos y gasoductos desarrollados que giran alrededor de los recursos del Caspio (véase figura 21).

Figura 21. Oleoductos y gasoductos del Cáucaso



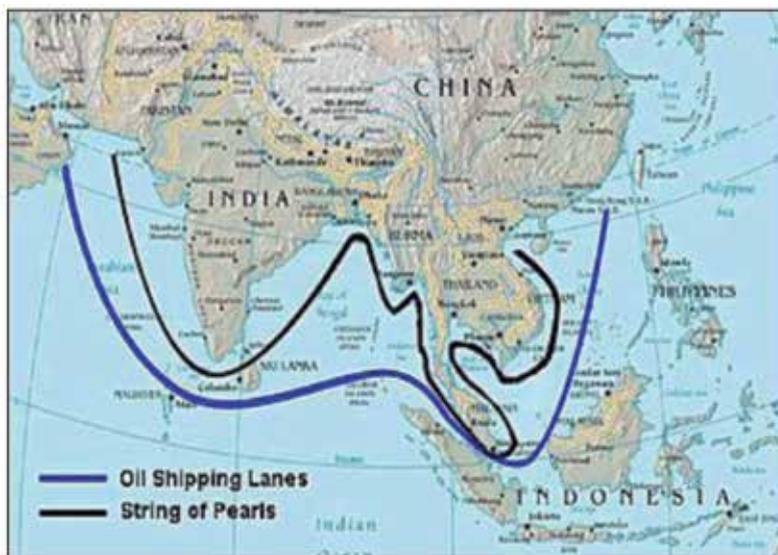
De momento no se puede esperar una participación de la OTAN o de otros Estados en la protección de la infraestructura gasística de Argelia. Argelia no lo permite, salvo colaboraciones en inteligencia (véase figura 22).

Figura 22. Gasoductos de Argelia



Los barcos de la OTAN han estado patrullando el Mediterráneo en la operación «Esfuerzo Activo» desde octubre de 2001 cubriendo inicialmente el este del Mediterráneo para acabar cubriendo todo el Mediterráneo y el estrecho de Gibraltar.

Figura 23. El Collar de Perlas

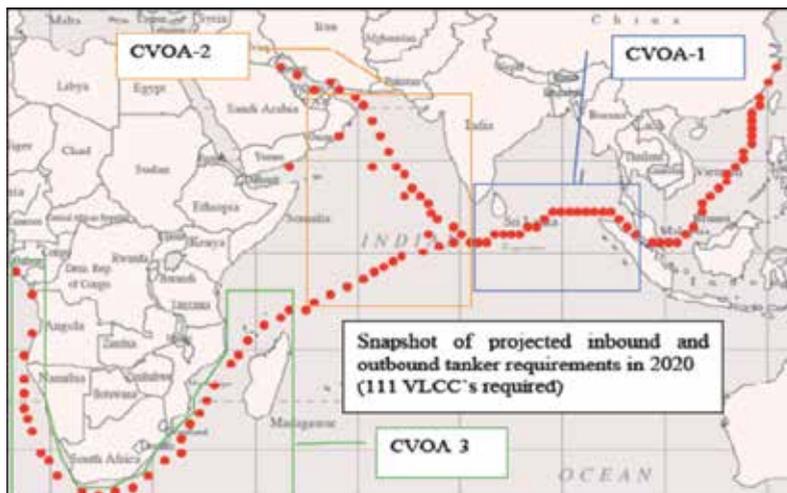


El temor al corte de las líneas de protección marítima es especialmente acusado en China y en este sentido ha desarrollado lo que desde 2004 se ha denominado como el

«Collar de Perlas» que incluye una pista de aterrizaje en la isla Woody en el archipiélago Parcelso, una instalación de contenedores en Chittsagong, Bangladés, un puerto de aguas profundas en Sittwe, Myanmar, y una potencial base naval en Gwadar, Pakistán, aparte de otros puntos de apoyo factibles en Hambantota, Sri Lanka, y Marao, Maldivas. De momento no se trata de bases militares (véase figura 23).

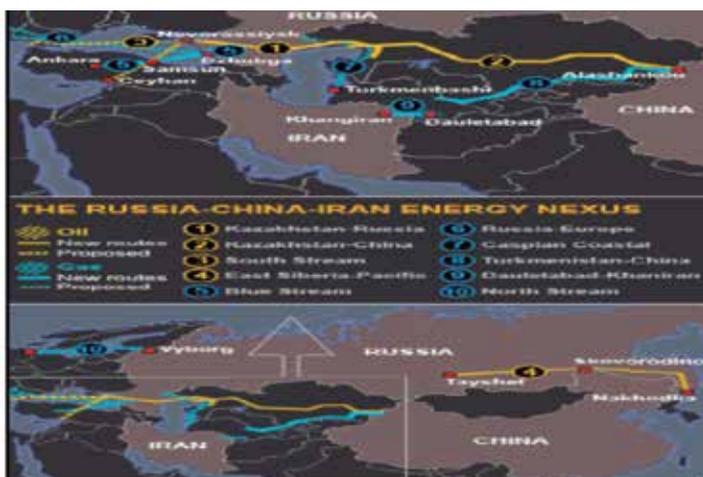
Esto, a su vez, ha dado lugar a especulaciones sobre el desarrollo de los portaviones de China para cubrir las rutas de sus petroleros (véase figura 24).

Figura 24. Posible utilización de tres portaviones por China



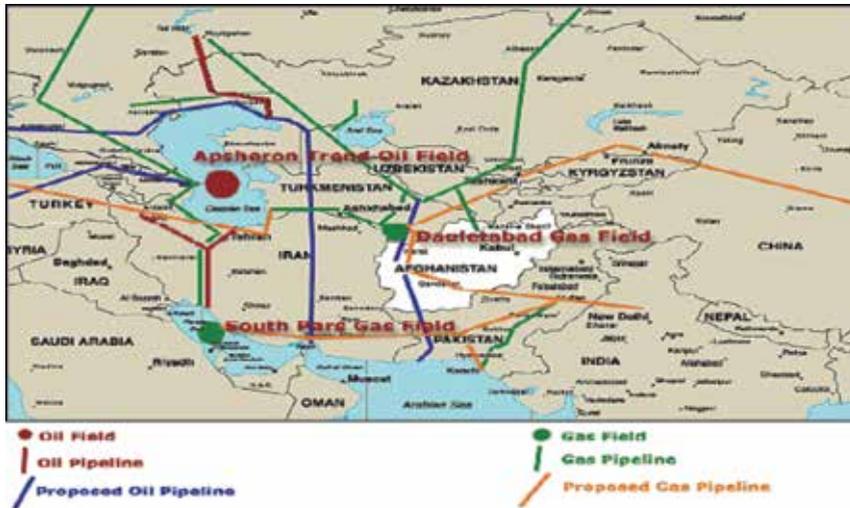
En Asia central, el papel principal de protección estaría asignado a la SCO.

Figura 25. Oleoductos y Gasoductos en dirección a China



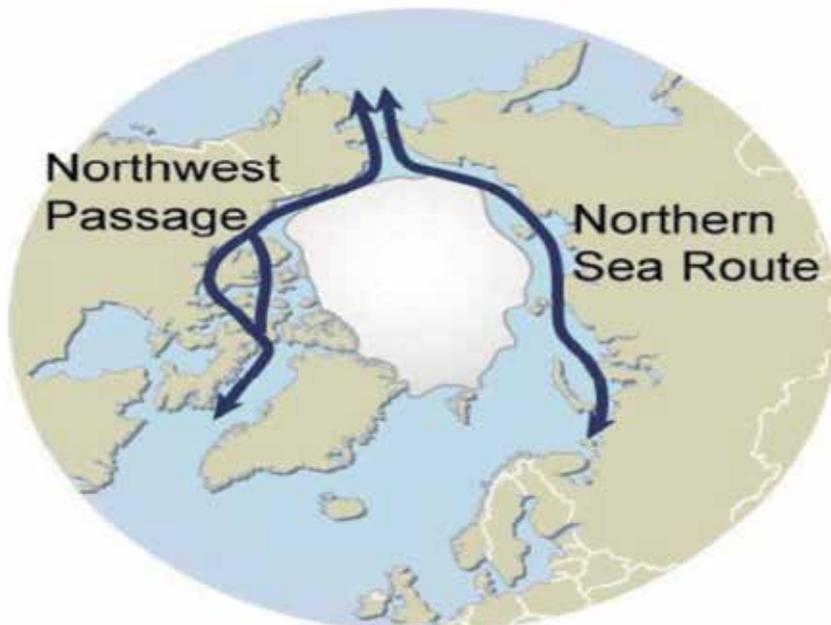
Más complicada se presenta la situación a Irán y las vías de aprovisionamiento a India y Pakistán. De ahí el interés en Afganistán (véase figura 26).

Figura 26. Gasoductos de Irán y papel de Afganistán



También hay que hacer mención a la apertura de las rutas marítimas del Ártico y su impacto en la rivalidad por recursos y la protección de las rutas marítimas (véase figura 27).

Figura 27. Las rutas que abre el deshielo del Ártico



Los riesgos colaterales que puede inducir la producción de energía, en especial la energía nuclear

La energía nuclear forma parte del mix energético de buena parte de los Estados de la Unión Europea, de Norteamérica y de Asia. La demanda de energía nuclear ha venido en los últimos años inducida por el incremento de la demanda y la búsqueda de una menor dependencia del exterior, la reducción de emisiones inducidas por el temor a las consecuencias del calentamiento global y el cambio climático y el coste no competitivo de la producción de energías renovables alternativas.

De esta forma se produjo un renacimiento del interés en la energía nuclear en la última década. En 2011 hay 440 reactores nucleares operando en 30 Estados más Taiwán con una capacidad de 376 GWe. En 2010 estos reactores suministraron 2.630 mil millones de kWh, un 14 por ciento de la electricidad mundial. La proyección del incremento de la capacidad nuclear realizada por la Agencia internacional de la energía era muy significativa para Europa, Asia y Norteamérica.

Incluso el sudeste de Asia y los Estados árabes se habían subido a la carrera de producción de energía nuclear con fines pacíficos. El almacenamiento de residuos nucleares y su seguridad evitando que el material radiactivo cayera en manos de grupos terroristas y la posibilidad de ataques terroristas eran asuntos de preocupación. También las consecuencias para la proliferación nuclear con fines no pacíficos eran evidentes. El caso de Irán con sus programas no suficientemente aclarados estaba en la mente de todos.

En esto se produjo el accidente nuclear en las plantas de Fukushima, mostrando la vulnerabilidad de las instalaciones. Los fallos en el suministro de energía eléctrica a las centrales elevaron el nivel de alarma sobre la vulnerabilidad de las instalaciones de suministro de energía eléctrica externas a las centrales, así como el almacenamiento de combustible ya utilizado.

De esta forma, China con 14 reactores operativos y 27 en construcción se ha tomado una pausa de reflexión para estudiar mejor la seguridad de las centrales, pero una vez realizados estos estudios y comprobaciones continuará con la construcción de nuevas centrales intentando alcanzar la producción de 80 GWe en 2020, 200 GWe en 2030 y 400 GWe en 2050. Otros Estados de Asia como Malasia y Vietnam han seguido impulsando sus proyectos. Indonesia, dada la presión de la opinión pública, ha reducido sus proyectos iniciales. Tailandia que iba a construir cinco centrales comenzando en 2011, ha retrasado la construcción, pero el nuevo gobierno tomará una decisión en los próximos meses. Corea del Sur con 21 reactores operativos y cinco en construcción mantiene la política de pasar del 40 por ciento de producción de energía eléctrica actual al 56 por ciento en el año 2020. La India con 20 reactores en funcionamiento y otros cinco en construcción, proyecta doblar el número de centrales para 2020. La perspectiva en todos ellos es contribuir a asegurar el suministro de energía ante una demanda creciente.

El impacto más importante se ha sentido en Japón, en Europa y Estados Unidos. En Japón el anterior primer ministro Naoto Kan hizo un llamamiento para terminar con los programas de energía nuclear. Su sucesor Yoshihiko Noda ha propuesto, sin embargo,

un programa de reducción progresiva de producción de energía nuclear, reanudando la producción en las centrales que pasen las pruebas de seguridad pertinentes y centrándose en las energías renovables. El proyecto de llegar a producir el 50 por ciento de la energía eléctrica en centrales nucleares ha quedado definitivamente archivado.

En el caso europeo, los proyectos italianos de construcción de centrales nucleares han quedado archivados tras los resultados del referéndum realizado en junio y tampoco Suiza construirá las tres centrales que tenía proyectadas. El caso más significativo, por su impacto, es el de Alemania que adoptó la decisión por una mayoría abrumadora en el Bundestag de cerrar las centrales nucleares en 2022, que suponen la producción del 23 por ciento de la electricidad, y centrarse en las energías renovables, con un impacto en los precios notable y la necesidad de contar con mayores importaciones de gas de Rusia. En otros Estados como España, las perspectivas de reactivación de la construcción de nuevas centrales nucleares se han venido abajo.

En Estados Unidos, si bien la Comisión de Regulación Nuclear ha señalado que no hay peligro inminente para los 104 reactores en funcionamiento, ha llamado la atención sobre la necesidad de incrementar la capacidad de responder ante terremotos e inundaciones y sobre las condiciones de los recipientes de combustible radiactivo gastado y almacenado, solicitando nuevas revisiones.

Los efectos de la producción y utilización de la energía en el medio ambiente

Este es sin duda una de las grandes preocupaciones actuales. El uso de la energía es responsable de la mayor parte de las emisiones de gases de efecto invernadero, representando en 2008, la producción de energía el 31 por ciento, el transporte el 19 por ciento, la industria el 13 por ciento, los hogares el 9 por ciento y otros el 7 por ciento.

El impacto de estos gases en la subida de temperaturas, estacionalización de las precipitaciones, degradación de las disponibilidades de agua dulce, incremento de la desertización, subida del nivel del mar, y sus efectos son de tal magnitud e importancia, independientemente de que habrá Estados ganadores y perdedores, que obliga a tratar el sector de la energía con gran severidad, adoptando medidas que limiten estas emisiones, impidiendo que se superen los dos grados centígrados por encima de los niveles preindustriales, límite que, una vez superado, producirá cambios climáticos acelerados, irreversibles e impredecibles, tal como nos expone el documento del alto representante para la Política Exterior de la Unión Europea titulado «Climate Change and International Security» hecho público el 14 de marzo de 2008.

Esto implica reducir la demanda de energía, mientras la población crece y se desarrolla, cambiar el estilo de vida, producir y consumir de forma más eficiente, obteniendo más con menos y el cambio hacia las energías renovables y la energía nuclear, solventando sus problemas y sus costes.

Pero estos cambios, que son perentorios, exigen un grado de acuerdo entre Estados que parece difícil de alcanzar una vez visto lo ocurrido en la conferencia de Copenhague

y las conferencias posteriores. A su vez tienen muy importantes consecuencias sociales, económicas y geopolíticas. Hay que resaltar también que los debates actuales no son meramente técnicos.

La Unión Europea está dispuesta a reducir las emisiones en un 20% en el año 2020 con respecto a los niveles de 1990, e incluso había una propuesta en el Parlamento Europeo de reducción del 30% que fue derrotada el 4 de julio de 2011. La capacidad de arrastre de la Unión Europea se ha mostrado limitada ante las reticencias de Estados Unidos, siendo la política del presidente Obama decepcionante, y la presión decisiva de los Estados emergentes.

CONCLUSIÓN

La seguridad energética es un asunto que liga factores de seguridad blanda y dura. Es un asunto multidimensional. Hay que tener en cuenta factores estructurales así como aspectos técnicos, factores económicos, el papel en buena parte marginal del mercado, factores sociales, políticos y geopolíticos, factores medioambientales y el contexto mundial en que tiene lugar la competición por recursos escasos. El paso de un sistema mundial, en buena parte unipolar, a un sistema multipolar y multicéntrico en cuestiones energéticas, con el ascenso imparable de los Estados emergentes que no pertenecen a la OCDE y, más en concreto de Asia, con un incremento de su demanda a medio plazo (2008-2035) de un 36%, (liderados por China con un crecimiento esperado del 75%) que acapararán casi todo el crecimiento de esta demanda, lleva a un profundo replanteamiento de la política de seguridad energética con la búsqueda de planteamientos más cooperativos e importantes inversiones en investigación y desarrollo de energías renovables, en un contexto mundial nuevo; pero sin perder de vista el problema de los factores de rivalidad y competencia, así como la existencia y posibilidades de políticas no cooperativas, inestabilidades políticas y sociales y actuación de actores no estatales, que pueden producir amargos despertares.

BRASIL. HEGEMONÍA EN EL SUBCONTINENTE AMERICANO



D.^a SUSANE GRATIUS
Analista de FRIDE. Madrid

BRASIL. HEGEMONÍA EN EL SUBCONTINENTE AMERICANO

D.^a SUSANE GRATIUS
Analista de FRIDE. Madrid

INTRODUCCIÓN

Durante bastante tiempo más, Estados Unidos será la potencia hegemónica en las Américas. Pero aunque Brasil aún está lejos de asumir una posición de poder similar, Washington empieza a compartir el liderazgo continental con Brasil. El resultado es una creciente división entre una Norteamérica liderada por Estados Unidos y una Sudamérica dominada por Brasil.

Parece que, setenta años después, se empieza a cumplir el pronóstico del escritor austríaco Stefan Zweig de que Brasil sea el país del futuro. El ascenso global del país se basa en un modelo de inserción sur-sur según el cual es mejor ser el primero del sur, no el último del norte como es el caso de México que, en la sombra de Estados Unidos, ha optado por una inserción norte-sur.

«Dios es brasileño» subrayó el expresidente Lula en su discurso inaugural, el 1 de enero de 2003. Durante sus ocho años de gobierno (2003-2011), Brasil cambió de posición internacional y de mentalidad. Hoy, los brasileños tienen una nueva confianza en su país y una mayor autoestima que se basa en un visible progreso interno y una política exterior proactiva que ha modificado el histórico ensimismamiento del país. A partir de Lula surgió un nuevo triunfalismo de Brasil que algunos interpretan como una posición hegemónica brasileña en Sudamérica. Aunque Lula apostó por una nueva política exterior, el único campo donde hubo más cambio que continuidad, el presidente dijo claramente que «no está en nuestros planes convertirnos en potencia hegemónica».

Una de las claves del progreso de Brasil es la continuidad política y los gobiernos eficaces sin rasgos populistas. Un 76% de los brasileños aprobó la gestión económica de Lula que salió del gobierno con un respaldo popular del 83%. Su sucesora, la presidenta Dilma Rousseff cuenta con índices similares de popularidad. Ambos gobiernos representan la izquierda moderada con una visión de futuro diferente a sus antecesores.

EL ASCENSO DE BRASIL DE POTENCIA MEDIA A POTENCIA GLOBAL

En términos cuantitativos (población, PIB, territorio y fuerza militar e industria), Brasil es la principal potencia regional de América Latina. A escala mundial, Brasil es la sexta economía, la duodécima potencia militar y el quinto país en población. Diferente a otros países emergentes, al no ser una potencia nuclear o militar y crecer a un ritmo más lento, su entrada global es por la vía de la diplomacia y la negociación internacional.

La principal fortaleza de Brasil en el escenario global es su diplomacia eficaz y de prestigio internacional. Su ventaja frente muchos otros países radica en una política exterior bien organizada y con visiones estratégicas de largo plazo, cuyo símbolo es el Itamaraty, el Ministerio de Relaciones Exteriores situado en Brasilia. Tradicionalmente, la política regional de Brasil ha sido subordinada a objetivos globales y, ante todo, el propósito de alcanzar una mejor posición internacional.

La base material del ascenso de Brasil como potencia global es una economía consolidada: en los ocho años del gobierno Lula, el país alcanzó un crecimiento acumulado del 27%, y tan solo en 2010, el PIB aumentó un 7,5%. Las relaciones económicas de Brasil están diversificadas entre la UE (22,5% del comercio), Estados Unidos (13%), China (12%) y América Latina (11%). Con ello, Lula corrigió lo que, en una entrevista, a finales de 2009, consideró como un error de sus antecesores: «la dirigencia brasileña tuvo un problema de percepción, solo podía mirar a Europa o Estados Unidos».

A nivel internacional, en los últimos cinco años, Brasil se ha perfilando como un creador de reglas y agendas internacionales, principalmente en el seno de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y Naciones Unidas. Junto a la India, la UE y Estados Unidos, Brasil perteneció al núcleo de negociadores principales de la Ronda de Desarrollo de la OMC, e igual que India, aspira a obtener un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

Brasil actúa como una portavoz de los intereses del sur frente al norte y como promotor de alianzas sur-sur. Durante mucho tiempo, Brasil se percibió a sí mismo como una potencia media, no tanto por su tamaño sino que, siguiendo el ejemplo de Canadá, por su papel de mediador y negociador regional e internacional. Ejemplos destacados para su capacidad de definir consenso y alianzas estratégicas fue la creación del G-20 en el marco de la OMC, el foro de diálogo IBSA (India, Brasil y Sudáfrica) y su participación en el G-4 (también integrado por Alemania, Japón e India) para ser incluidos como miembros permanentes del Consejo de Seguridad.

Esta percepción de potencia media cambió a partir de la crisis financiera de 2008 que hasta ahora apenas ha afectado a Brasil y que consolidó su posición internacional junto con los demás BRICS. Hoy, Brasil se considera a sí mismo y es visto por los demás como una potencia emergente global pacífica, sin armas nucleares. Su proyección externa se fundamenta en una mayor estabilidad interna demostrada por tasas de crecimiento superiores al 6%, finanzas saneadas y un sustancial aumento de su clase media por exitosas políticas sociales¹. A diferencia de muchos de sus países vecinos, Brasil tiene un estado fuerte con una tasa de recaudación del 35%.

Sin embargo, quedan muchos obstáculos internos al desarrollo de Brasil. Aunque ya no es «Belindia», un país dividido entre la Bélgica del sur y la India del nordeste, las diferencias entre un sur próspero y un norte pobre persisten. Así, en las últimas elecciones presidenciales en 2010 el sur de Brasil votó por el candidato de la oposición José Serra y el norte por Dilma Rousseff. Pese a estos desniveles, Brasil no está polarizado en términos ideológicos, sino que los últimos tres gobiernos señalan un claro consenso socialdemócrata. Aunque la «democracia multicultural» coexiste con grandes desigualdades sociales, altos niveles de pobreza y de violencia, Brasil no tiene conflictos regionales ni tentaciones separatistas. Es, al mismo tiempo, una democracia consolidada y consensuada basado en un sistema federal (26 Estados y el Distrito Federal) con gobernadores y un Congreso poderoso. La corrupción es el efecto negativo de un sistema de alianzas entre diversos partidos políticos y escasas lealtades partidistas. Otro problema interno que afronta Brasil, sobre todo en las grandes ciudades, es la violencia por el narcotráfico y redes criminales que se han instalado en muchas zonas del país.

LOS PILARES DE LA POLÍTICA EXTERIOR

La era Lula marcó un cambio sustancial en la política exterior de Brasil: un giro del norte al sur. En la región, representó una mayor responsabilidad como mediador en varios países de su vecindad (Bolivia, Ecuador, Perú, Venezuela), y en 2004 Brasil asumió el mando militar en la misión de Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH). Su política regional se basa en la cooperación y la integración (en el marco de UNASUR y MERCOSUR). El actual ministro de Defensa y anterior canciller Celso Amorim cuestionó un *sine qua non* de la política exterior de Brasil: la no intervención y autodeterminación de los pueblos, debido a la mediación en diversas crisis regionales y Haití. Fue Celso Amorim que creó la nueva doctrina: «la política de no indiferencia».

La política de vecindad está subordinada al objetivo principal de la diplomacia brasileña: influenciar la agenda internacional y elevar la cuota de poder de Brasil en los foros multilaterales. Cabe recordar que, a partir de la Presidencia de Lula, Brasil tuvo un papel protagónico y visible en todas las negociaciones internacionales. A diferencia del perfil militar de los demás BRIC, Brasil se presenta al mundo como una potencia negociadora internacional con capacidad de crear alianzas, construir consensos y preservar sus intereses en foros multilaterales.

¹ Desde 2002 a 2008, la pobreza se redujo del 37,5% al 25,8% y la extrema pobreza (7%) disminuyó un 50%. La agencia nacional IBGE estima que Brasil podría eliminar la pobreza de aquí a seis años.

Diferente a México, Brasil no entró en la OCDE y ningún brasileño está al frente de una organización internacional dominada por las tradicionales potencias. El eje de su política global ya no es la UE y Estados Unidos sino su alianza con otras potencias emergentes en el seno de los grupos BRIC e IBSA. Con Lula, Brasil cambió de estrategia: ya no quería ser entre los últimos del norte (como México y Chile) sino el primero del sur. Sin embargo, el principal objetivo de política exterior del Partido de los Trabajadores (PT) es conseguir un asiento permanente de Brasil en el Consejo de Seguridad.

Aparte de sus condiciones materiales (producción económica, capacidad militar, recursos, población, etc.), el «Itamaraty» es la plataforma del despegue internacional de Brasil. Así, su ascenso internacional se debe también a su excelente servicio exterior y un amplio consenso en el país sobre lo que los militares llamaron el «destino de grandeza». Brasil es uno de los pocos países latinoamericanos con un servicio exterior altamente profesional y una política exterior global con una visión a largo plazo, independientemente de los gobiernos de turno. En su momento, el exsecretario de Estado Henry Kissinger calificó a la diplomacia brasileña como el servicio exterior más efectivo de América Latina: mejor preparado, multilingüe y persiguiendo el interés nacional de Brasil con una combinación de encanto, persistencia y un análisis cauteloso de las realidades internacionales. A diferencia de muchos otros países de la región, la política exterior brasileña es institucionalizada y altamente profesional. Asimismo, su confiabilidad y visión a largo plazo también se debe a la continuidad de los ministros de relaciones exteriores (Fernando Henrique Cardoso, Celso Amorim, Antonio Patriota).

El ascenso regional e internacional de Brasil se inició en los años ochenta, después de la dictadura militar, cuando Argentina empieza a sustituir a Estados Unidos como principal socio estratégico de Brasil. A mitad de los años ochenta, ambos países firman el Programa de Integración y Cooperación Argentina-Brasil (PICAB) y un acuerdo militar. En 1991 nace el MERCOSUR que también integra a los dos socios menores Paraguay y Uruguay. El proyecto del MERCOSUR marcó una nueva etapa de política de vecindad y se convirtió en los años noventa en la prioridad de política exterior de Brasil. Es también en esta etapa que Brasil empieza a diseñar su proyecto sudamericano. Inicialmente planteado como una zona de libre comercio sudamericana, en 2000 se celebra la primera Cumbre Sudamericana que, cuatro años después, conduce al proyecto UNASUR. En su primera fase, la política regional de Brasil se concentró en Argentina, luego en Sudamérica y actualmente se está extendiendo a Centroamérica y al Caribe. Así, Brasil tuvo un papel clave en la crisis posgolpe militar en Honduras y es un importante actor externo en Haití.

La Presidencia de Lula significó un cambio de actores y de política: a partir de entonces dominan los desarrollistas o autonomistas en la política exterior. Los autonomistas o desarrollistas reclaman un estado más fuerte a servicio del desarrollo y una proyección internacional y regional más autónoma y proactiva. Durante su gobierno, Brasil se transformó de una potencia regional en un líder regional y de una potencia media en una potencia global. Esta transición fue posible por los cambios en el escenario internacional: el surgimiento de un mundo multipolar, el ascenso de China y el debilitamiento de Estados Unidos y la UE, ofrecen nuevas opciones para crear alianzas internacionales que Brasil supo aprovechar.

Lula promovió una mayor diversificación de los socios comerciales y políticos. En este nuevo juego estratégico, el MERCOSUR perdió su anterior prioridad frente a UNASUR y, más recientemente, a la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELA). Fuera de la región, los nuevos (China, India) pesan lo mismo que los viejos (UE, Estados Unidos):

- Asia: China representó en 2009 un 13% del total del comercio y ya es principal mercado de exportación de Brasil. Aparte de los intereses económicos, al formar parte de los BRICS, China también es un aliado en el escenario internacional. Aunque los lazos económicos no son comparables, Brasil también ha intensificado la cooperación con India que ha firmado un acuerdo comercial con MERCOSUR.
- América Latina: Brasil persigue una política regional de círculos concéntricos: el núcleo lo constituye el MERCOSUR, el segundo círculo lo representa UNASUR y el paraguas general será la comunidad latinoamericana CELA. Aparte del proceso de concertación e integración, las inversiones extranjeras de Brasil se concentran en la región.
- Estados Unidos: después del fracaso del proyecto de firmar un Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA), el histórico aliado de Brasil pasó a un segundo plano. Aunque ambos países comparten relaciones cordiales, son, al mismo tiempo, socios distantes. La coexistencia pacífica y cooperativa podría caracterizar las relaciones en la actualidad.
- Europa: Desde 2007, Brasil es uno de los diez socios estratégicos de la Unión Europea (UE). Para Brasil, la UE es todavía su principal socio comercial e inversor, aunque ha perdido peso frente a China. Brasil ocupa un décimo rango en el comercio de la UE, diez puestos por delante de México, que ya ha firmado un acuerdo de libre comercio. Aunque ambos negocian desde 1999 un acuerdo de libre comercio UE-MERCOSUR, el proceso no avanza por los subsidios agrícolas por parte de la UE y el proteccionismo brasileño en el sector automóvil y otros productos industriales.
- Cooperación sur-sur: Brasil promovió cumbres regulares con África Subsahariana y los países árabes. Asimismo, participa en las Cumbres BRICS/IBSA. Su cooperación al desarrollo se concentra en los países de habla portuguesa en África con los que, al contar con la mayor población de origen africana de América Latina, Brasil mantiene una relación especial.

A través de una nueva política exterior y visibles progresos internos, desde 2003, Brasil ha cambiado su estatus regional y global. No es ni pretende ser una potencia hegemónica en las Américas, pero representa un nuevo liderazgo regional basado en la cooperación con sus vecinos pero también en claros intereses económicos y estratégicos. De este modo, el proyecto sudamericano es un invento brasileño para ampliar su mercado natural y buscar una mayor autonomía de Estados Unidos. En este sentido, MERCOSUR y UNASUR son también plataformas para crear un nuevo polo de poder en torno a Brasil en las Américas. La creciente división entre una Sudamérica más ligada

a Brasil y una amplia Norteamérica dominada por Estados Unidos se perfila como un escenario a medio y largo plazo.

Por otra parte, Brasil se ha distanciado de sus tradicionales aliados Washington y Bruselas para integrarse en el bloque de nuevos poderes representado por los foros BRICS e IBSA. En el ámbito económico, China se ha perfilado como socio principal, con el riesgo de retornar a los clásicos esquemas norte sur: productos de valor agregado a cambio de materia prima. Asimismo, el desarrollo económico de Brasil está más conectado a la continuidad del crecimiento chino y su demanda de recursos naturales. Pese a estos riesgos y los múltiples desafíos internos que afronta Brasil para salir del club de los países en vías de desarrollo, el país se está encaminando hacia un liderazgo regional y un mayor peso global. En este sentido, los cambios positivos que experimentó Brasil en los últimos diez años modificarán la geopolítica y geoeconomía en el continente americano dominado por Estados Unidos. El ascenso de Brasil es una señal más del simultáneo declive regional e internacional de Estados Unidos.

CHINA: ¿OSO PANDA O DRAGÓN?



D. MARIO ESTEBAN RODRÍGUEZ
Profesor de Estudios de Asia Oriental de la UAM

CHINA: ¿OSO PANDA O DRAGÓN?

D. MARIO ESTEBAN RODRÍGUEZ
Profesor de Estudios de Asia Oriental de la UAM

Estamos asistiendo a la reemergencia de China. China es ya la segunda economía del Mundo, el principal exportador del planeta, y su reserva de divisas es la más cuantiosa. Estos son solo unos ejemplos de los impresionantes datos macroeconómicos de una potencia económica, cuyo protagonismo no hace más que crecer.

Para interpretar adecuadamente la evolución del peso específico de China dentro de la comunidad internacional es necesario compararla con otros países. El referente de comparación natural de China es India, también país en vías de desarrollo y muy populoso. A mediados de los años 40 del siglo pasado las economías de China e India tenían un tamaño similar. Esta situación se mantuvo hasta el final de la década de los 70. A partir de ahí el producto interior bruto (PIB) de China comenzó a crecer a un ritmo vertiginoso y hoy en día, medido en términos de paridad de poder adquisitivo (PPA), es dos veces y medio mayor que el de India y mayor que el del resto de BRICS juntos. Dentro de Asia Oriental es muy relevante la comparación con Japón, que fue la principal potencia económica de la región durante el siglo XX, y que actualmente cuenta con un PIB PPA ligeramente superior al de India. Es más, a finales de esta década China se convertirá probablemente en la mayor economía del Mundo en término de PPA superando a Estados Unidos y a la Unión Europea.

China no es solo una gran potencia económica. También es el país más poblado del planeta, el tercero más extenso, el segundo con mayor presupuesto militar y uno de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. No es por tanto sorprendente que uno de los principales acontecimientos de inicios del siglo XXI esté siendo precisamente la emergencia de China como un actor central dentro de la

Comunidad Internacional. Por consiguiente, resulta imperativo preguntarse por el impacto de este fenómeno. ¿Cómo está afectando el ascenso de China a la Comunidad Internacional?

¿AMENAZA CHINA O DESARROLLO PACÍFICO?

La influencia de China en el Mundo ha sido analizada fundamentalmente desde dos paradigmas antagónicos: la amenaza china y el desarrollo pacífico.

El discurso de la amenaza china, que goza de mayor difusión en Estados Unidos, Japón y Taiwán, representa a este país como un dragón, que supone un grave peligro para el resto de la Comunidad Internacional. Algunos de sus defensores incluso sostienen como inevitable la detonación de un conflicto bélico ligada al ascenso de China. Estos autores enfatizan el carácter autoritario y nacionalista del gobierno chino para vaticinar que Pekín está esperando el momento oportuno para imponer sus puntos de vista en la arena internacional incluso por la fuerza de las armas. Este proceder agresivo de China sería especialmente probable en los múltiples conflictos territoriales que mantiene con sus vecinos.

La óptica opuesta nos la ofrece la teoría del desarrollo pacífico, previamente conocida como teoría del ascenso pacífico. El propio gobierno chino ha cambiado el término al considerar que el original podía generar inquietud en otros países. Sus partidarios argumentan que China se está beneficiando enormemente del orden internacional vigente, por lo que no tiene ningún interés en impulsar una reforma profunda del mismo. ¿Para qué cambiar un orden internacional basado en el mantenimiento de la paz y los intercambios económicos si China está prosperando en este contexto? Es más, también nos presentan a China como un actor pacífico y comprometido con el desarrollo de los demás países.

Ambas visiones resultan simplistas y no ofrecen una imagen precisa de la influencia de China en el Mundo. Este reduccionismo no suele ser inocente y obedece a diversos intereses. En otras palabras, estas teorías de corte maniqueo nos dicen más de la postura hacia China del actor que las genera que sobre el papel de China en el mundo. En España China no es un tema que esté en la agenda pública, de ahí que los análisis realizados en nuestro país sobre el gigante asiático tiendan a estar menos sesgados que los realizados en lugares como Estados Unidos, Japón o la propia China.

Al examinar cómo es la influencia de China en la esfera internacional hay que ser consciente de que la respuesta a esta pregunta varía notablemente de un país a otro. Esto resulta evidente al observar los resultados de diversos estudios de opinión realizados por el Servicio Internacional de la BBC y el Pew Research Centre en los que se muestran datos sobre la actitud de la población de diferentes países hacia China. Los datos de estas encuestas muestran tendencias interesantes como que la población de los países en vías de desarrollo suele tener una imagen más positiva de China que la población de los países industrializados. Además, dentro de los países en vías de desarrollo aquellos que rompen la tendencia y tienen una imagen más negativa de China, son: a) países con un alto nivel de competencia económica con China, como Méjico y los países centroame-

ricanos; b) países con tensiones geoestratégicas con China, como India; o c) países que, como Turquía en relación a la situación de los uigures en Xinjiang, son particularmente sensibles a violaciones de los derechos humanos que se producen en China. Dentro de los países industrializados tienen una peor imagen de China aquellos que mantienen con este país una mayor rivalidad geoestratégica, como Estados Unidos, por la hegemonía global, y Japón, por la hegemonía regional.

Es más, el impacto de China no solo es distinto en función del país que observemos. Este fenómeno es todavía más complejo, ya que China tiene una influencia ambivalente en todos los países: positiva en algunos aspectos y negativa en otros. El caso paradigmático es Taiwán, porque no hay ningún otro lugar donde tenga mayor repercusión lo que sucede en China. Por un lado, cuanto mayor es la influencia de China dentro de la comunidad internacional menor es el espacio internacional que tiene Taiwán, cuya presencia dentro de la comunidad internacional es cada vez más dependiente de la voluntad de Pekín. Además, el equilibrio militar en el estrecho de Taiwán cada vez se inclina más a favor de la parte continental. Pero, por otro lado, al mismo tiempo el desarrollo económico de Taiwán está estrechamente ligado al desarrollo económico de China. De hecho, el crecimiento de la economía China es el principal motor de la economía taiwanesa. De ahí que millón y medio de taiwaneses vivan habitualmente en China y que este país sea el principal destino de la inversión exterior taiwanesa. En síntesis, el auge de China presenta desafíos geoestratégicos cruciales para Taiwán a la vez que una excelente oportunidad para dinamizar su economía.

A continuación se presentan una serie de temas clave para dirimir si China supone una amenaza o un apoyo para el resto de la comunidad internacional: su modernización militar, los conflictos territoriales en que está involucrada, su influencia sobre la arquitectura del orden internacional, su repercusión sobre los países en vías de desarrollo, seguridad ecológica y su peso como socio y competidor económico. En todas estas cuestiones veremos que China tiene un papel ambivalente siendo foco tanto de soluciones como de problemas incluso para un mismo país.

MODERNIZACIÓN MILITAR

En las últimas dos décadas China se ha embarcado en un proceso de modernización integral de su ejército. Este hecho no ha pasado desapercibido fuera de sus fronteras y en algunos casos está generando una gran alarma, hasta el punto de que algunos autores hablan de una carrera armamentista en la región. Cinco son los factores más repetidos a la hora de señalar el origen de esta inquietud. Primero, China está incrementando su presupuesto y sus capacidades militares a un ritmo vertiginoso. Oficialmente el gasto militar chino ha crecido por encima del 10 por ciento anual durante las dos últimas décadas para alcanzar en 2011 los 91.500 millones de dólares, el segundo mayor del Mundo. Este espectacular crecimiento del gasto militar se ha traducido en un salto notable en la capacidad del Ejército Popular de Liberación de proyectar fuerza. Segundo, China es un país muy opaco y todo este proceso de modernización militar se está llevando a cabo con gran secretismo. Por ejemplo, hay una gran distorsión entre el gasto militar real de China y las cifras oficiales. Todo esto genera incertidumbre y nerviosismo entre sus

vecinos y en los países con los que mantiene una relación menos amigable. Tercero, el ejército chino ha realizado varias demostraciones de fuerza irresponsables, por ejemplo, durante la crisis del estrecho de Taiwán de 1995 y 1996, o el ensayo de un misil antisatélite en 2007. Cuarto, la determinación anunciada públicamente por el gobierno chino de usar la fuerza en el estrecho de Taiwán en determinados escenarios. Quinto, el papel de China en la proliferación de armamento nuclear. Por ejemplo su apoyo al programa nuclear y de misiles de Pakistán, de los que se benefició posteriormente Corea del Norte.

Otros muchos analistas matizan estos planteamientos tan alarmistas poniendo sobre la mesa diferentes datos y argumentos que relativizan el poderío militar chino. Por ejemplo: la profunda brecha existente entre el gasto militar chino y el estadounidense, unas seis veces mayor; el notable retraso que sufre el ejército chino en bastantes áreas respecto a los ejércitos más modernos del planeta, que en términos generales el Departamento de Defensa de Estados Unidos cifra en entre quince y veinte años; la limitada capacidad del ejército chino para proyectar fuerza, baste recordar que apenas fue en agosto de 2011 cuando soltó amarras por primera vez un portaviones con bandera china; o el protagonismo de la guerra asimétrica dentro de la doctrina del Ejército Popular de Liberación a la hora de plantear escenarios de conflictos con el ejército norteamericano, lo que supone reconocer su insuficiencia para igualar sus capacidades. Pero el argumento más importante de todos es que China no es una potencia militar tan importante como podríamos pensar.

CONFLICTOS TERRITORIALES

China hace frontera con catorce países y con varios de ellos tiene conflictos territoriales abiertos. Además, China mantiene múltiples disputas por la soberanía de varios territorios insulares, entre los que destacan los controlados por la República de China, las islas Paracel y las islas Spratly en el mar del Sur de China, y las islas Senkaku/Diaoyu, administradas por Japón.

Los analistas más alarmistas sostienen que el nacionalismo chino es de carácter expansionista y que Pekín está aumentando sus capacidades militares para imponer unilateralmente sus posturas en los conflictos territoriales que tiene abiertos. Sin embargo, el análisis del comportamiento de China en este campo en los últimos años dibuja un panorama más complejo. En relación a las disputas territoriales terrestres son evidentes los avances realizados en los últimos veinte años. En este periodo China llegó a acuerdos fronterizos con Kazajistán, Kirguistán, Laos, Rusia, Tayikistán y Vietnam. De ahí que actualmente solo mantenga disputas fronterizas con India y Bután, e incluso con estos países ha reducido la tensión fronteriza en los últimos años. Es más, varios de los acuerdos alcanzados por China con vecinos más débiles han sido a costa de sustanciales concesiones territoriales. Por ejemplo, los tratados firmados por Pekín con sus vecinos centroasiáticos solo han permitido a China controlar un 20 por ciento del territorio por el que pugnaba con Kazajistán, un 30 por ciento del que se disputaba con Kirguizistán y menos del 5 por ciento del que reclamaba junto a Tayikistán. Esta actitud tan conciliadora de Pekín cuestiona los análisis más pesimistas que supeditan la política exterior y de seguridad de China a un nacionalismo agresivo.

Es cierto que el nacionalismo condiciona la política exterior y de seguridad de China, y que parte de dicho nacionalismo es de carácter agresivo, pero en términos generales estos planteamientos quedan supeditados a otro tipo de intereses geoestratégicos y económicos, de corte más pragmático. Dentro del discurso nacionalista chino, el único territorio que actualmente no está bajo control de China y que resulta irrenunciable es Taiwán. En todos los demás casos China prioriza la legitimidad de carácter instrumental. China prima su desarrollo económico, su modernización económica, material, social... sobre estas aspiraciones de carácter nacionalista. Esto se refleja incluso en la relación Estado-Sociedad, cuando el gobierno chino frena las actividades de asociaciones civiles muy pro nacionalistas, como se ha visto en varias ocasiones en relación al conflicto que se mantiene con Japón por las islas Senkaku/Diaoyu.

El único conflicto donde las autoridades chinas podrían verse obligadas por el peso del nacionalismo a embarcarse en una política exterior agresiva es el del estrecho de Taiwán. La República Popular China reclama a la República de China la soberanía sobre Taiwán y varios archipiélagos próximos (islas Pescadores, Kinmen y Matsu), posibilidad que es rechazada tajantemente desde Taipéi. Aunque actualmente ninguna de las partes en conflicto tiene incentivos para intentar resolver sus discrepancias por la vía militar, Pekín ha manifestado explícitamente su disposición a emplear la fuerza como último recurso, así lo proclama la Ley Antisecesión de marzo de 2005. Es más, este conflicto supone una seria amenaza para la seguridad mundial, no solo porque una escalada bélica del mismo podría desembocar en el uso de armas nucleares, sino también porque es el único que a día de hoy podría enfrentar entre sí a dos grandes potencias, Estados Unidos y China. En este sentido, debe recordarse que Estados Unidos ha manifestado explícitamente su voluntad de defender a la República de China en caso de que sea atacada y que ya en 1996 la administración Clinton envió dos portaaviones al estrecho de Taiwán, como respuesta a las maniobras militares que estaba realizando el Ejército Popular de Liberación en las proximidades de Taiwán.

LA ARQUITECTURA DEL ORDEN INTERNACIONAL

Los autores más críticos con el ascenso de China tienden a argüir que este acontecimiento conducirá a un orden internacional más inseguro e injusto.

Muchos de los analistas con una visión más negativa de China interpretan las relaciones internacionales desde el paradigma realista. Desde esta perspectiva, consideran que el ascenso de China pondrá fin a la «Pax Americana», toda vez que Estados Unidos pierda su estatus de única potencia hegemónica. Algunos expertos llegan a vaticinar la inevitabilidad de un conflicto entre la potencia hegemónica, Estados Unidos, y la potencia emergente, China.

Desde estas mismas posiciones también se censura a China por contribuir a un orden internacional más injusto. Este efecto negativo sobre el orden internacional viene propiciado por el respaldo que China brinda a regímenes que vulneran los Derechos Humanos (como Corea del Norte, Birmania, Sudán, Zimbabue, Irán, o más recientemente Siria) y a su defensa de una visión tradicional de la soberanía, oponiéndose al concepto de

intervención humanitaria. En base a estas acciones, se sostiene que cuanto más peso tenga China dentro de la comunidad internacional, más sencillo será para los regímenes represivos mantenerse en el poder sin tener en cuenta los derechos de su población.

Desde una perspectiva menos determinista, son muchos los que cuestionan que China y Estados Unidos estén inexorablemente avocados a entrar en guerra. Por un lado ninguno de los dos países tiene incentivos para enfrentarse militarmente, pues ambos se benefician de un orden internacional basado en el mantenimiento de la paz y la interdependencia económica, y, además, tendrían que asumir un coste tremendo en términos materiales y humanos independientemente de quien fuese el ganador de esa contienda.

Incluso hay quien apunta que el creciente poderío de China redundará en un orden internacional más justo. Entre los diferentes razonamientos que se manejan para mantener esta postura, se presentan a continuación los tres más frecuentes. El primero es que el ascenso de China supondrá la sustitución de un sistema unipolar por otro multipolar. Es decir, ni siquiera tomando las previsiones más optimistas para China a cincuenta años, este país disfrutaría de una relación con el resto de países como la que tiene hoy en día Estados Unidos. China no se pueda convertir en un futuro cercano en una potencia hegemónica de la misma manera que lo ha sido Estados Unidos después del final de la Guerra Fría.

El segundo apunta la relación entre la reemergencia de China y la consolidación de un orden internacional más representativo, donde tendrían más voz que en la actualidad países emergentes con un importante peso demográfico. Si adoptamos una perspectiva histórica, vemos que países como India o China tuvieron tradicionalmente gran relevancia en las relaciones internacionales. Esta situación se truncó a raíz de la primera y de la segunda revoluciones industriales, que permitieron a los países occidentales, con un porcentaje relativamente pequeño de la población mundial, aglutinar un poder económico, militar, político sin precedentes a nivel mundial. A medida que estos gigantes en vías de desarrollo van reduciendo su brecha tecnológica con los países económicamente más avanzados, consigue que su voz se oiga con más fuerza dentro de la comunidad internacional.

Otro argumento en esta misma línea apunta a la presión que ejerce el ascenso de China sobre Estados Unidos para que sea cada vez más respetuoso con la legalidad internacional. A medida que China vaya emergiendo, el margen de maniobra de Estados Unidos para vulnerar el derecho internacional será menor, ya que Washington tendrá cada vez más incentivos para reforzar el derecho internacional, y conseguir así que la acción exterior de China sea más previsible.

CHINA Y LOS PAÍSES EN VÍAS DE DESARROLLO

Utilizando un enfoque más restrictivo que el desarrollado en el epígrafe anterior, también ha recibido una gran atención la influencia de China sobre los países en vías de desarrollo. En este sentido, los autores más críticos con la acción exterior China, le reprochan a este país tres cuestiones: promover la difusión de regímenes autoritarios; su comportamiento neocolonialista; y la naturaleza de su cooperación al desarrollo.

China es frecuentemente acusada de difundir el autoritarismo, pero esta visión debe ser matizada. En el ámbito internacional China no hace proselitismo del autoritarismo desde una perspectiva ideológica que pretenda socavar la democracia a nivel global. China tampoco pretende exportar su modelo político a otros países. Lo que sí hacen las autoridades chinas es cooperar desde una perspectiva pragmática con cualquier gobierno, sin importarle si es democrático o no. Esto es lo que de manera imprecisa las autoridades chinas definen como política de «no injerencia». China con esta política sí que injiere en los asuntos internos de los países con cuyos gobiernos coopera. Ya que cuando China es fuente de divisas o armas para un determinado régimen, está modificando la relación de poder interna en ese país entre el Estado y la sociedad. De ahí que, más que difundir el autoritarismo, lo que China hace es contribuir de manera indirecta a perpetuar en el poder a regímenes no democráticos.

Hay quien habla de neocolonialismo chino en los países en vías de desarrollo, especialmente en África subsahariana. Estos autores denuncian el control que ejerce China sobre diversos países y la explotación de sus recursos naturales a manos de empresas chinas que vulneran la legislación local. Estos autores frecuentemente exageran el papel real de China en estos países, tanto a nivel económico como político, y no lo ponen en relación con el que tienen otras potencias extranjeras. Por ejemplo, aunque las empresas chinas están entrando con fuerza en el sector de las industrias extractivas en muchos países, frecuentemente se confunden las cifras de la producción de estas empresas con las de las importaciones del bien en cuestión por parte de China, que son mucho mayores. China sigue siendo más un consumidor que un explotador de materias primas y fuentes de energía. Además, China suele tener relaciones comerciales deficitarias con muchos de estos países.

Otra acusación que suele pesar sobre China es la falta de condicionalidad de su cooperación al desarrollo. A esta falta de condicionalidad en materia de buen gobierno y derechos humanos, hay que añadir en muchos casos la despreocupación por el impacto del proyecto que financian y/o construyen en el desarrollo del país. Por tanto, el impacto final de la cooperación china depende en gran parte de la voluntad de las autoridades receptoras de las ayuda.

Por el contrario, desde posiciones más benignas para China, se incide en su influencia positiva para los países en vías de desarrollo. La mera aparición de China como un nuevo socio posible para los países en vías de desarrollo es positiva para ellos, ya que así tienen más margen de maniobra para negociar con otras potencias tradicionales. Es decir, para los países en vías de desarrollo es positivo que China aparezca como alternativa de negocio, porque refuerza su posición de negociación frente a otros países. Además la cooperación china tiene una relación calidad-precio imbatible. En esta misma línea, los productos chinos son más asequibles y está permitiendo que la población de muchos países en vías de desarrollo gane acceso a productos que antes quedaban fuera de su poder adquisitivo. Asimismo, los países productores de materias primas y fuentes de energía se están viendo beneficiados por el ascenso de los precios de las materias primas, que en parte se debe al incremento de sus demanda en China. Por todos estos efectos positivos no es de extrañar que China tenga una buena imagen en la mayoría de los países en vías de desarrollo, como evidencian los estudios de opinión que se mencionaron anteriormente.

SEGURIDAD MEDIOAMBIENTAL

No hay ninguna gran potencia en el mundo que afronte mayores desafíos medioambientales que China. Entre los 142 países cuya sostenibilidad medioambiental ha sido evaluada, China figura en el puesto 129. El modelo de desarrollo económico chino, basado en un uso intensivo de materias primas y fuentes de energía, está generando también un alto coste ecológico. La lista de problemas medioambientales graves de China es interminable y algunos repercuten sobre la seguridad medioambiental de otros países.

China es el mayor emisor de dióxido de carbono y clorofluorocarbonos, lo que contribuye enormemente al cambio climático y al deterioro de la capa de ozono.

Sus emisiones de dióxido de azufre llegan incluso a causar lluvia ácida en Europa. Además es uno de los principales importadores de materias primas y fuentes de energía del mundo, por ejemplo, de maderas tropicales, un 40 por ciento de las cuales proceden de talas indiscriminadas.

También debe recordarse que una proporción sustancial de este deterioro medioambiental se produce al fabricar bienes de consumo que tienen como destino final los países desarrollados. Es decir, gran parte de las materias primas que emplea China y de la contaminación que genera, un 25% de sus emisiones, están asociados a productos que se disfrutan fuera de sus fronteras. La deslocalización de empresas extranjeras en China no ha hecho más que agravar este proceso.

Además, hay que ser conscientes de que el impacto ecológico per cápita de China es bastante bajo si lo comparamos con el de los países más desarrollados. La huella ecológica y el déficit ecológico per cápita de China son notablemente inferiores a los de los países ricos, por lo que tienen un amplio margen de crecimiento. Dado el vertiginoso ritmo de crecimiento económico en el que está inmerso China resulta apremiante preguntarse qué impacto tendría sobre el planeta el disfrute por parte del grueso de la población china de unos niveles de consumo similares a los de los países desarrollados. Por ejemplo, el consumo per cápita chino de los cuatro metales industriales principales (acero, aluminio, cobre y plomo) es solo un 9% del de los principales países industrializados. Para que China, con su población actual, alcanzase los niveles de consumo per cápita de estos países en estos cuatro metales, la producción mundial de metales industriales aumentaría un 94%. En el caso del petróleo, haría falta un incremento del 106% en la producción mundial. En términos generales, si China alcanzase unos niveles de consumo equivalente a los de los países desarrollados, se doblaría el uso de recursos y el impacto ecológico humano a nivel global. Dado que China, al igual que cualquier otro país en vías de desarrollo como India, tiene tanto el derecho moral como la capacidad para desarrollarse, y que el impacto de dicho desarrollo se dejará sentir mucho más allá de sus fronteras, los países desarrollados deben preguntarse, aunque solo sea por su propio interés, qué pueden hacer para ayudar a China a que este desarrollo produzca el mínimo impacto ecológico posible.

En este sentido son buenas señales que el gobierno chino haya cobrado conciencia en los últimos años de la importancia de asegurar la sostenibilidad ecológica de su

política económica, como se recoge en los dos últimos planes quinquenales chinos, y su positiva disposición a colaborar con actores internacionales gubernamentales y no gubernamentales. Esta preocupación por la conservación del medioambiente se ha traducido incluso en medidas concretas como ambiciosos programas de repoblación forestal y de desarrollo de las energías renovables.

¿SOCIO O AMENAZA ECONÓMICA?

En un mundo globalizado, el crecimiento de una economía de más de 1.300 millones de personas a un ritmo cercano al 10 por ciento anual durante treinta años es un acontecimiento de un impacto mayúsculo sobre el resto de países. Este fenómeno genera tanto desafíos como oportunidades de cooperación en el ámbito económico.

Uno de las quejas más repetidas sobre el papel de China en la economía global es el papel cada vez más activo de la mano de obra china, que ocupa puestos de trabajo previamente desempeñados por población de otros países. Teniendo en cuenta que la población activa de China es prácticamente el doble que la de Estados Unidos y la Unión Europa juntas, y que los trabajadores chinos están dispuestos a soportar condiciones laborales más duras que trabajadores de otras nacionalidades con una formación equivalente, este es un tema de gran calado. Esta «pérdida» de puestos de trabajo a favor de mano de obra china se manifiesta a través de dos fenómenos: la emigración internacional, muchas veces irregular, de trabajadores chinos y la deslocalización de numerosas actividades productivas en China por parte de empresas con capital extranjero. Ambos fenómenos se basan en la aceptación de condiciones laborales peores que las disfrutadas por las personas que desempeñaban previamente este tipo de trabajo. Los responsables de regular adecuadamente esta situación son las autoridades del país donde estos trabajadores chinos desempeñan su actividad laboral. En este sentido, a pesar de los avances de los últimos años, el gobierno chino está tolerando que se vulnere su propia legislación laboral para aumentar la productividad y atraer más capital.

Otras hechas por los que se acusa a China de conducta ilícita son: la vulneración sistemática de los derechos de propiedad intelectual en este país; los numerosos casos de espionaje industrial que involucran a ciudadanos chinos y que parecen apuntar la existencia de una estrategia de espionaje económico orquestada desde los poderes públicos; y la concesión a empresas de préstamos blandos que no siempre obedecen a criterios económicos, sino que pueden basarse en intereses geoestratégicos.

A esto hay que añadir la amenaza que suponen para los consumidores productos chinos que no cumplen con la normativa vigente. Ha habido casos bastante sonados relacionados con medicamentos, juguetes, zapatos, etc.

En sentido opuesto, la emergencia de China como fábrica del mundo también tiene efectos beneficiosos para nosotros como consumidores. Parte de la reducción de costes derivada de producir en este país, revierte en los consumidores en forma de precios más bajos, lo que supone un incremento de nuestro poder adquisitivo.

Además, China no es un mero competidor, sino que también es un socio que ofrece muchas oportunidades de negocio. De todos es conocido el atractivo del mercado doméstico chino, que el gobierno chino está intentando impulsar estimulando el consumo privado. Además, China es el segundo mayor receptor mundial de inversión extranjera directa y ascendió a la quinta plaza como mayor emisor de inversión directa extranjera. Todo esto por no mencionar el papel de China como comprador de deuda soberana, que se ha visto notablemente reforzado al hilo de la crisis económica en que nos encontramos.

Un último argumento a favor de China, que también se puede aplicar a varios de los temas comentados anteriormente, es que muchas veces le afeamos a este país comportamientos que también tenemos nosotros. Un ejemplo claro son las lecciones de libre mercado que predicamos en otros países, pero que evitamos siempre que podamos. Un caso especialmente evidente es el del proteccionismo a nuestro sector agropecuario y el consiguiente estancamiento de la Ronda de Doha.

CONCLUSIONES

La rapidez de los cambios que están acaeciendo en China y la magnitud de este país, hacen que ningún miembro de la comunidad internacional pueda permanecer indiferente ante su reemergencia como uno de los principales protagonistas de la escena internacional. El gigante asiático es, a la vez, oso panda y dragón, cuya acción tiene efectos positivos y negativos en todos los países. Lamentablemente este tema ha sido frecuentemente pasto de tratamientos sensacionalistas y maniqueos, de ahí que el objetivo de esta ponencia haya sido dar una visión equilibrada que facilite la formación de una opinión propia por parte del receptor.

PONENCIAS DEL ÁREA 3
**Los países emergentes y el desarrollo
demográfico**

EL DESARROLLO HUMANO EN ASIA-PACÍFICO



D.ª GRACIA ABAD QUINTANAL
Profesora de Relaciones Internacionales
de la Universidad Antonio de Nebrija

EL DESARROLLO HUMANO EN ASIA-PACÍFICO

D.^a GRACIA ABAD QUINTANAL
Profesora de Relaciones Internacionales
Universidad Antonio de Nebrija

INTRODUCCIÓN: LOS ESFUERZOS PARA IMPULSAR EL DESARROLLO

Desde la Segunda Guerra Mundial hemos sido testigo de los esfuerzos de gobiernos e Instituciones Internacionales para tratar de potenciar el crecimiento económico e impulsar la economía internacional. El objetivo último era, entre otras cosas, permitir el desarrollo, aspecto indispensable si se deseaba realmente combatir la pobreza¹.

A ese fin se han orientado, de igual manera, las clasificaciones elaboradas por distintas instituciones como el Banco Mundial. Así, cabría distinguir²:

- Estados de bajo ingreso
- Estados de ingreso medio-bajo
- Estados de ingreso medio-alto
- Estados de ingreso alto

A partir de dicha clasificación está claro que los estados de ingreso alto y medio-alto deberían ser considerados como más desarrollados que los de ingreso bajo y medio, pero aún así parece evidente que la utilidad de tal clasificación no deja de ser limitada.

DESARROLLO ORTODOXO Y DESARROLLO ALTERNATIVO

Para superar esas imprecisiones y poder avanzar realmente en materia de desarrollo sería necesario, según algunos académicos, dejar de ceñirnos a una visión ortodoxa del

¹ Thomas, Caroline «Poverty, Development, and Hunger» en Baylis, John y Smith, Steve The Globalization of World Politics, Oxford University Press, Oxford 1998, pp 452.

² Idem.

desarrollo excesivamente centrada en los estados y organismos internacionales (y sus intereses) y reemplazarla por una visión alternativa del desarrollo centrada en la gente³ y que se oriente en mayor medida a la superación de las desigualdades⁴.

Los defensores de este Desarrollo Alternativo son partidarios, en ese mismo sentido, de incorporar a otra serie de actores como agencias sobre el terreno, ONG o académicos a los esfuerzos para hacer posible ese desarrollo⁵.

Por otra parte, frente a la visión del Desarrollo Ortodoxo centrada en hacer posible que los seres humanos tengan cubiertas sus necesidades básicas⁶, los defensores del Desarrollo Alternativo hablan de un abanico mucho más completo y al propio tiempo diverso de necesidades en el que encontramos incluso aspectos como:

- Democracia y Derechos humanos.
- Buen gobierno
- Autodeterminación

Las diferencias entre ambos planteamientos acerca del desarrollo se relacionan no solo con la concepción que cada uno tiene de la pobreza sino también con los objetivos a conseguir por medio del desarrollo, los indicadores y formas de medición del mismo que son de utilidad o la dinámica del propio proceso de desarrollo. Así lo vemos en el cuadro siguiente:

Sería fundamentalmente Estados Unidos el que, tras la Segunda Guerra Mundial lideraría los esfuerzos en materia de desarrollo desde una perspectiva ortodoxa. Tales esfuerzos que tuvieron su mejor exponente y también el más exitoso en el lanzamiento del Plan Marshall en Europa encontrarían sus primeros obstáculos serios de la mano de los procesos de descolonización en África y Asia⁷. El problema surgiría porque los nuevos estados no aceptan el papel de actores dependientes dentro del sistema capitalista global ni tampoco el de meros suministradores de materias primas. De hecho, el rechazo a esa posición subordinada sería lo que llevaría a algunos a aceptar formar parte del sistema socialista que, al menos en apariencia, les permitía estar en una posición no dependiente en el mundo económico global⁸.

La caída de la URSS volvería el panorama si cabe aún más complejo ya que provocó una aceleración de las políticas de liberalización, pero también el surgimiento de la creencia de que la globalización llevaría la extensión del bienestar a los países menos desarrollados, creencia que pronto se vería defraudada⁹.

³ «El Concepto de Desarrollo Humano» United Nations Development Program, <http://hdr.undp.org/>.

⁴ Thomas, Caroline «Poverty, Development, and Hunger», op. cit., pp 456; Ver también Heywood, Andrew *Global Politics*, Palgrave, Basingstoke, 2011, pp 360.

⁵ Idem, pp 466.

⁶ Heywood, Andrew *Global Politics*, op. cit., pp 355.

⁷ Thomas, Caroline «Poverty, Development, and Hunger», op. cit., pp 453.

⁸ Idem, pp 454.

⁹ Heywood, Andrew *Global Politics*, op. cit., pp 358.

Se considera que, frente a lo esperado, la liberalización económica ha limitado y condicionado la globalización haciendo cada vez más amplias las diferencias económicas y más difícil el acercamiento de unas economías a otras¹⁰. Por otra parte, es evidente que el crecimiento económico no conlleva necesariamente la reducción de la pobreza.

En ese mismo sentido los años 90 vieron cómo los ajustes del FMI no favorecían precisamente a los países en desarrollo¹¹ tal como puso de manifiesto la crisis asiática de los años 1997-1998 en la que salieron mejor parados aquellos estados, como Malasia, que optan por no seguir las recetas del Fondo Monetario.

LA MEDICIÓN DEL DESARROLLO

En ese contexto de revisión de los planteamientos aceptados hasta entonces, se consideró también que indicadores como el PIB *per cápita* quizás no son suficientes para tener una de la verdadera situación de la economía. Así, como señalaba Glyn Roberts «el crecimiento del PIB puede medir la riqueza de un Marajá pero no la calidad de vida en un pueblo pesquero del Tercer Mundo»¹².

Al hablar de desarrollo será necesario, en consecuencia, partir de indicadores que vayan más allá del ingreso total del estado. Indicadores como la distribución del ingreso, la cobertura de distintas necesidades o el acceso a distintos servicios.

Un claro y conocido ejemplo de estos esfuerzos por identificar nuevos y mejores indicadores es el coeficiente Gini, que mide la distribución de la riqueza (0 sería lo menos igualitario y 1 lo más igualitario):



Fuente: CIA The World Factbook 2009.

¹⁰ Idem, pp 365.

¹¹ Idem, pp 358.

¹² Thomas, Caroline «Poverty, Development, and Hunger», op. cit., pp 456.

De manera similar, otros índices (Tehil, Atkinson, Dalton) buscan reflejar estas cuestiones.

El Índice de Desarrollo Humano

Con todo, probablemente el mejor índice elaborado hasta el momento para una mejor medición del desarrollo es el Índice de Desarrollo Humano, creado por el PNUD en 1990 con el objeto de situar «a la gente en el centro del proceso de desarrollo». Desarrollo como señalaba el PNUD «de la gente, por la gente y para la gente». Se trataba, en consecuencia, de centrarse no tanto en el nivel de ingresos como en el nivel de bienestar de la gente a largo plazo, valorando así en qué medida el crecimiento supone Desarrollo Humano¹³.

Para ello se ponía el acento en el «refuerzo de capacidades y la expansión de libertades»¹⁴ y se insiste en que las metas del desarrollo son la elección y la libertad, considerada esta última como vital para el desarrollo.

A estos efectos se harán evaluaciones no solo a nivel global, sino también regional y nacional¹⁵.

Todas esas iniciativas serán tanto más importantes en la medida en que se buscan soluciones colectivas para «acabar con la pobreza global», «promover la seguridad humana» y «establecer una sociedad justa y pacífica».

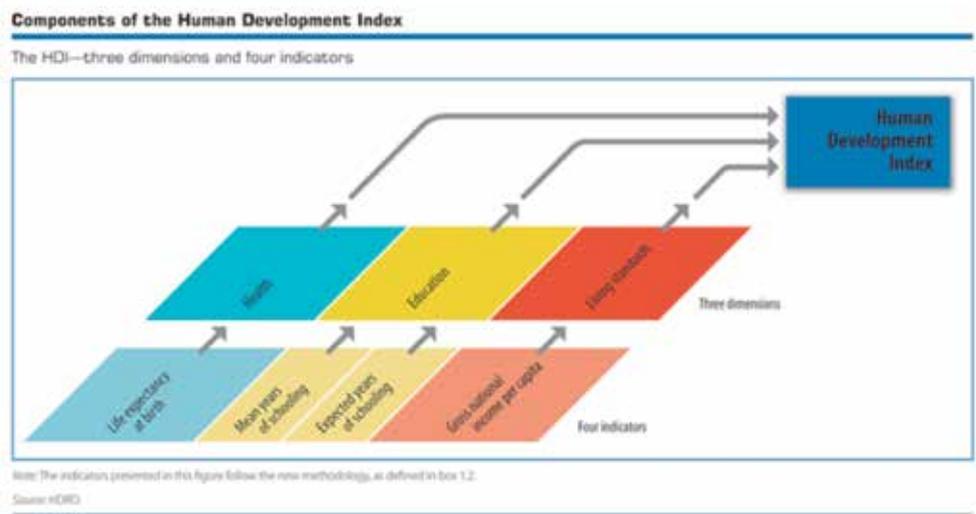
Ahora bien, medir el desarrollo así entendido requerirá recurrir a un índice complejo: el Índice de Desarrollo Humano. Para la construcción de dicho índice se tienen en cuenta tres grupos de variables:

- Una vida larga y saludable: medida según la esperanza de vida al nacer.
- Acceso a la educación y el conocimiento: tasa de alfabetización de adultos y tasa bruta combinada de matriculación en educación primaria, secundaria y superior. Años en educación obligatoria.
- Nivel de vida digno: PIB per cápita PPA en dólares internacionales.

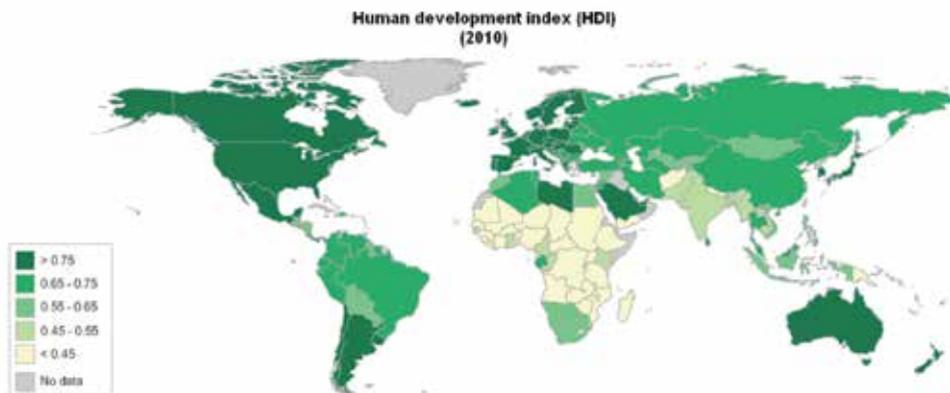
¹³ «Concept and Measurement of Human Development», United Nations Development Program, <http://hdr.undp.org/>.

¹⁴ «Handbook of Human Development: Concepts, Measures and Policies», United Nations Development Program, <http://hdr.undp.org/>.

¹⁵ «Regional, National and Local Human Development Reports», United Nations Development Program, <http://hdr.undp.org/>.



Fuente: PNUD.



Fuente: PNUD.

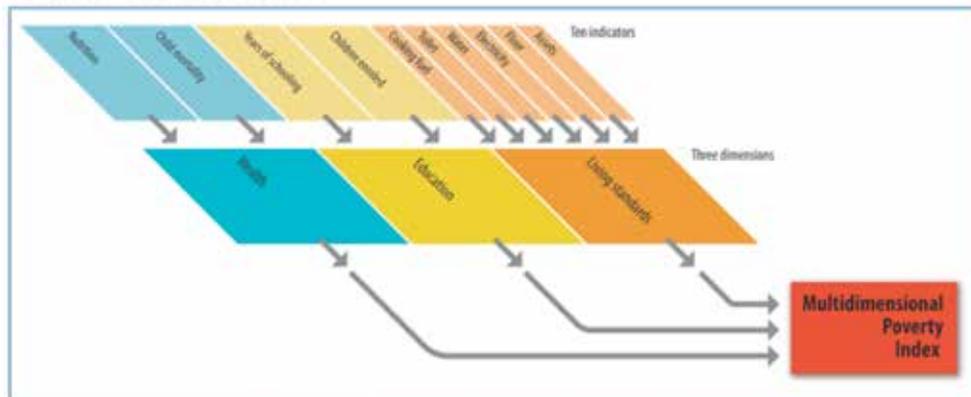
El índice aún proporcionará mayor información si acudimos a los índices desagregados¹⁶ ya que el índice de conjunto de un determinado estado puede, en realidad, ocultar diferencias entre grupos¹⁷. Esos grupos pueden ser definidos atendiendo a distintas características: ingreso, regiones geográficas o administrativas, áreas urbanas/rurales, grupo étnico y género.

¹⁶ «Composite indices: HDI and beyond» United Nations Development Problem, <http://hdr.undp.org/>.

¹⁷ Human Development Report 1990. Disponible en http://hdr.undp.org/en/media/hdr_1990_en_overview.pdf.

Components of the Multidimensional Poverty Index

MPI—three dimensions and 10 indicators

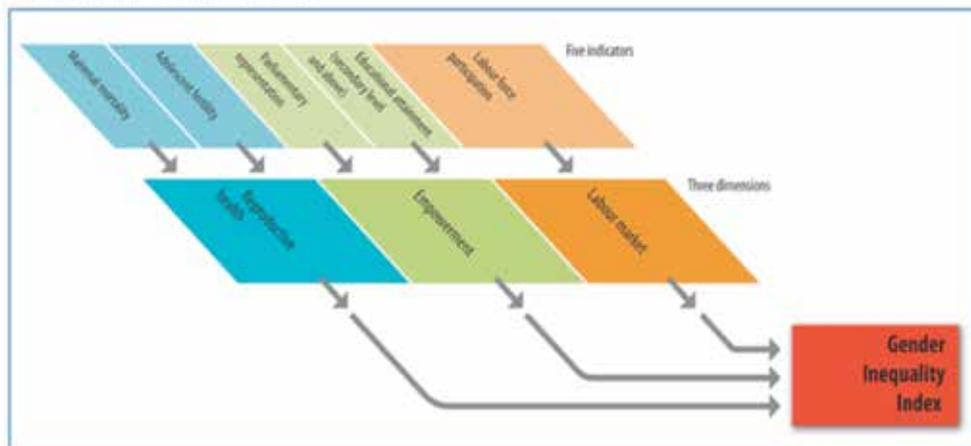


Note: The size of the boxes reflects the relative weights of the indicators.
Source: Alkire and Santos (2015).

Fuente: PNUD.

Components of the Gender Inequality Index

GI—three dimensions and five indicators

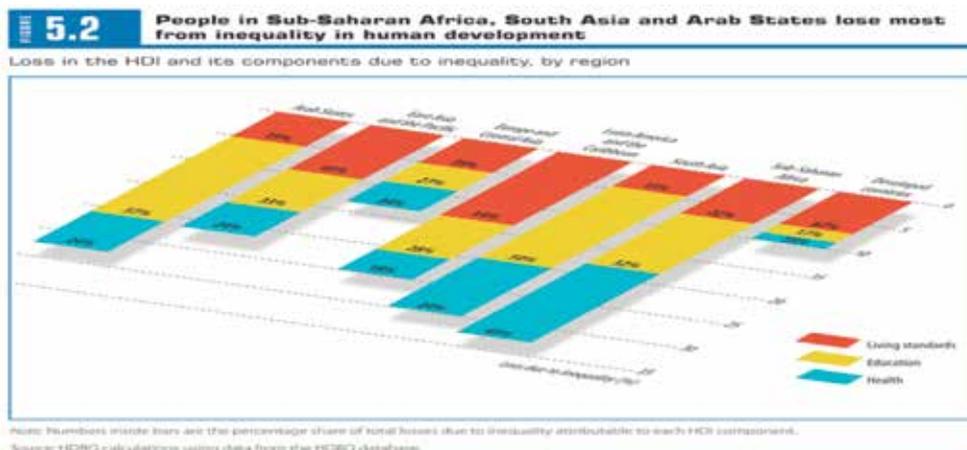


Note: The size of the boxes reflects the relative weights of the indicators and dimensions.
Source: HDRO.

Fuente: PNUD.

Igualmente útil es el IDH ajustado en función de la desigualdad, incorporado en 2010¹⁸. El índice está elaborado de manera que si la igualdad fuera perfecta, el HDI y el IHDI (en sus siglas en inglés) serían idénticos. Por el contrario, si hay diferencias en la distribución del ingreso, la educación o la sanidad el IDHI es menor que el IDH. En la práctica, la media de diferencia entre ambos es del 22%.

¹⁸ «Composite indices: HDI and beyond» United Nations Development Program, <http://hdr.undp.org/>.



Fuente: PNUD.

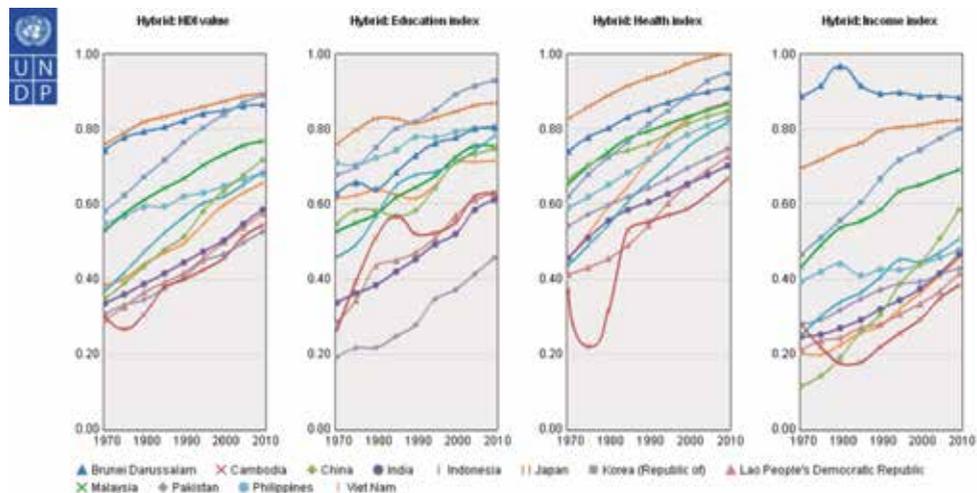
EL ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO Y ASIA

Como muestra el gráfico del IDH ajustado en función de la desigualdad que reproducíamos más arriba, la situación en Asia Oriental en lo que hace al Desarrollo Humano dista de ser óptima, pese a que buena parte de los estados tienen un nivel medio según este índice y algunos, incluso alto o muy alto, como indicamos en el cuadro siguiente:

País	IDH (2010)	Posición
Japón	0,884	11 (Muy alto)
República de Corea	0,877	12 (Muy alto)
Singapur	0,846	27 (Muy alto)
Brunei	0,805	37 (Muy alto)
Malasia	0,744	57 (Alto)
China	0,663	89 (Medio)
Tailandia	0,654	92 (Medio)
Filipinas	0,638	97 (Medio)
Indonesia	0,600	108 (Medio)
Vietnam	0,572	113 (Medio)
Timor-Leste	0,502	120 (Medio)
Laos	0,497	122 (Medio)
Camboya	0,494	124 (Medio)
Birmania	0,451	132 (Bajo)
Asia Oriental y del Pacífico (media)	0,643	
Estados Unidos	0,902	4 (Muy alto)
España	0,863	20 (Muy alto)

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del PNUD.

Con todo y, como se aprecia en los gráficos que incluimos a continuación es innegable la mejora progresiva de Asia Oriental en lo que a IDH se refiere:



Fuente: elaboración propia a partir de los datos y la aplicación informática del PNUD.

Así, tal y como se señala en el último informe (2010) sobre desarrollo humano en Asia Pacífico parece claro que la necesidad más acuciante en la región es el avance en la igualdad de género. Un avance que sería necesario tanto en cuanto a posibilidades de expresión como en lo que hace a las capacidades y los derechos como, por supuesto, en lo relativo a las oportunidades¹⁹.

El informe identifica como áreas clave de acción para corregir el problema son el refuerzo de la capacidad económica de las mujeres, el fomento de la posibilidad de que hablen con voz propia en asuntos políticos y el impulso de sus derechos legales.

Medidas para avanzar en el desarrollo humano

Se pueden alcanzar niveles razonables de desarrollo humano incluso con niveles bajos de ingreso²⁰ aunque tampoco cabe entender el desarrollo humano como incompatible con el crecimiento, sino que el desarrollo potenciará el crecimiento²¹. Así, por ejemplo, la inversión en educación puede suponer, a medio plazo, incluso un mayor nivel de crecimiento.

Lo determinante será, en consecuencia, la forma en que ese crecimiento se distribuye en beneficio de la gente²². De hecho, es interesante comprobar que no solo el

¹⁹ «Power, Voices and Rights», United Nations Development Program, <http://hdr.undp.org/>.

²⁰ Human Development Report 1990. Disponible en http://hdr.undp.org/en/media/hdr_1990_en_overview.pdf.

²¹ Torres, Teresa y Allepuz, Rafael *Tendencias a largo plazo del desarrollo humano*, A07 Economía Mundial, Globalización y Desarrollo, disponible en <http://www.ucm.es/info/ec/jec8/Datos/documentos/comunicaciones/Mundial/Torres%20Teresa.PDF>.

²² Human Development Report 1990. Disponible en http://hdr.undp.org/en/media/hdr_1990_en_overview.pdf.

crecimiento no siempre alcanza a amplios grupos de población, sino que la distribución del ingreso tiende a ser más desigual en los estados en vías de desarrollo que en los desarrollados.

En consecuencia, entre otras, algunas medidas que parecen razonables si se trata de avanzar en el desarrollo humano serán:

- La reestructuración de los presupuestos de gastos apostando por una mayor equidad en el gasto social.
- La creación de un entorno económico y financiero conducente al desarrollo humano.
- La articulación de medidas contra la pobreza.
- El desarrollo de políticas eficientes de implicación de las ONG.
- La introducción de medidas de promoción de la seguridad humana.
- El fomento de la democracia y el multiculturalismo.
- La introducción de medidas de control poblacional.
- La gestión ordenada de la creciente urbanización.
- La incorporación creciente de variables e indicadores al Índice de Desarrollo Humano.
- La introducción de elecciones libres, sistemas pluralistas, ausencia de censura, estado de derecho o garantías de libertad de expresión allí donde no existan.
- El respeto de los derechos humanos.
- La protección del medio ambiente y el mantenimiento de un entorno saludable.
- La gestión adecuada de las pandemias y otras fuentes de riesgos para la salud de carácter transnacional.

LA INDIA. EL DESPERTAR DEL ELEFANTE



D. PABLO BUSTELO
Investigador Principal (Asia-Pacífico)
del Real Instituto Elcano

LA INDIA. EL DESPERTAR DEL ELEFANTE

D. PABLO BUSTELO

**Investigador principal (Asia-Pacífico) del Real Instituto Elcano
Profesor titular de Economía Aplicada en la UCM**

INTRODUCCIÓN

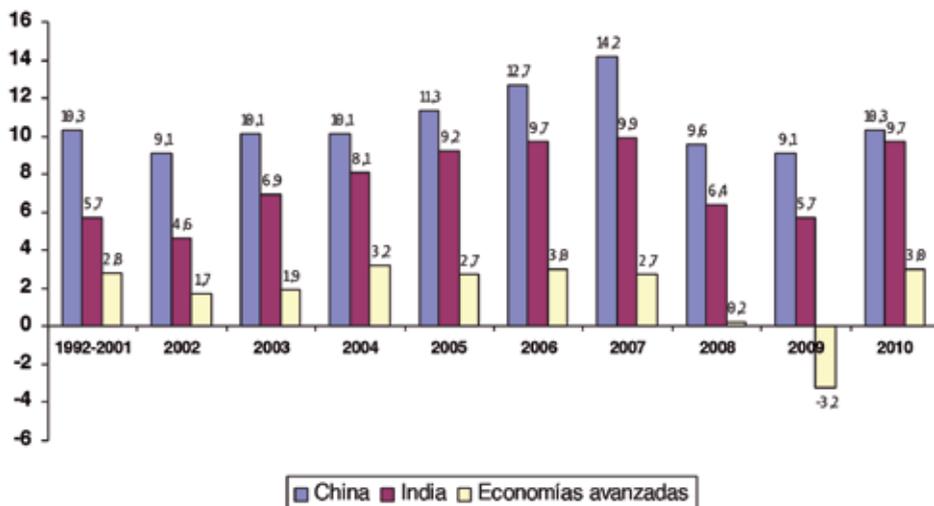
La India es, como es bien conocido, el segundo país más poblado del mundo (1.171 millones de habitantes en 2010). Tiene una superficie de 3,2 millones de km², aproximadamente seis veces la de España. Su renta por habitante es treinta veces menor a la española. La esperanza de vida al nacer es de 64 años (frente a 82 años en España). Otros datos destacables son la tasa de mortalidad infantil (de menos de un año) que, en 2009, era de 50 por mil (o 5%), frente al 4 por mil de España, y la tasa de alfabetización de adultos femenina, que en ese año, era solo del 51,3%, frente al 98,9% de España.

A escala internacional, el producto interior bruto (PIB) de la India fue en 2010 de 1,6 billones de dólares (mayor que el de España, de 1,4 billones). Fue el 9º mayor PIB del mundo, tras los de Estados Unidos, China, Japón, Alemania, Francia, Reino Unido, Brasil e Italia. Es de destacar que la economía de la India no es solo mayor que la de España sino también que las de Canadá (miembro del G7) o Rusia (miembro del G8).

LOS CONTORNOS DEL AUGES DE LA INDIA

Como puede verse en la figura 1, la India ha registrado un crecimiento económico muy alto especialmente desde 2003, cuando prácticamente llegó a una tasa del 7%. Esa tasa fue aumentando hasta llegar al 9,9% en 2007. Posteriormente, la economía india se vio muy afectada por la crisis financiera internacional, aunque se recuperó de manera rápida. Ha sido, tras la de China, la economía que más ha crecido en los últimos años. Es más, en 2010, el crecimiento de la India (9,7%) prácticamente igualó al de China (10,3%).

Figura 1. Variación del PIB en China, India y las economías avanzadas



Fuente: FMI.

Pero ya desde principios de los años 90 la economía india estaba creciendo alrededor del 5%, una tasa sustancialmente más alta que la de las economías avanzadas.

El resultado de ese diferencial entre el crecimiento indio y el del resto del mundo ha sido un aumento del peso de la India en el producto bruto mundial. Como puede verse en la tabla 1, la parte de la India en la economía global ha pasado del 1,7% en 1980 (casi la misma que China, con 1,9%) al 2,4% en 2010 (y una previsión del 3,1% en 2016, según el FMI). Entre 1980 y 2010, la parte de Estados Unidos ha disminuido del 26,1% al 23,3% y la proporción de la Unión Europea, pese a sus sucesivas ampliaciones, se ha reducido del 34,2% al 25,9%. También ha bajado el porcentaje de Japón, que alcanzó un máximo del 13,7% en 1990 y 2000, para luego caer al 8,7% en 2010.

Tabla 1. Peso en el producto bruto mundial, dólares corrientes, 1980-2016 (%)

	1980	1990	2000	2008	2010	2016p
China	1,9	1,8	3,5	7,4	9,3	12,4
India	1,7	1,5	1,4	2,1	2,4	3,1
Japón	9,9	13,7	13,7	8,0	8,7	7,2
Estados Unidos	26,1	26,2	29,1	23,5	23,3	20,8
Unión Europea	34,2	31,8	24,9	30,0	25,9	13,0

Fuente: FMI.

Pero no solo es interesante el creciente peso de la India en el producto bruto mundial sino que también reviste importancia su peso cada vez mayor en el incremento de dicho producto en unos períodos determinados. En la tabla 2 figura el reparto del aumento del

producto bruto mundial en 1980-1990, 1990-2000, 2000-2005, 2005-2010 y la previsión que ha hecho recientemente el FMI para 2010-2015.

Tabla 2. Contribución al aumento del producto bruto mundial, dólares corrientes, 1980-2015

	1980-1990	1990-2000	2000-2005	2005-2010	2010-2015
Unión Europea	29,6%	14,6%	39,5%	14,4%	16,9%
Japón	17,2%	16,4%	-0,9%	5,2%	4,1%
NEIA*	3,5%	5,7%	2,9%	2,1%	4,0%
Estados Unidos	26,3%	41,5%	20,1%	11,6%	14,8%
China	1,6%	8,1%	7,9%	20,9%	18,6%
India	1,3%	1,5%	2,5%	4,2%	4,3%
Resto del mundo	20,5%	12,3%	28,0%	41,6%	37,3%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

* nuevas economías industriales asiáticas (Corea del Sur, Taiwán, Hong Kong y Singapur)

Fuente: elaboración propia con datos del FMI.

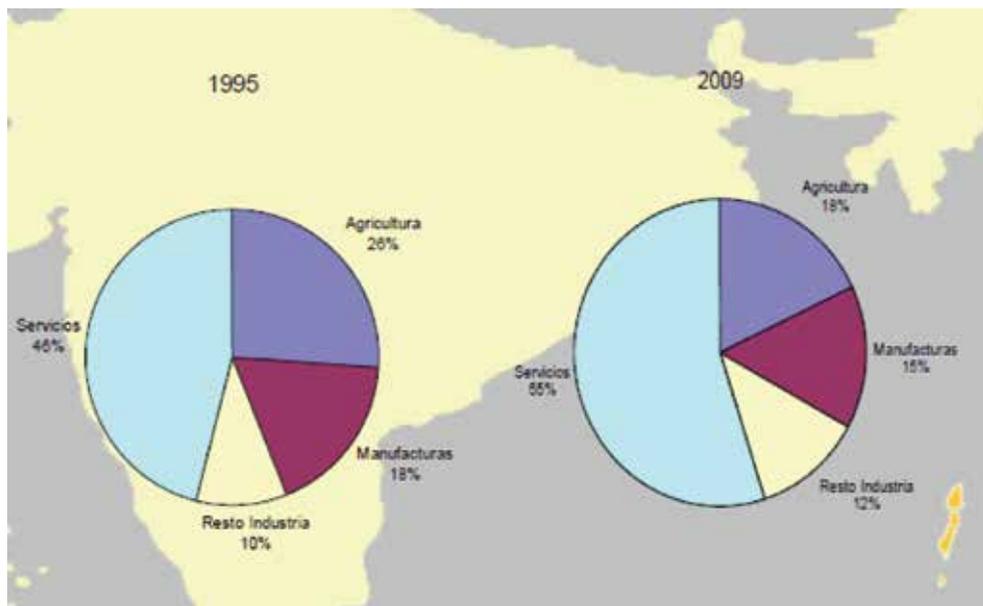
Lo más destacable es que la India explicaba apenas el 1,3% del crecimiento global en 1980-1990, proporción que ha aumentado hasta el 4,2% en 2005-2010 y que será, según las previsiones, del 4,3% en 2010-2015, un porcentaje mayor que el correspondiente a Japón (4,1%). En otras palabras, India está ya contribuyendo al crecimiento global más que Japón, que, sin embargo, tiene una economía varias veces mayor (5,5 billones de dólares frente a 1,6 billones en 2010).

Naturalmente, la contribución de la India al crecimiento global palidece frente a la de China, que supuso casi el 21% del incremento del producto global en 2005-2010, bastante más que la Unión Europea (14,4%) y que Estados Unidos (11,6%).

¿Cuáles son las bases principales del rápido crecimiento económico reciente de la India? A riesgo de simplificar, pueden señalarse dos principales. En primer lugar, el fuerte dinamismo de sus exportaciones de servicios de tecnologías de la información (*call centers*, diseño de páginas web, aplicaciones informáticas, BPO, KPO, etc.), que han pasado de 4.000 millones de dólares en 2000 a 30.000 millones en 2007 y a 60.000 millones en 2010. Esto es, la India ha conseguido duplicar sus exportaciones de servicios de tecnologías de la información entre 2007 y 2010, situándose ya entre los primeros exportadores mundiales en ese campo. En segundo término, una incipiente exportación industrial, cuyo ejemplo más significativo es el de las ventas al exterior de automóviles. Desde 2001-2002, esas exportaciones han crecido a una tasa media anual del 30% y han superado a las de China desde 2009. Es más, el potencial de la India en ese sector es enorme, porque el coeficiente exportador (exportaciones/producción) fue de apenas el 12,8% en 2009-2010. Si la India consigue implantarse como un gran exportador global en el sector de la automoción y si además consigue –lo que puede ser más difícil– competir eficazmente con China en otros sectores manufactureros, tal cosa puede suponerle un enorme impulso al crecimiento económico.

Con todo, todavía el sector industrial no ha conseguido despegar como en China. En 2009, las manufacturas suponían apenas el 15% del PIB, menos que en 1995 (18%), como puede verse en la figura 2. En realidad, el auge económico de la India hasta ahora se ha basado en un incremento prodigioso del sector servicios (46% del PIB en 1995 y 55% en 2009), lo que supone una pauta original de desarrollo, alejada de la habitual en Asia, en donde ha predominado la senda industrial seguida por Japón, los pequeños dragones, China o la mayor parte de los países de la ASEAN.

Figura 2. Distribución sectorial del PIB en la India, 1995 y 2009



Fuente: Banco Mundial.

LAS CONSECUENCIAS DEL AUJE DE LA INDIA

Aunque los efectos del auge económico de la India son muy diversos cabe señalar tres principales.

(1) El inicio de una espiral de crecimiento, debido a un aumento muy considerable de las tasas de ahorro y de inversión, que han alcanzado niveles que permiten al país crecer de manera sostenida. Algunos analistas creen que el crecimiento del PIB podría incluso ser mayor que el de China en los próximos años. A medio plazo, los analistas de HSBC consideran que el crecimiento medio de la India podría superar al de China en 2020-2030. Así, la India se podría convertir en la tercera mayor economía mundial, tras China y Estados Unidos, en 2025-2030, según Goldman Sachs; podría ser la cuarta en 2022 y la tercera en 2028, según PriceWaterhouseCoopers; y la tercera antes de 2030 y la primera hacia 2050, según un estudio reciente de Citi.

(2) El aumento de su presencia política y cultural en el mundo. La presencia política de la India ha aumentado por su participación en el G20 y en las cumbres de los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica), además de por el acuerdo nuclear que firmó con Estados Unidos y por su pretensión de convertirse en miembro permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (lo que ha recibido recientemente el apoyo explícito del presidente Obama). En cuanto a la presencia cultural, es muy diversa. Baste indicar que Bollywood (por Bombay, hoy Mumbai) produce al año un número mayor de largometrajes que Hollywood (aunque principalmente para el consumo interno, aunque algunas películas indias empiezan a ser conocidas en Occidente). Otro dato interesante es que algunos especialistas afirman que la mejor literatura en inglés se está escribiendo hoy en día en la India y no en Estados Unidos, el Reino Unido o Australia.

(3) El aumento de la importancia militar del país. India, según los datos del SIPRI, tiene ya el 9º mayor presupuesto de Defensa del mundo (41.300 millones de dólares), por delante de Italia, y detrás de Estados Unidos, China, Reino Unido, Francia, Rusia, Japón, Arabia Saudita y Alemania. Es de destacar que, entre 2001 y 2010, los gastos militares de la India aumentaron el 54,3%, siempre según datos del SIPRI, mientras que disminuyeron en Japón, Alemania o Italia. Otro dato interesante es que la India dispone de un portaaviones (China no tiene todavía ninguno, aunque está fabricando uno sobre la base de un navío comprado a Ucrania) y que está construyendo otros dos, con miras a poder proteger en todo momento el océano Índico.

LAS VENTAJAS E INCONVENIENTES DE LA INDIA

Con una perspectiva a medio y largo plazo, no es descabellado afirmar que las ventajas de la India superan ampliamente a sus inconvenientes.

Entre los factores positivos destacan los siguientes: una población joven y pujante; una economía particularmente bien preparada para la sociedad del conocimiento; un tejido empresarial y profesional particularmente dinámico; una sociedad que lleva muchos años funcionando razonablemente bien manteniendo la unidad pese a una gran diversidad; y una política exterior multialineada.

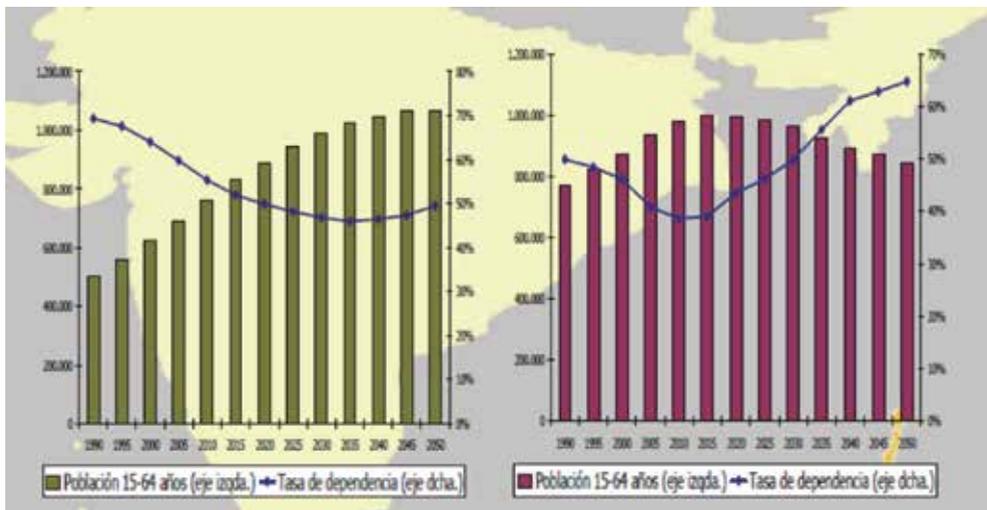
Entre los aspectos negativos hay que destacar varios: unas infraestructuras de transporte y comunicaciones que no están lo suficiente modernizadas; una insuficiente creación de empleo (debido a que el sector de servicios de tecnologías de la información es poco generador de puestos de trabajo); una pobreza extrema todavía muy extendida; un entorno geográfico problemático tanto hacia el oeste (Pakistán) como hacia el sur y el este (Sri Lanka y Bangladesh); la violencia sectaria protagonizada, sobre todo, por la guerrilla maoísta de los llamados naxalitas; y la fragmentación política de un país multiétnico y multirreligioso.

Por razones de espacio, destacaremos solo las ventajas demográfica y relacionada con el tejido empresarial y profesional y los inconvenientes relativos a unas infraestructuras insuficientes y poco modernas y a la extensión de la pobreza extrema.

La primera ventaja importante de la India –especialmente con comparación con China– es la población, que es joven, dinámica y que no ha entrado todavía, a diferencia de la de su vecino oriental, en fase de envejecimiento. La edad mediana de la población fue, en 2010, de 25 años en la India y de 34 años en China. La tasa de crecimiento de la población fue, en 2005-2010, de 1,43% en la India y de 0,51% en China, debido a una tasa de fecundidad (número medio de hijos por mujer en edad de procrear) de 2,7 en la India y de 1,6 (muy por debajo de la tasa de reemplazo generacional) en China.

Esas diferencias hacen prever una evolución muy distinta de la población en edad de trabajar (entre 15 y 64 años) y de la tasa de dependencia (dependientes –esto es, menores de 15 años y mayores de 64 años– en proporción de la población en edad de trabajar) en los dos países. La figura 3 recoge, en su parte izquierda, el caso de la India. Se observa que la población en edad de trabajar seguirá aumentando hasta mediados de siglo mientras que la tasa de dependencia continuará cayendo hasta 2035. En otras palabras, la India tiene una «ventana de oportunidad» demográfica hasta 2035 (otro asunto es que sea capaz de aprovecharla plenamente). La parte derecha de la figura 3 recoge el caso de China, cuya tasa de dependencia está aumentando ya desde 2010 y cuya población en edad de trabajar alcanzará un máximo, en valor absoluto, hacia 2020, fecha a partir de la cual empezará a disminuir. Las previsiones a largo plazo indican que la población en edad de trabajar se reducirá en China desde 989 millones en 2020 hasta 790 millones en 2050 mientras que en la India crecerá de 790 millones en 2010 a 1.142 millones en 2055, año en el que empezará a disminuir.

Figura 3. Población en edad de trabajar y tasa de dependencia en India (izquierda) y China (derecha), 2000-2050



Fuente: Naciones Unidas.

La otra gran ventaja de la India es un tejido empresarial y profesional muy dinámico e internacionalizado, gracias, en buena medida, a su dominio del idioma inglés. A diferencia de

las grandes empresas chinas, muchas de las cuales son estatales y están sujetas a condicionantes políticos, las multinacionales indias (Tata, Reliance, TCS, Infosys, Wipro, etc.) son empresas privadas particularmente ágiles. Por añadidura, la diáspora india es muy importante. Hay más de 100.000 estudiantes indios inscritos en universidades de Estados Unidos. Hay muchos profesionales en Occidente, muchos de ellos en sectores de alta tecnología, que, al parecer, están empezando a regresar a la India, a medida que mejoran las condiciones laborales y de vida en el país.

En cuanto a los inconvenientes, el más destacado es el de las infraestructuras, que están mucho más subdesarrolladas de las de China y a las que el gobierno presta una mucho menor atención. En la tabla 3 se observa que, salvo en la proporción de carreteras pavimentadas, donde los dos países están más o menos a la par, en transporte marítimo y aéreo, así como en telefonía y uso de Internet, las diferencias son enormes y, en ocasiones, mucho mayores que la distancia entre los PIB y las rentas per cápita (que es, en el primer caso, de 1 a 4, y, en el segundo, de 1 a 3).

Tabla 3. Infraestructuras. Comparación de India y China

			India	China
Carreteras pavimentadas	2000-2009	%	49,3	53,5
Tráfico de contenedores	2009	TEU	7.889	105.977
Vuelos aéreos	2009	millones	2,140	0,046
Tel. fijos	2009	%	3	24
Tel. móviles	2009	%	45	56
Población con cobertura móvil	2008	%	61	97
Usuarios de Internet	2009	%	28,8	5,3
PIB	2009	billones de \$	1,37	4,98
PIB per cápita	2009	\$	1.220	3.650

Fuente: Banco Mundial.

El segundo inconveniente principal de la India es la todavía masiva pobreza extrema. En la tabla 4 se advierte que, pese a una mejora sustancial en los últimos años (aunque mucho menos rápida que en China), en 2005 todavía el 40% de la población india vivía con menos de 1,25 dólares (en PPA) de ingresos diarios mientras que nada menos que el 75% lo hacía con menos de dos dólares (en PPA). Los resultados en la lucha contra la pobreza de China han sido mucho más espectaculares que los de la India. Las razones son múltiples, pero quizá la principal es que China ha optado por una pauta de desarrollo basada en la exportación de productos manufacturados muy intensivos en trabajo, esto es, por una industria que ha generado muchos empleos y que, por tanto, ha contribuido ampliamente a la reducción de la pobreza.

Tabla 4. Pobreza, 1981 y 2005 (% de los hogares)

	1981	2005
<1,25\$ en PPA		
India	59,8	41,6
China	84,0	15,9
<2\$ en PPA		
India	86,6	75,6
China	97,8	36,3

Fuente: Banco Mundial.

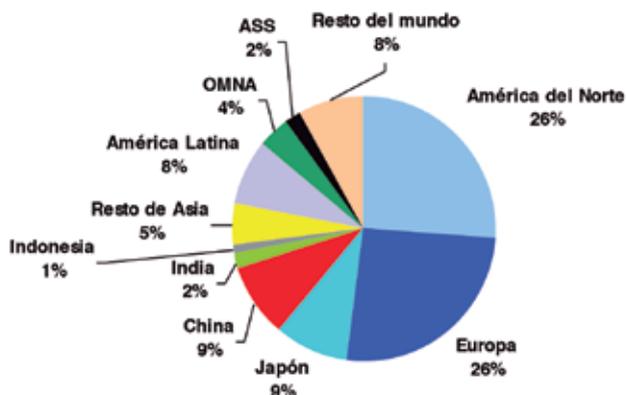
EL ESCENARIO 2050

Según un estudio reciente del Banco Asiático de Desarrollo, titulado *Asia 2050. Realizing the Asian Century*, a mediados de este siglo el panorama general de la economía mundial será muy distinto del actual. Entonces, de cumplirse las previsiones del BASD, Asia supondrá más de la mitad del producto bruto mundial (en 2010 representó aproximadamente el 25%). A los efectos de lo que aquí interesa, la India, que supuso apenas el 2% del producto bruto mundial en 2010, será responsable del 14% de ese producto en 2050, un porcentaje casi tan alto como el de América del Norte (15%), región constituida por Estados Unidos y Canadá.

En la figura 4 figura la distribución del producto bruto mundial en 2010 (a la izquierda) y en 2050, según las previsiones del BASD (a la derecha). Además de lo comentado hasta ahora, algunos aspectos adicionales son de destacar:

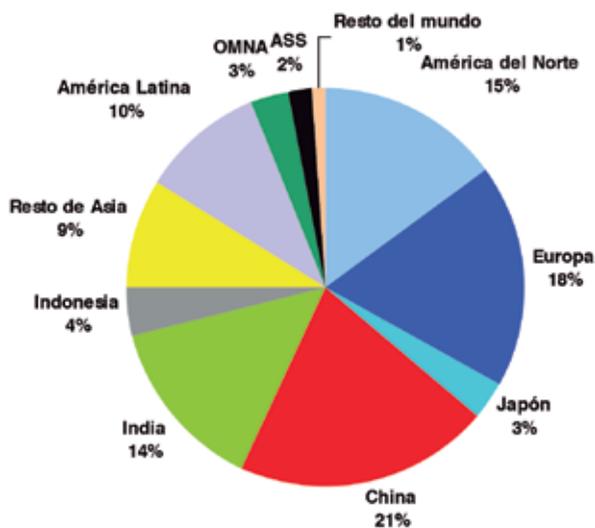
- en 2050, China será responsable del 21% de la economía global, es decir, más que toda Europa (18%);
- Indonesia, Japón y el resto de Asia sumarán en 2050 el 16%, esto es, más que América del Norte;
- Europa, América del Norte y Japón pasarán de suponer, conjuntamente, el 61% de la economía global en 2010 a representar únicamente el 36% en 2050;
- el peso relativo de América Latina y el Caribe, pese a tratarse de otra zona emergente, apenas aumentará entre 2010 y 2050, del 8% al 10%;
- Oriente Medio, el Norte de África y el África Subsahariana mantendrán su peso relativo.

Figura 4. El producto bruto mundial en 2010 y 2050
2010



Fuente: FMI.

2050



Fuente: BASD.

CONCLUSIONES

De las páginas precedentes se pueden extraer las cuatro siguientes conclusiones generales. En primer lugar, la India ha registrado un auge económico espectacular desde 2003 que, pese a haberse visto afectado negativamente en 2008 y 2009 por la crisis financiera internacional, ha resurgido con fuerza en 2010, cuando la India ha crecido casi tanto como China. Es más, algunos analistas anticipan que la India superará a China en tasa de crecimiento del PIB en los próximos años. En segundo término, las conse-

cuencias principales de ese auge han sido la inmersión del país en una espiral del crecimiento, una cada vez mayor presencia política y cultural en el mundo y una importancia militar cada vez más destacada. En tercer lugar, todo parece indicar que las ventajas del país, entre las que cabe destacar su población joven y su dinámico tejido empresarial y profesional, superan con creces a los inconvenientes, como son el carácter atrasado de muchas infraestructuras de transporte y comunicaciones y la persistencia de una pobreza extrema. Por último, algunas previsiones anticipan que hacia mediados del siglo XXI la India será la segunda mayor economía del mundo, solo superada por China, y que representará el 14% del producto bruto global, esto es, caso tanto como América del Norte.

RUSIA. UNA POTENCIA ENERGÉTICA



D. RAFAEL FERNÁNDEZ SÁNCHEZ
Profesor de Economía de Rusia de la UCM

RUSIA. UNA POTENCIA ENERGÉTICA

D. RAFAEL FERNÁNDEZ SÁNCHEZ
Profesor de Economía de Rusia de la UCM

Rusia es una de las cuatro economías encuadrada en el selecto grupo de los BRIC. Esta adscripción está justificada a la vista de: a) su gran tamaño, b) su fuerte ritmo de crecimiento económico y c) su todavía baja renta por habitante.

a) *Gran tamaño económico y demográfico*: Los cuatro BRIC se encuentran entre los diez países más poblados del mundo. Rusia, con 140 millones de habitantes, ocupa el noveno lugar del ranking, con una participación del 2,1%. En términos económicos, Rusia es el sexto país más grande del mundo, solo por detrás de Estados Unidos, China, Japón, India y Alemania.

b) *Fuerte ritmo de crecimiento económico*: Desde el comienzo del siglo XXI, el PIB de Rusia ha aumentado a una tasa media anual del 6%, un ritmo inferior al de China e India, pero superior al de Brasil, y claramente más elevado que el de Estados Unidos, Alemania y Japón. En 2009, la caída del PIB fue muy brusca, pero la recuperación también ha sido muy rápida.

c) *Renta por habitante*: El carácter emergente de estas economías no solo obedece a su gran tamaño y fuerte crecimiento. Son además economías que «vienen de atrás», cuyos niveles de renta por habitante son mucho menores que los de los países más desarrollados. La renta por habitante de Rusia se sitúa por encima de la media mundial y es más alta que la de Brasil, China e India, pero tres veces inferior a la de los Estados Unidos.

Ahora bien, sin negar que los cuatro BRIC comparten algunas características comunes, otros muchos factores los diferencian. En el caso de Rusia, es difícil agotar

la enumeración de factores diferenciadores: la estructura demográfica, los niveles de formación de la población, la capacidad científica, el desarrollo industrial, el potencial militar... son solo algunos ejemplos. Pero si actualmente hay que elegir un elemento distintivo de la economía rusa que destaque muy por encima de cualquier otro ese es, sin duda, su poder energético.

Este poderío energético se asienta sobre tres hechos fundamentales: 1) la formidable dotación de recursos energéticos existente en el territorio, 2) el creciente aumento de los precios de estas materias primas, 3) y la reordenación del sector llevada a cabo por las autoridades a lo largo de la última década.

1. *La dotación de recursos:* Rusia es el primer productor mundial de petróleo, su participación en las exportaciones solo es superada por Arabia Saudí y dispone del 5% de las reservas mundiales de crudo, ocupando el séptimo lugar del ranking internacional por detrás de Venezuela y los cinco grandes productores de Oriente Medio. En el sector gasista, Rusia lidera todos los rankings: dispone del 25% de las reservas mundiales, aporta el 22% de la producción y el 21% de la exportación. A la fortuna de sumar grandes reservas de petróleo y gas, se añade la gran abundancia de carbón mineral: más del 18% de las reservas del planeta, solo por detrás de los Estados Unidos. Finalmente, Rusia también posee importantes reservas de uranio lo que le permite ser autosuficiente en la producción de energía nuclear, donde destaca como tercer consumidor mundial. Además de todo ello el país cuenta con una gran capacidad de refinación –lo que le permite ser el primer exportador mundial de productos derivados–, es dueño de la mayor red del mundo de distribución de energía y dispone de un buen racimo de empresas energéticas verticalmente integradas que se encuentran entre las más grandes del planeta.

2. *El aumento de los precios:* El valor de esos recursos se ha incrementado sustancialmente a lo largo de los últimos diez años merced a la fuerte subida de los precios energéticos. En 1998, el precio del crudo que se había mantenido en niveles muy moderados a lo largo de toda la década de los noventa llegó a situarse por debajo de los diez dólares el barril. A partir de ese mínimo inició un ascenso paulatino hasta 2004, seguido de una escalada vertiginosa desde ese año hasta el verano de 2008 cuando llegó a alcanzar un máximo histórico de 145 dólares por barril. A la brusca caída que vino a continuación le siguió un rápido efecto rebote que ha vuelto a situar los precios en el entorno de los cien dólares. Esta revalorización ha afectado también al gas, cuyo precio está indexado al petróleo, y al resto de los productos energéticos.

Estas subidas de precios han sido fundamentales para impulsar la recuperación de la economía rusa, que se inicia pocos meses después de la crisis financiera sufrida en agosto de 1998. La subida de precios dio lugar a un rápido crecimiento de las exportaciones, facilitó el pago de la deuda externa y puso fin al desequilibrio presupuestario; también contribuyó a restablecer el sistema de pagos, remonetizar la economía, elevar los salarios y expandir la demanda interna. La Presidencia de Vladimir Putin, estrenada en la primavera de 2000, se vio enormemente favorecida por esta rápida y sorprendente recuperación económica, haciendo al poder político tomar conciencia de la extraordinaria importancia estratégica del sector energético.

1. *La reordenación del sector:* durante la década de los noventa, se procedió a una precipitada liberalización y privatización del sector energético, en un contexto de profundo desorden económico y social. El resultado fue el debilitamiento de las empresas del sector encargadas de gestionar esos recursos, modernizar los equipos, explorar nuevos campos y abrir mercados en el exterior. Así, a la llegada de Putin, el ordenamiento y recontrol estatal del sector se convirtió en un objetivo fundamental del nuevo poder político. En el sector del gas, la propiedad estatal de Gazprom se amplió al 51% y se renovó por completo la cúpula directiva de la compañía. De esta forma, Gazprom dejó de ser un estado dentro del Estado y se convirtió en un gigante al servicio de las estrategias políticas y económicas de la Administración presidencial. En el sector petrolero, esta administración llevó a cabo un ataque directo contra los oligarcas más díscolos. El encarcelamiento de Jodorkovsky permitió a Rosneft, la empresa pública, hacerse con Yukos, la mayor compañía del país. La venta posterior de Sibneft a Gazprom hizo que en 2005 las empresas de participación estatal controlaran cerca de la mitad del sector. Al mismo tiempo, las dos grandes privadas (Lukoil y Surgut) quedaron bajo la dirección de gentes próximas al poder político. Más adelante, se acrecentó la presión sobre la quinta en discordia (TNK-BP), para que la empresa ganara autonomía con respecto a las estrategias de la transnacional británica.

Estas tres cuestiones, relacionadas entre sí, y vinculadas al mismo tiempo al nuevo orden económico y político instaurado a lo largo de los últimos diez años han determinado la reemergencia de Rusia como una superpotencia energética. No obstante, este enorme potencial se encuentra limitado o matizado por cuatro hechos fundamentales: a) el paulatino agotamiento de sus yacimientos más accesibles y el elevado coste relativo de la extracción; b) el alto nivel de consumo doméstico, el uso ineficiente de la energía y los desequilibrios en el balance energético, c) la concentración de las exportaciones en el continente europeo, con el agravante de que las relaciones con las antiguas repúblicas soviéticas siguen un patrón anómalo e inestable, y d) las debilidades de la economía rusa que hacen que esta sea muy dependiente del sector energético, lo que a su vez hace a este en exceso vulnerable a los vaivenes políticos y económicos.

- a) *El paulatino agotamiento de sus yacimientos más accesibles y el elevado coste relativo de la extracción:* a pesar de la fuerte subida de los precios, el aumento de la producción de gas a lo largo de la última década ha sido muy moderado. En el caso del crudo, el crecimiento de la producción fue muy intenso a principios de la década, pero desde 2005 se ha ralentizado mucho. Esta dinámica coincide con la evidencia de que los grandes yacimientos de petróleo y gas puestos en explotación durante la época soviética, que actualmente aportan en torno al 90% de la producción rusa, están empezando a tocar a techo. En adelante, el output de los megacampos de Tyumen y Nadym (Siberia occidental) comenzará a descender. Rusia dispone de reservas más que suficientes en otras regiones. El problema es que deben realizarse enormes inversiones para la puesta en explotación de esos territorios, remotos y de difícil acceso, donde los costes de extracción son más elevados. Así pues, la limitación no está en la dotación de recursos, sino en que quizá falte tiempo y dinero para convertir toda esa ingente cantidad de reservas en productos comercializables.

- b) *El alto nivel de consumo doméstico y el uso ineficiente de la energía:* el esfuerzo productivo que tiene que realizar Rusia para sostener sus exportaciones es enorme, en la medida que en su propia economía absorbe una formidable cantidad de combustibles fósiles. Las bajas temperaturas y la estructura productiva, todavía muy orientada a sectores intensivos en energía, contribuyen a mantener un alto nivel de consumo interno; pero el factor más determinante es la manera exageradamente ineficiente en la que se utilizan esos recursos. A lo largo de los últimos años, la intensidad energética, mucho más alta que la de otros países de igual o mayor renta por habitante, se ha reducido de manera considerable; pero ello se ha debido sobre todo al proceso de desindustrialización y el avance del sector terciario. La ineficiencia apenas se ha corregido y mientras siga siendo tan alta Rusia se enfrentará a límites importantes a la hora de explotar internacionalmente su extraordinaria capacidad para producir petróleo, gas y carbón. Así pues son urgentes las políticas (inversoras y regulatorias) destinadas a mejorar el ahorro energético, que tendrán que ir acompañadas de una reorientación del balance energético, actualmente muy desequilibrado. Baste señalar que el gas natural representa casi el 55% de la demanda primaria de energía.
- c) *La concentración de sus exportaciones en el continente europeo:* Europa es el destino mayoritario de las exportaciones de crudo y casi el único de las ventas de gas. Este hecho cuestiona la importancia global de Rusia, pues limita su papel al de superpotencia regional. Esta concentración geográfica presenta además el agravante de que un quinto del petróleo y casi un tercio del gas se dirige a países de la CEI bajo unas condiciones comerciales bastante excepcionales. En el caso del gas, las ventas a estos países se realizan a precios muy inferiores a los internacionales, que limitan considerablemente los ingresos de Gazprom por sus ventas al exterior. Ello hace que estos contratos estén sometidos a continuas revisiones en el intento de elevar esos precios, dando lugar a tensiones y conflictos reiterados que repercuten negativamente sobre terceros países y socavan la credibilidad de Rusia como abastecedor fiable de gas a su mercado principal, la Unión Europea.
- d) *Las debilidades de la economía rusa:* en torno al 60% de los ingresos por exportación y más de un tercio de los ingresos fiscales dependen de las ventas energéticas. En conjunto, el «éxito» económico de Rusia depende de la bonanza energética, como se pudo comprobar en 2009 cuando los precios del crudo cayeron súbitamente. Esta dependencia energética limita las ambiciones rusas y su capacidad de negociación internacional, pero también matiza los temores de aquellos que ven en Rusia una amenaza para la seguridad energética de los grandes países consumidores. Dadas sus debilidades internas, sus relaciones con el exterior tienen necesariamente que orientarse más hacia la cooperación que hacia el conflicto.

Este conjunto de circunstancias marcan los límites del poder energético de Rusia en el escenario internacional. Estas mismas circunstancias definen las líneas que guían su estrategia en el medio y largo plazo: a) Prioridad de sus relaciones con la Unión Europea, b) Defensa de su hegemonía en el seno de la CEI, c) Diversificación geográfica, y d) Fortalecimiento de su capacidad productiva.

- a) *Prioridad de sus relaciones con la Unión Europea*: Mantener relaciones estables y seguras con la Unión Europea es un objetivo prioritario, especialmente en el caso del gas. En este sentido caben destacar tres líneas principales de actuación.
- a. La primera tiene que ver con las infraestructuras de transporte. Rusia ha puesto en marcha la construcción del Nordstream, un gasoducto que comunica directamente con Alemania a través del Báltico, y el Southstream, que cruzando el mar Negro entra directamente en la Unión Europea a través de Bulgaria para abastecer a la esquina sudoccidental del continente, incluida Italia. De esta forma conecta con sus clientes principales evitando el tránsito por Ucrania y Bielorrusia.
 - b. La segunda va dirigida a establecer relaciones cooperativas con las grandes empresas energéticas de la Unión Europea. E.On, RWE, Wintershall, ENI, GDF y Total, entre otras, participan en proyectos liderados por Gazprom, tanto para la explotación de campos en territorio ruso como para la construcción de gasoductos y plantas de licuefacción.
 - c. Al mismo tiempo, Gazprom compite y coopera con estas compañías a la hora de incrementar su presencia, con subsidiarias y compras de acciones en empresas europeas, en el interior de los mercados europeos de distribución y comercialización de gas natural.
- b) *Defensa de su hegemonía en el seno de la CEI*: batalla que se divide en dos frentes, el de exportación y el de importación. Por un lado, Rusia ha endurecido sus relaciones energéticas con Ucrania y Bielorrusia, dependientes del gas y el petróleo ruso, cuando estos países, especialmente el primero, han dado muestras inequívocas de querer distanciarse políticamente de las influencias e injerencias de Moscú. Por otro lado, Rusia ha procurado preservar su posición privilegiada en Asia central, donde Turkmenistán, Uzbekistán y Kazajistán dependen de Rusia para dar salida a sus exportaciones de gas y petróleo, respectivamente.
- c) *Diversificación geográfica*: la prioridad europea es compatible con una política dirigida a penetrar en los mercados asiáticos, que cuentan con un enorme potencial de crecimiento. Ello permitiría a Rusia reforzar su posición negociadora con Europa y empezar a convertirse en un jugador auténticamente global. Para 2030, Rusia prevé que Asia represente más del 20% de sus exportaciones. Actualmente, apenas llegan al 5%, gracias a las ventas que realiza desde la isla de Sajalín. Para elevar ese porcentaje, es esencial que Rusia logre culminar sus negociaciones con China para empezar a vender gas y petróleo procedente de Siberia oriental a través de los gasoductos y oleoductos que están actualmente en construcción.
- d) *Fortalecimiento de su capacidad productiva*: en último lugar, pero no por ello menos importante, Rusia tiene prevista una formidable expansión de su territorio energético hacia el norte y el este del país. La puesta en explotación de estas áreas permitiría multiplicar su capacidad productiva, pero la complejidad técnica y financiera de estas inversiones hace pensar que los planes avanzarán con bastante más lentitud de la inicialmente prevista. No obstante, el «mapa energético» de Rusia está abocado

a sufrir grandes cambios a lo largo de las próximas décadas. De la orientación de estos cambios dependerá en buena medida el alcance de la estrategia de diversificación exportadora. Si la apuesta inversora se concentra en los territorios del este, los mercados de Asia tenderán a adquirir una importancia creciente; si, por el contrario, las inversiones se localizan en el norte es probable que Europa continúe siendo el destino principal de las exportaciones de crudo y el único de referencia en el caso del gas.

PONENCIAS DEL ÁREA 4
Seguridad global

LA POSICIÓN DE ESTADOS UNIDOS



D. AMIN TARZI
Director del Departamento de Estudios de
Oriente Medio, Marine Corps University,
Quantico, Virginia

LA POSICIÓN DE ESTADOS UNIDOS

D. AMIN TARZI

Director del Departamento de Estudios de Oriente Medio, Marine Corps University, Quantico, Virginia.

Soy un antiguo marine del Cuerpo de Marines y mi área de estudio en the Marine Corps University es Oriente Medio, desde Egipto hasta Pakistán; pero ahora voy a tratar varias áreas de interés en nuestra estrategia global como un todo global.

FORTALECIMIENTO DE LOS INTERESES NACIONALES DE ESTADOS UNIDOS

Es muy importante al tratar de la seguridad de los Estados Unidos tener en cuenta a sus habitantes, a sus aliados y amigos (como por ejemplo, las alianzas como la OTAN), a estados que no están dentro de las alianzas (como algunos europeos) y que juegan un papel importante como Japón, Australia, a estados amigos como Pakistán, Arabia Saudí, etc., y repito que no forman parte de ninguna alianza.

Los Estados Unidos buscan el desarrollo basado en una economía fuerte, innovadora, y creciente en un sistema económico internacional abierto que impulse la oportunidad y la prosperidad. Lo que se conseguirá por medio de un estrechamiento de la cooperación, no solo con los países aliados de la OTAN sino también con otros países. Estamos imbuidos de un modelo de economía de mercado libre. Si revisamos nuestra historia, podemos analizar lo que la Armada contribuyó en el pasado a la creación de esta riqueza. Tuvieron que hacer frente a problemas como la piratería, como sucede hoy, pero para desarrollar un imperio o un estado, es necesaria una armada potente. Esta es una forma de ver, de demostrar que nuestra Armada forma parte esencial de la seguridad.

Nuestra sociedad se funda en el respeto por los valores universales tanto a nivel nacional como internacional. Tratamos de mantener esos valores vivos como son la democracia y los derechos humanos.

Creemos en un orden internacional que promocióne la paz, la seguridad y la oportunidad por medio de una cooperación más fuerte para afrontar los retos a nivel global; este es otro de los factores a tener en consideración. Es necesaria una fuerte cooperación, podemos deducirla del título de este curso. Estamos inmersos en un mundo multipolar y es vital una estrecha colaboración entre los países que somos amigos o aliados y también necesitamos compartir directamente estas cuestiones.

FILOSOFÍA DE LOS ESTADOS UNIDOS

La filosofía de los Estados Unidos ante el nuevo orden mundial se basa en la confianza en los asuntos a considerar actualmente mediante alianzas firmes. Nuestro punto de vista es que debemos fomentar las alianzas, como la OTAN; y aún más allá de ella establecer relaciones con países y amigos que nos hace fuertes y con los que compartimos responsabilidades como Japón, la República de Corea, Australia, o Nueva Zelanda que no son parte de la OTAN, y que nos hace tener confianza mutua.

Es necesario decir que nuestro país tiene un poder militar sin precedentes, con una capacidad de proyección fuera de nuestras fronteras inigualables. Ningún país puede hacerlo, ni siquiera China, y aunque puede hacerlo en el futuro no la alcanzará al menos en una década, Estados Unidos es la única nación capaz de proyectar y mantener operaciones a gran escala a grandes distancias sobre todo después de la caída de la Unión Soviética.

Otro punto importante es que confiamos en el crecimiento de la economía en nuestra fuerte democracia que se encuentra en constante evolución. Tenemos que aprender de nuestro pasado. Esto se refleja hoy en muchos ciudadanos de los Estados Unidos cuyas familias provienen de otros países, como por ejemplo el mismo presidente Obama. Estos ciudadanos se adaptan rápidamente y forman parte del país de un modo inmediato. Mi caso: nací en Europa, mi padre era de Afganistán, serví en el ejército de Estados Unidos. Esto es lo que significa democracia en evolución. Nuestra ciudadanía es dinámica.

Mi país cree en el fortalecimiento de las alianzas y en el fomento de las relaciones entre las naciones. Ninguna nación –no importa su fortaleza– puede superar los retos en solitario. Tenemos el ejército más poderoso pero ninguna nación, ni siquiera Estados Unidos, aunque sea muy fuerte, puede caminar por sí sola. Cuando cayó la Unión Soviética se pensó que nuestra nación era todopoderosa pero debemos tener presente que no podemos hacer las cosas solos. Por ejemplo, en Afganistán necesitamos una coalición. La piratería o Libia son parte del mismo problema.

Un entorno complejo

Estados Unidos afronta un entorno complejo a nivel mundial y un paisaje de seguridad incierto en el que el camino del cambio continúa en constante aceleración. Ya no es como en el período previo a la guerra fría, donde teníamos un paraguas y la Unión Soviética tenía el suyo; éramos el primer mundo, los comunistas eran el segundo, y el

resto de los países formaban el tercero. Después de la caída del Muro de Berlín ya hay un solo mundo con varios países que son emergentes.

La distribución de una política, economía y potencia militar es cada vez más difusa. Pongamos el ejemplo de Brasil, un gigante con el que tenemos buenas relaciones, que está asumiendo, no solo una economía emergente, fantástica, sino también unas nuevas responsabilidades y nuevos retos. Hoy en Sudamérica tenemos muchas y buenas relaciones, como Brasil, que es un país emergente en su economía y que está alcanzando nuevas responsabilidades o, la India o Indonesia, que están creciendo pero asumiendo más responsabilidades también. Los países cada vez tienen más retos; mi país, su país, cada vez todo es más complejo. Contamos con países emergentes como Brasil, Rusia, India y China y, también hay dos países más, que son Indonesia y Sudáfrica, que cada vez tienen más retos que asumir.

Tenemos en cuenta una China emergente, como el país más poblado de la tierra, y la India, la democracia más grande del mundo. Estos dos países continuarán dando forma al sistema internacional que ya no estará tan definido como antes. Todo el mundo está poniendo sus miras en China y en la India. China se puede asemejar a un milagro, económica y militarmente. La India es la democracia más grande del mundo. Su país es una democracia, mi país es una democracia pero la India es la democracia más grande del mundo.

El mundo de hoy requiere un fuerte liderazgo y creer en las alianzas. El complejo ambiente donde nos movemos hace que se tenga que resaltar que necesitamos alianzas; ningún país puede liderar solo, tenemos que liderar formando alianzas.

Estrategia de Defensa

Tenemos un reto estratégico de Defensa. Debemos ser predominantes en los conflictos actuales; tenemos soldados (hombres y mujeres) desplegados; hay bajas, y siempre es duro para todos. La primera prioridad es ser predominante como en Afganistán o Irak. En ambos casos, los países aliados han constatado que en estas guerras se producen numerosas bajas.

Está en nuestra voluntad quebrantar, dismantelar y derrotar a Al-Qaeda y eliminar sus santuarios en los países donde esté. Osama Ben Laden murió pero Al-Qaeda no es un solo individuo. Es muy importante eliminar y evitar que en nuestro suelo haya nuevos ataques, en Nueva York o en su capital, Madrid.

Otro punto a considerar es que debemos prevenir los conflictos y disuadir a los que los provocan. Para ello, debemos hacer un uso integrado de la diplomacia y la defensa, junto con la inteligencia, también hacer uso del cumplimiento de la ley y utilizar las herramientas para el desarrollo de la economía a nivel estatal. No solo es el poder lo que ayuda a los países a resolver los conflictos, sino la educación, la inteligencia y la instrucción que permiten alcanzar mejores resultados en este mundo tan complejo por medio del uso de herramientas políticas y económicas.

En las guerras de hoy no se combate como en las de antes. Cuando era *marine* todo era blanco o negro. Los buenos y los malos. Como los actores en las películas del oeste donde el bueno llevaba sombrero blanco y el malo sombrero negro. Hoy nadie lleva sombrero blanco o negro. El sombrero es gris. Nos movemos en una escala de grises. Los *marines* de hoy tienen mejor equipo, tecnología, apoyo médico, pueden ver de noche, pero su trabajo es mucho más difícil de lo que el mío lo fue nunca. Tenemos que entendernos como lo hacemos ahora aquí. Hoy tenemos que tener la noción de que nuestros diplomáticos, soldados, nuestros políticos, nuestra inteligencia, o nuestra policía, tienen un trabajo más confuso. Esto significa que tenemos que hacer mejor trabajo en educación, en diplomacia, tener un entendimiento más estrecho, estar seguro de que el diplomático entiende al militar y que el de inteligencia entiende al diplomático. Si no hacemos esto en este ambiente tan complejo, no tendremos éxito. Sí, somos mucho más poderosos pero alcanzaremos el objetivo con un coste más alto. Si usamos la educación, la instrucción, y la inteligencia, alcanzaremos una preparación mejor en un mundo que es mucho más confuso.

Los Estados Unidos están preparados para derrotar a sus adversarios y obtener ventajas en una gran variedad de conflictos. En períodos medios y largos, las fuerzas de Estados Unidos deben planificar y estar preparadas para prevalecer en un amplio espectro de operaciones que pueden sucederse en múltiples teatros de operaciones al unísono.

Hay un punto que es particular de mi nación, y es que hay que proteger y mejorar la fuerza voluntaria. Nuestras fuerzas son 100% voluntarias, no son obligatorias ni hay reclutamiento forzoso. Tenemos que integrar nuestras fuerzas porque la economía así lo exige, no es algo extraño y además forma parte de la estrategia como un todo. Es el mismo caso que en Libia. En este sentido se necesitan no solo hombres y mujeres de uniforme sino también civiles que puedan ayudar en diferentes escenarios, por ejemplo, que sepan de agricultura, medicina, comercio, industria, religión, etc.

El uso militar de nuestras fuerzas, exclusivamente, hace que la insurgencia consiga sus éxitos con facilidad. Lo segundo es fortalecer la parte principal de la política de defensa y el planeamiento así como permitir la expansión de la Fuerza Expedicionaria Civil. Si le enseñamos a un granjero cómo hacer mejor su trabajo, él nos aceptará. De ahí que sea tan importante este equilibrio entre las fuerzas militares y las civiles. Cuando los habitantes de los países ocupados se dan cuenta de lo que las fuerzas militares ofrecen es mejor de lo que pueden conseguir por sí mismos, se obtienen muy buenos resultados. Estamos en un momento de expansión de la fuerza expedicionaria. Estamos entrenando a civiles para desplegar porque la situación del mundo es muy compleja. Hay sitios que no se requieren soldados, sino personas que sepan de agricultura y de otros temas.

Cuando era *marine* tenía un trabajo muy claro que desarrollar, pero hoy la fuerza militar tiene que ir en consonancia con la fuerza civil y trabajar junto con la población de la zona y así, la insurgencia percibirá que lo que hacemos y ofrecemos es mejor que lo que ofrecen ellos. No se trata de ganar militarmente, sino ofrecerles mejores alternativas para ganar sus corazones y mentes. Enseñarles, hacerles saber que es mejor tener mejores granjas, enseñar a los lugareños cómo obtener mejor beneficio de los animales. Desde luego que hay gente que no comparte este punto de vista pero son una minoría,

así la población, el pueblo, verá quiénes somos. No se trata de matar a la gente. En la actualidad el desarrollo se entiende como un equilibrio entre la fuerza militar y el componente civil.

Situación de Defensa

He puesto una foto del portaaviones ‘*George Washington*’. Como he dicho antes fui *marine* y que me gustan las aguas abiertas, ver los horizontes en el atardecer y las maravillosas vistas en el amanecer que la marina me ha proporcionado.

Estados Unidos es una potencia global con responsabilidades globales. Tenemos en algunos lugares fuerzas permanentes y en otras fuerzas *rotatorias* como en Afganistán, en Irak o el Norte de África. Hay 400.000 militares estacionados o desplegados rotativamente. Se dan tres elementos claves de la situación en la defensa americana: el equipo, las capacidades y las fuerzas rotatorias en despliegues avanzados. Para que nosotros podamos liderar y que nuestros aliados tengan fe en ese liderazgo, tenemos que tener recursos para que nuestras acciones sean válidas; tenemos que tener fuerzas en lugares estratégicos, y todo esto se puede hacer mediante alianzas, o por acuerdos con países anfitriones.

Nuestra estrategia requiere del mantenimiento de redes de infraestructura e instalaciones alrededor del mundo. Una infraestructura que se garantice mediante tratados o acuerdos, que se puedan llegar a utilizar a través de alianzas como la OTAN, o por acuerdos bilaterales con naciones anfitrionas o por medio de acuerdos con varias naciones aunque no formen alianzas. Nuestras fuerzas se tienen que mover y tienen que saber donde pueden ir. Necesitamos cooperación con otros países; sin esta cooperación, nuestras fuerzas no se podrán mover e ir a donde tengan que ir. Es necesaria una cooperación multinacional que se alcance con acuerdos de cooperación como en Okinawa, aunque haya problemas como el ruido, el crimen u otros, nuestros representantes tratan los asuntos para resolverlos; y esta es nuestra filosofía de defensa: asegurar que los acuerdos tengan éxito, que la nación anfitriona esté conforme con lo que hacemos.

Es necesario que se tomen una serie de acuerdos, tratados, accesos, tránsito, y estatus de protección así como acuerdos con los aliados y países clave. Tenemos un poder global y una gran responsabilidad con nuestros países aliados. Estos países deben confiar en nuestro liderazgo. Esto se consigue trabajando siempre en cooperación, a veces se producen situaciones de discusión con algunos países pero al final se alcanzan las soluciones con una concesión mutua. Para cumplir con los objetivos, son necesarias las líneas de comunicación que son de vital importancia porque facilitan la cooperación en todos los sentidos.

Principios que determinan las decisiones de sobre el futuro de la defensa

Se requiere, como ya he descrito, fuerzas de Estados Unidos que sean relevantes y que desplieguen en lugares avanzados rotativamente. Las capacidades permitirán dispo-

ner de una presencia flexible, permanente y global para responder a las contingencias en conjunto a medida que vayamos hacia adelante. Hay que tener presente que el mundo se mueve en un sentido determinado y tenemos que ser capaces de mantener un equilibrio basado en unas estructuras permanentes y con capacidades que tengan mucha movilidad. En ocasiones no tenemos lo que se solicita, a veces la que no lo tiene es la nación anfitriona, pero lo importante es que se produce un entendimiento, una trayectoria sobre la cual se puede uno mover. A veces el Estado o la nación poseen un determinado recurso pero no es el que necesitas. Este sería un escenario adecuado de colaboración.

Los Estados Unidos cubrirán las necesidades que aseguren el apoyo a operaciones sucesivas en donde haya riesgo para las líneas de comunicación. Necesitamos una gran potencia marítima y tener las líneas marítimas abiertas; algunos las llaman 'puntos de ahogo'. Todos los países deben tener sus accesos abiertos, ustedes, nosotros, China, todos debemos tener las líneas abiertas para que exista progreso.

Nuestras capacidades deberían tener influencia en el exterior para que la nación anfitriona pueda colaborar con nosotros. Volvemos a la cooperación, no se trata de forzar a nadie. Si mi país tiene un objetivo, lo tratamos con la nación en cuestión, como el problema del ruido en Okinawa; tenemos ocho bases en Okinawa, las ciudades crecen alrededor y eso produce problemas. A veces no es fácil pero hay que estudiar cada caso. Teníamos bases en Filipinas que ya no serán nuestras nunca más.

LAS CAPACIDADES DEBEN PODER ADAPTARSE Y SER FLEXIBLES A MEDIDA QUE EL ENTORNO DE SEGURIDAD VAYA CAMBIANDO

Perspectiva de la visión regional

En primer lugar, reafirmar nuestro compromiso con Europa y la OTAN, incluido el desarrollo de las capacidades de defensa antimisil europeas. No es posible sin colaboración y aquí incluyo a Rusia.

Debemos trabajar con los aliados y países amigos para asegurar la paz en la región Asia-Pacífico. A China se le trata como un actor estratégico y potencia económica. Estados Unidos aprueba que China sea un actor en el contexto mundial. Desea una China próspera que tenga estrechos lazos de cooperación con Estados Unidos. China conforma un aspecto multidimensional y su relación afecta positivamente a ambos países. Básicamente, China tiene que afrontar nuevas responsabilidades en su aspecto global, no menos; se dice que ambos países están en conflicto. Personalmente observo que China en Oriente Medio podría equilibrar más la situación, tener más peso. Estados Unidos desea que China sea fuerte, que vaya adquiriendo más responsabilidades. En los años pasados mi presidente y los líderes chinos tuvieron muchas conversaciones. De hecho hay un grupo liderado por el Departamento de Estado, el Departamento de Economía y el Tesoro para estudiar temas de economía entre Estados Unidos y China, ya que nuestra economía está muy mezclada con la suya. No hay que olvidar a Brasil, India y Rusia para obtener el mejor beneficio de esa relación.

Estados Unidos considera que debe haber un equilibrio en las operaciones, dar respuesta a las crisis, y realizar acciones de prevención y disuasión de actividades en el desarrollo de la definición de defensa estratégica en Oriente Medio, África, y centro y sur de Asia. Consideramos que es fundamental el apoyo al esfuerzo empleado en la generación de capacidades de los países amigos en las regiones y Estados claves.

La idea principal es poder tener instituciones internacionales, junto a relaciones con la nación en desarrollo; en unas ocasiones es necesario el uso de la fuerza, en otras hay que emplear las fuerzas del orden público o bien, el uso del comercio. No es fácil la solución. No hay un libro que diga lo que tienes que hacer para encontrar la solución. Hay libros que pueden determinar lo que es ser un buen soldado, pero no existe un libro, en ningún idioma, que diga si esta o aquella es la mejor forma de combatir. Ahora hay una situación y un conflicto diferente, y este tiene relación, y aspectos, con la historia, con temas sociales, o económicos, que si se manejan mal pueden proporcionar malos entendimientos en un entorno que requiere soluciones complejas y contundentes.

Estrategia de Estados Unidos en un sistema global multipolar

La Estrategia de Estados Unidos en un sistema global multipolar se centra en fortalecer las instituciones internacionales y galvanizar la acción colectiva que pueda servir a intereses comunes, combatiendo el extremismo violento.

En lo referente a la diseminación de armas nucleares, Estados Unidos es consciente de que es un tema de la máxima importancia. El punto más sensible es Irán, que se supone posee este tipo de capacidad. El modo más eficaz de controlar su programa es mediante la resolución 1929 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas que fue aprobada por los cinco miembros permanentes, Rusia y China incluidas y, lo mejor es que estos dos países no se abstuvieron, mientras en que las resoluciones anteriores, sí lo hicieron. Es un tema que no tiene mucho calado público porque es un sistema de sanciones sobre asuntos científicos para evitar la producción de sistemas de armas que tenemos y que no entran en la esfera pública. Es de contenido multilateral y todos debemos trabajar en ello. Si uno de los países no colabora, habrá brechas, por eso todos somos corresponsables.

El papel de China es crucial al respecto. Los Estados Unidos desean que China tenga más protagonismo en el liderazgo en relación con los problemas con Corea del Norte. Por ejemplo, hemos tenido buenas relaciones con Rusia para luchar contra la diseminación de la tecnología nuclear y el material fisible. Desde la disolución de la Unión Soviética ha habido una buena relación entre Moscú y Washington para asegurar que estas armas no lleguen a manos equivocadas. A veces los éxitos no tienen mucho eco, no tienen un encabezamiento atrayente, pero nadie quiere dejar el material de fisión en manos de personas que desean hacer daño a la gente.

Alcanzar un crecimiento económico sostenible y equilibrado es nuestra mayor implicación estratégica para trabajar mano a mano con nuestros aliados. Los Estados Unidos consideran que la prosperidad de los pueblos trae la paz. Podemos observar América

Latina. Podemos observar esos países que van creciendo en economía y en democracia como Brasil y Chile. Colombia es un buen ejemplo y también Argentina. Debe haber un equilibrio en la prosperidad. No ocurre lo mismo en Asia que puede tener problemas económicos que afecten a la seguridad. El crecimiento económico es parte de la estrategia.

En cuanto a forjar soluciones en cooperación ante la amenaza del cambio de clima, los conflictos armados, y las enfermedades pandémicas. Es evidente que los Estados Unidos pueden hacerlo mejor. La piedra angular de esta acción colectiva es la estrecha integración con los aliados de Europa, Asia, las Américas y Oriente Medio. Estados Unidos está trabajando en estrechar lazos más profundos y efectivos con otros centros de influencia, entre los que se incluyen China, India, Rusia, Brasil, Sudáfrica e Indonesia. Debería haber más centros de influencia en Oriente Medio. Tengo escaso conocimiento en Suráfrica, pero en Indonesia están en un momento inspirado porque está asumiendo su posición y está haciendo las cosas muy bien. Es bueno tener presente el futuro de aquella región.

ORGANIZACIONES SUPRANACIONALES Y NUEVOS ACTORES



D. JORGE ORTEGA MARTÍN
General de división director de la revista *Atenea*

ORGANIZACIONES SUPRANACIONALES Y NUEVOS ACTORES

D. JORGE ORTEGA MARTÍN
General de división director de la revista Atenea

INTRODUCCIÓN

Antes de iniciar el contenido de mi conferencia, creo necesario hacer algunas matizaciones relacionadas con el concepto de SEGURIDAD. Aun cuando los últimos documentos del Estado Mayor de la Defensa y del propio Estado Mayor del Ejército no suprimen en ningún momento el riesgo de un conflicto de carácter convencional¹, las operaciones que más comúnmente están enfrentando a día de hoy las naciones más desarrolladas responden a unos modelos híbridos que obligan a mezclar, en el planeamiento y en la ejecución, de forma simultánea, necesidades operativas de carácter convencional, desarrolladas por sus fuerzas armadas, con otras directamente relacionadas con actividades civiles más próximas al campo del desarrollo que al de la propia seguridad. Es en este ámbito de operaciones asimétricas, en entornos de contrainsurgencia, de combate en zonas urbanas y de operaciones de estabilización, en el que los teóricos de las nuevas estrategias preconizan la necesidad de aplicar el concepto de «*Comprehensive Approach*» (o enfoque integral). Concepto equívoco y de imprecisos perfiles que el general Coll, jefe del Estado Mayor del Ejército, define en el importante documento «Visión 2025» como «convergencia de los esfuerzos militares con otros del Estado», definición que aun podría ampliarse ya que esas nuevas operaciones integradas deberán tratar de hacer converger no solo los esfuerzos estatales, sino también los de las organizaciones no estatales presentes en el conflicto.

¹ A este respecto, en el Documento Monográfico publicado por la revista *Ejército*, en diciembre de 2010, titulado «Retos, riesgos y amenazas al inicio del siglo XXI», redactado por el Departamento de Estrategia de la ESFAS, se afirma: «Para finales del presente siglo la humanidad tendrá que hacer frente a conflictos entre naciones en los que los recursos vitales (agua y suelo), pero sobre todo el agua, serán los motivos desencadenantes de futuras guerras».

SEGURIDAD

Y no podría ser de otra forma, dada la evolución que ha tenido el concepto de seguridad. Ya la Real Academia define la palabra seguro como «libre y exento de TODO peligro, daño o riesgo». De la definición académica podemos deducir tres corolarios: la seguridad plena no puede existir, la seguridad es un concepto subjetivo, es más una percepción que un hecho y, por fin, centrándonos en nuestro caso, cuando esa seguridad se refiere a la que afecta a una colectividad nacional o internacional, resulta evidente que ese «todo» no puede quedar constreñido a la que pueden garantizar sus ejércitos. La seguridad se nos presenta como un concepto indivisible que abarca tanto el plano horizontal (afecta simultáneamente a distintos estados, e incluso a organizaciones no estatales) como el vertical (afecta a todos los sectores de la sociedad).

Serían casi infinitos los campos que podrían quedar incluidos en ese amplísimo concepto de la seguridad. Y más cuando se ha llegado a la situación presente en la que no es solo el estado el sujeto de tal seguridad, sino todos y cada uno de los ciudadanos del mismo. Los pueblos, o incluso mejor, los individuos (y no solo los estados) se han convertido en los auténticos sujetos del derecho internacional. Con esta visión, la seguridad de los ciudadanos, en el amplio sentido académico de la palabra, resulta ser la primera y principal responsabilidad de los gobiernos, o por mejor decir, la primera responsabilidad del estado. Y tras los progresos teóricos desarrollados por Naciones Unidas desde el Programa para la Paz de 1994, esa obligación de la comunidad internacional ya no solo incluye la cobertura de los respectivos nacionales, sino también la de aquellos pueblos, huérfanos de un estado que proteja tales necesidades primarias de seguridad.

Naturalmente, la consecuencia es inmediata. Los conflictos bélicos ya no terminan con la derrota del adversario. El objetivo final de cualquier conflicto debe ser el logro de un orden político estable y duradero. La seguridad depende del desarrollo político y económico y no se habrá alcanzado el objetivo final hasta no disponer en el correspondiente teatro de la guerra de paz social, política y económica para vencedor y vencido. Cualquier acción nacional o internacional que busque no solo obtener victorias militares, sino restablecer las instituciones sociales, políticas, judiciales y económicas –por citar solo algunas– que permitan al ciudadano de un área determinada este mínimo de seguridad, requiere, sin duda alguna, planear y ejecutar operaciones integradas cívico-militares, impulsadas desde muy diferentes campos, pero en las que todos los esfuerzos deben moverse en la misma dirección para alcanzar los efectos que permitan conseguir los objetivos que logren que esa colectividad se sienta realmente segura.

En esta línea tiene sentido lo que afirma el periodista hispano-mexicano Antonio Navalón²: «Por primera vez, gracias a la sociedad del conocimiento, el factor social no revolucionario es determinante frente al factor militar. Hoy es mucho más importante la percepción de China como héroe económico que la posesión de grandes arsenales armamentísticos. La consideración de los ejércitos ha sido destruida en poco más de un lustro y el nuevo campo de batalla está en el desarrollo económico, las nuevas tecnologías y la sociedad del conocimiento».

² Navalón Sánchez, Antonio: *Paran el mundo que me quiero enterar*. Debate. Barcelona. 2010.

Por todo ello, las naciones ya no buscan en su acercamiento a las otras, tan solo las garantías defensivas u ofensivas que sus ejércitos respectivos les brindaban. Desde la mitad del pasado siglo, nuevos factores geopolíticos como la energía, el conocimiento, los recursos naturales, el espacio, la tecnología, la cibernética, se han sumado a los puramente estratégico-militares a la hora de estructurar organizaciones internacionales o supranacionales. Basta pensar en la voracidad con que las nuevas potencias emergentes, y por supuesto las ya consagradas, consumen recursos naturales y energía a un ritmo frenético, sin considerar los nefastos efectos de su posible agotamiento.

Antes de empezar a analizar dichas organizaciones, debemos tener presentes los cambios habidos en las relaciones estratégicas en los últimos diez años del pasado siglo, los que se están desarrollando en la actualidad y los que seguirán ocurriendo en el medio y largo plazo. Hasta hace escasamente veinte años, sabíamos perfectamente quién era, dónde estaba, qué hacía nuestro posible adversario. Hoy, hasta definir tal adversario con exactitud resulta difícil. Las dudas, incluso la perplejidad, son la norma en materia de seguridad. El Libro Blanco 2008 del Gobierno francés nos apoya en esta reflexión: «La globalización está transformando profundamente los cimientos mismos del sistema internacional». Al referirse en concreto al concepto de seguridad nacional e internacional, afirma: «la complejidad y la incertidumbre emergen como las principales características del nuevo entorno». Por todo ello, intentar definir escenarios estratégicos en pleno siglo XXI es realmente complejo y más si pretendemos echar la vista hacia el futuro. Ningún politólogo o estudioso de la estrategia vislumbró cinco minutos antes de que ocurrieran, los «cisnes negros» que anunciaban hechos como la caída del Muro de Berlín, la disolución del Pacto de Varsovia, los ataques terroristas de las Torres Gemelas y el Pentágono, o el inicio de las revueltas de la «Primavera Árabe». Sí podemos afirmar, sin embargo, que superada la vieja bipolaridad EE.UU.-URSS, y el breve espacio de tiempo de dominio casi absoluto norteamericano, el futuro nos arrastra hacia una multipolaridad que hace resaltar la importancia de las organizaciones internacionales objeto de esta conferencia.

Es posible que a lo largo del siglo XXI debamos afrontar conflictos que hasta el presente no fueron motivo de enfrentamientos. Me refiero a la no improbable posibilidad de que puedan desencadenarse guerras ente naciones por escasez de recursos básicos, como es el caso del agua, como antes señalaba la ESFAS. Los límites claramente definidos hasta el siglo XX, entre guerra y paz, entre seguridad interior y exterior, entre operaciones civiles y militares o entre Fuerzas Armadas y Fuerzas de Seguridad del Estado tienden a diluirse como los colores de una buena acuarela. El coronel Sánchez de Rojas en el número monográfico de *Ejército* antes citado, resume la nueva situación estratégica con una sola frase: «ausencia de amenazas en las fronteras y ausencia de fronteras para la amenaza».

En todo caso, parece difícil pensar en un retorno a la vieja estrategia de ejes y lo que, casi con seguridad podemos afirmar es que, para cuando nuestros hoy caballeros y damas cadetes de la Academia General Militar, luzcan las divisas de comandante, el sistema de relaciones internacionales tal como hoy lo concebimos, será totalmente diferente. Desde luego, las alianzas exclusivamente militares serán (de hecho, ya lo son hoy) cuestión del pasado. Sin embargo, podemos apuntar algunos rasgos que parecen em-

pezar a tomar forma y que, posiblemente, para entonces estén totalmente definidos: los países emergentes habrán completado su acceso a la categoría de grandes potencias, el centro de gravedad geoestratégico se encontrará mucho más al este, en la zona del Pacífico y el Índico, y en esa misma dirección se habrán movido los poderes económicos mundiales y, posiblemente, sujetos no estatales habrán tomado un protagonismo que hoy ya comienza a apuntar. Aun a riesgo de errar, y aprovechando que para entonces nadie vendrá a culparnos del error, podríamos avanzar que las grandes potencias de ese momento podrán ser Brasil, China, Estados Unidos, la India, Japón, la Unión Europea, Rusia y Sudáfrica, a las que seguirán ya de más cerca: Irán, Turquía, Indonesia, Nigeria, Iberoamérica y Pakistán.

LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

Vamos a tratar de hacer una ligera revisión (el tema daría para un largo estudio de muchos capítulos) del peso de las organizaciones internacionales en sus respectivas áreas de influencia. Pero primero, es bueno que dejemos claros los conceptos que se relacionan con tales organizaciones y que demos un vistazo histórico a sus orígenes. Las organizaciones internacionales son asociaciones voluntarias encargadas de gestionar unos intereses colectivos. La globalización ha tenido, entre otras muchas consecuencias positivas, la de permitir comprobar a las naciones que los problemas políticos, económicos y sociales no pueden resolverse en marcos jurídicos internos. En este signo característico de la sociedad contemporánea está el origen de la necesidad de asociarse los estados.

A la hora de definir las organizaciones internacionales debemos empezar por distinguir entre las de carácter privado, a las que habitualmente llamamos Organizaciones No Gubernamentales (ONG), como Amnistía Internacional, Cruz Roja, Médicos sin Fronteras..., y las de carácter público, habitualmente conocidas como Organizaciones Intergubernamentales (OIG), si bien, estas últimas, que son las que nos interesan a efectos de esta conferencia, deben a su vez subdividirse en intergubernamentales (sin capacidad plena jurídica por encima de la de sus miembros: como la Organización del Tratado del Atlántico Norte) y supranacionales (con alguna clase de pérdida de soberanía de sus miembros: el ejemplo más característico es la Unión Europea). En todo caso, y de un modo general, las características de toda OIG son:

- Voluntariedad
- Personalidad jurídica diferente de la de sus estados miembros. Ello supone ser titular de derechos y obligaciones con autonomía jurídica para firmar contratos, disponer de bienes y celebrar tratados.
- Sujetas al derecho público internacional.
- Basadas en un Tratado fundacional. La falta de tal tratado hace que no podamos considerar una OIG al G-8, al G-20 o a los BRIC, que no pasan de ser meras agrupaciones de estados.
- Solo incluyen estados soberanos
- Voluntad jurídica distinta de la de sus miembros
- Órganos permanentes

En cuanto a los orígenes, sin necesidad de acudir, como hacen algunos estudiosos del tema, a la Alianza de Yavé con Israel, o a las confederaciones de las polis griegas, podrían citarse como antecedentes más o menos remotos, el Sacro Imperio y el propio Papado a lo largo de buena parte de Edad Media y Moderna. Siempre se han aliado las naciones para vencer a sus enemigos, pero tales alianzas eran puramente temporales y se disolvían alcanzados los objetivos: la Triple Entente, la Triple Alianza, el Eje o los Aliados de las dos guerras mundiales nos sirven de referencia. A partir del equilibrio de poder de las grandes potencias del siglo XVII, Metternich introdujo la política de poder de las alianzas u organizaciones internacionales. Pero es el final de la GM II, el que lanza a las naciones a establecer alianzas permanentes de carácter defensivo, con el objeto de mantener objetivos sociales, políticos y culturales ya alcanzados. La globalización ha hecho el resto. Y ciertamente, a pesar de todo ello, no podemos decir que hayamos avanzado mucho humanamente, cuando después de más de 2.000 años de civilización, hemos de aceptar que hemos conseguido entre todos, que el siglo XX represente la época más sangrienta de toda la historia de humanidad.

AGRUPACIONES DE ESTADOS

En este momento, la agrupación de estados de mayor actualidad es sin duda la conocida como BRIC (acrónimo formado por la primera letra de Brasil, Rusia, India y China), aunque ya en algunos medios se va ampliando el acrónimo con la S de Sudáfrica o, más recientemente, con la T de Turquía. Los BRIC han realizado ya dos cumbres (junio de 2009 en Ekaterimburgo-Rusia, y abril de 2010 en Brasilia-Brasil), estando ya anunciada una tercera en China. Con excepción de China, los otros tres miembros deben considerarse, en este momento, más potencias emergentes que globales, ya que no tienen la capacidad de proyectarse al mundo entero. Dicha capacidad es la que determina el salto de potencia emergente a gran potencia global. El término BRIC lo acuñó Jim O'Neill de Goldman Sachs en 2001, y la simple mención de su condición de economista muestra el carácter especialmente económico de la agrupación que basa su fuerza en sus impresionantes cifras globales: 42% de la población mundial, 23% del PIB mundial, ente el 50 y el 65% del crecimiento global y 40% de las reservas de divisas. Sin embargo, los datos de población y territorio no se corresponden con los correspondientes a recursos básicos y ello comporta el principal problema planetario de los BRIC que, especialmente en el caso de China y la India, se han lanzado a una verdadera batalla por los recursos, de todo tipo pero especialmente energéticos, que precisan para continuar su impresionante desarrollo, batalla que, de momento, se mueve exclusivamente en el campo de lo político y comercial pero que nadie podría aventurar que no se traslade en alguna ocasión a conflictos más abiertamente militares. Un segundo aspecto común es su poder económico creciente que les ha llevado a sugerir la posibilidad de pensar en una moneda alternativa al dólar para las transacciones internacionales.

Sin duda, su peso político es considerable, pero sus diferencias son notables. Señalaré tan solo sus diferentes modelos de desarrollo político y social, sus notables posiciones abiertamente distintas en la defensa de los derechos humanos, así como su postura frontalmente contraria en cuanto a la ayuda al desarrollo agrícola: a favor en la India y China, y totalmente en contra en los casos de Rusia y Brasil. Cada vez con más

fuerza suenan otras agrupaciones menores, pero que deben ser tenidas en cuenta por la creciente potencia comercial y política de sus protagonistas, me limitaré a señalar dos de ellas: BIT (Brasil-Irán-Turquía) e IBSA (India-Brasil-Sudáfrica).

Las otras agrupaciones con un peso económico indudable y ya con una historia a la espalda son los conocidos grupos G, en sus diferentes versiones, según el número de países incluidos. En 1973 nació el Grupo de los Seis (Estados Unidos, Japón, República Federal de Alemania, Francia, Reino Unido e Italia), a los que en 1977 se unía Canadá formándose el Grupo de los Siete. Desde 1997, las reuniones de los Siete incluyeron a Rusia, denominándose el conjunto Grupo de los Siete más Uno que, definitivamente, adoptó la denominación de Grupo de los Ocho a partir de 2002. La creciente globalización, y muy especialmente la crisis económica que afecta al mundo entero en los últimos años, ha restado poder al referido G8, otorgándosele, a cambio, al llamado G20 que ha desplazado al G8 en el control económico mundial. El G20 lo forman desde 1999 los ocho países del G8 más otros 11 (Arabia Saudí, Argentina, Australia, Brasil, China, la India, Indonesia, México, República de Corea, Sudáfrica y Turquía) y la Unión Europea y, en las últimas reuniones, España ha figurado como invitado permanente, con los Países Bajos también participando en las mismas. Dadas las extraordinarias diferencias políticas, culturales y sociales de los componentes del grupo, resulta evidente que sus decisiones solo pueden tener carácter económico que es el lazo que todos ellos tienen en común. Con todo, los resultados de sus cumbres no pasan de ser orientativos para todos ellos, así como para el resto de países del mundo. Su peso económico es indudable. No así su peso estratégico por las diferencias señaladas.

LAS GRANDES ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

Organización de las Naciones Unidas (ONU)

La ONU nace en 1945, tras la firma, por los 50 primeros países en San Francisco (Estados Unidos), de la Carta de las Naciones Unidas. En la actualidad incluye 192 países en su sede de Nueva York. Durante los largos años de la Guerra Fría estuvo atada de pies y manos para poder intervenir activamente, ni aun con resoluciones políticas, en los conflictos desarrollados en aquellos años, ya que el derecho de veto era ejercido de forma sistemática, tanto por la Unión Soviética como por Estados Unidos, en todos aquellos asuntos que llegaban al Consejo de Seguridad y cuya propuesta de resolución resultaba contraria a los intereses de las dos grandes potencias enfrentadas durante aquellos años. El derrumbe de la Unión Soviética ha suavizado tales desencuentros y, en la actualidad, existen mayores posibilidades de que el alto organismo pueda buscar resoluciones para las crisis del mundo de hoy. Sin embargo, dos servidumbres limitan de forma evidente, tanto su credibilidad como su capacidad para resolver tales crisis. Por una parte, desde muy distintos ámbitos se pide insistentemente una reforma del funcionamiento interno de la organización que, en pleno siglo XXI no puede mantener unos estatutos que sigan otorgando derecho de veto en las resoluciones del Consejo de Seguridad a los cinco miembros permanentes del mismo, los cuatro ganadores de la Segunda Guerra Mundial (Estados Unidos, Federación Rusa, Francia y Reino Unido) más China,

limitando, además, a los demás países de la organización, a que solo tengan acceso a dicho Consejo por periodos de dos años de manera rotatoria, hasta completar sus quince miembros. En la realidad política económica y social del mundo globalizado del siglo XXI es incomprensible mantener unas estructuras nacidas a mediados del siglo XX que dejan fuera a países de un extraordinario peso político y económico y sin representación permanente a continentes enteros como África o el subcontinente suramericano.

La segunda servidumbre radica en la imposibilidad de lograr que sus decisiones sean ejecutadas en su totalidad al no disponer de una fuerza militar coercitiva capaz de aplicarlas aun en contra de los deseos de terceros países. Durante un tiempo existió la llamada Shirbrig, una brigada multinacional de alta disponibilidad al servicio de la ONU que no se mostró capaz de resolver en tiempo y con suficiente potencia los conflictos que debía enfrentar la organización. Naciones Unidas no tiene más solución para garantizar la ejecución de sus mandatos que ponerse en manos de alguna de las organizaciones internacionales con capacidades militares suficientes (OTAN, UE, UA...) para que utilicen su herramienta operativa en apoyo de las resoluciones del Consejo de Seguridad con dos servidumbres indeseadas: por una parte la falta de respuesta oportuna (lo que en situaciones de crisis es sinónimo de inmediata) debido a los largos tiempos precisos para la toma de decisiones y la formación de la fuerza, y por otra la inadecuación entre el mandato dado a la referida organización militar y la real ejecución del mismo. El ejemplo de Libia es característico a este respecto. Cualquier parecido entre la actuación de las fuerzas aliadas y el contenido de la resolución 1.973 es mera coincidencia. Cualquier militar aliado era consciente de que la simple exclusión aérea no serviría para derrotar a Gadafi. Pero el envío de instructores británicos, los bombardeos de objetivos situados en cuarteles generales, el mirar para otro lado en relación con el embargo de armas, ante la entrega de las mismas a los rebeldes, o la actuación de helicópteros de ataque Apache y Tigre no reflejan exactamente el contenido de la citada resolución de 1973.

Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN)

La organización nacida en 1949 tras la firma del Tratado de Washington, con el claro objetivo de ayuda mutua militar frente al imparable avance comunista en Europa de la Unión Soviética, quedó vacía de contenido con la desaparición de Pacto de Varsovia y el desmoronamiento de la URSS. Desde entonces, ha estado buscando un espacio que justifique su existencia y ha debido encontrarlo en espacios geoestratégicos tan lejanos del continente europeo o del Atlántico Norte como Irak o Afganistán. Lo que unió en su nacimiento a aquellos primeros firmantes del tratado, la existencia de una amenaza común, desapareció en los noventa, y hoy no pueden compararse los riesgos y amenazas que afectan a Polonia, con los que afectan a Noruega o Bélgica, por citar algunos casos, con lo que la posibilidad de mantener un espíritu común defensivo se va alejando a pasos agigantados. Las alianzas nacen de sensaciones de peligro comunes. Los países que hoy forman la alianza más larga y más rentable de la historia (consiguió la derrota de su adversario sin llegar a efectuar un solo disparo) no tiene esa comunidad.

La consecuencia es que hoy existe una Alianza a dos o tres velocidades. Frente a socios que soportan los esfuerzos militares, otros lo hacen a medias o simplemente no

participan, lo que resulta inaceptable pero, a la vez, responde al principio atlántico de absoluto respeto a la soberanía nacional de los miembros. Los desacuerdos para actuar en Irak o en Libia no son más que la punta de un iceberg en el que asoma el dato de que de los 28 miembros, solo cinco (Estados Unidos, Reino Unido, Francia, Grecia y Albania) cumplen con la exigencia de dedicar un 2% del su PIB a defensa. A la consecuente falta de capacidades militares de muchos miembros se une, además, la falta de voluntad política de sus gobiernos respectivos lo que ha llevado al exsecretario de Defensa norteamericano Robert Gates, en su conferencia de despedida en la *Security and Defence Agenda* en Bruselas a afirmar que «el futuro de la Alianza es oscuro, si no negro». El abandono por parte europea de sus responsabilidades aliadas comporta el protagonismo de Estados Unidos en decisiones que debieran ser aliadas y pasan a ser estrictamente norteamericanas: el ritmo de repliegue de Irak es un ejemplo característico. No ha sido el Consejo Atlántico, sino la Casa Blanca y el Congreso americano quienes lo han decidido. No puede ser de otra forma cuando Estados Unidos cubre en la actualidad el 75% del presupuesto aliado.

Así, no es extraño que empiecen a surgir, aun en agraz, proyectos de organizaciones de miembros de la Alianza, al margen de la propia OTAN. En mayo de 2011, Polonia, Hungría, Eslovaquia y la República Checa deciden la creación de *battle groups* que serán operativos en 2016. Y, en un nivel mucho más trascendente, se producen los acuerdos bilaterales de defensa entre Francia y el Reino Unido, o la posible formación de un Consejo Conjunto de Seguridad anglonorteamericano que sería dirigido por los respectivos asesores de seguridad (Donilon y Ricketts), todo ello totalmente al margen de la Alianza Atlántica.

Por fin, los datos de la actuación aliada en Libia hablan por sí solos. De los 28 miembros que votaron a favor de la actuación atlántica, solo participa la mitad, y menos de un tercio intervienen en misiones de ataque a tierra. En cualquier actividad bélica, la victoria de los medios militares precisa claros objetivos políticos que, en este caso, brillan por su ausencia. De esta forma, Gil Fons, a través de las páginas de *Atenea*, puede escribir refiriéndose a este «*neverending conflict*»: la Alianza lucha «con una mano atada a la espalda».

Unión Europea (UE)

Si aquel grupo de esforzados e ilusionados europeos que, iluminados por un ansia de unidad, y deseosos de alcanzar una realidad europea que oponer a la fortaleza casi imparable norteamericana, alumbraron en los lejanos 50 una Europa unida económicamente, aunque en sus horizontes vislumbraran una realidad mucho más amplia, pudieran asomarse hoy a la realidad de actual Unión Europea, de seguro que sentirían que, a pesar de la ampliación al este, de los logros alcanzados en materia económica, a pesar de la existencia de órganos comunes de política y seguridad, como el Comité Político y de Seguridad (COPS), el Comité Militar (CM) o el Estado Mayor europeo, a pesar de haber tomado forma real estructuras militares como el Cuerpo de Ejército Europeo (CEEUR), Eurofor, Euomarfor, o el Grupo Aéreo Europeo, a pesar del euro y de los parlamentos existentes en las tres sedes europeas de

Estrasburgo, Luxemburgo y Bruselas, a pesar de todo ello, la ilusión de una Europa fuerte y unida, cuya voz, respaldada por una política de seguridad común, tuviera peso en el juego estratégico mundial, está aun más lejos de hacerse realidad de lo que estaba en su nacimiento.

Sin necesidad de retrotraerse en exceso en el tiempo, si no fuera suficiente recordar hechos recientes como la permanente actitud antieuropea británica, el NO francés y holandés al no nacido Tratado Constitucional, o los abiertos enfrentamientos en la ONU entre partidarios y opositores a la actuación en Irak y Afganistán, bastaría una ligera reflexión sobre la falta de una actitud común europea con ocasión de las revueltas conocidas como «Primavera Árabe»³, ocurridas en su más próximo bajo vientre, y muy especialmente en el caso de Libia, para diagnosticar, sin temor a errores, la inexistencia de una auténtica política exterior europea y, en consecuencia, el fallecimiento por asfixia de la cacareada Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD). Tal vez lo más preocupante sea la actitud de una Alemania, auténtico motor de la UE en otros momentos –si bien, como reconocía el almirante Tafalla recientemente en las páginas de *Atenea*: «si Europa no sería lo que es sin Alemania, Alemania tampoco sin Europa»–, y en la actualidad más preocupada por una buena relación comercial con Rusia que por la cohesión de la Unión. La insolidaridad está marcando, pese a toda la diplomacia de la Sra. Ashton, el declive de una Europa que, sin embargo, dispone del suficiente *soft power* para haber protagonizado casi dos docenas de operaciones de paz y gestión de crisis y para contar con una estructura y experiencia civil en materia de seguridad de la que carece la OTAN y de la que podría ser el perfecto complemento dentro del concepto de *Comprehensive Approach*.

La Unión Europea sigue mereciendo el apelativo con que la denominaban los euroescépticos y, en efecto, se nos está quedando en una «Europa de los Mercaderes», simple y lamentablemente en una Europa del euro. Cada vez resulta un actor internacional más desequilibrado ya que su papel en el escenario político y geoestratégico no se corresponde con su altísimo nivel económico, industrial, cultural o científico. Y el signo de los tiempos no parece que vaya a cambiar esta situación, si no es para peor.

LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES DE CARÁCTER REGIONAL

Asia, Índico y Pacífico

En esta zona debemos distinguir dos bloques de organizaciones nacidas en fechas separadas por la descomposición de la URSS. Antes de los noventa, nacieron ASEAN, ANZUS y APEC.

³ Las actitudes individuales de los principales protagonistas europeos son todo un símbolo de desunión y ausencia de decisiones comunes: Francia, borracha de una *grandeur* que permita hacer olvidar los escándalos en Túnez que llevaron a la dimisión a su ministra de Defensa, Italia titubeante desde el primer momento, Alemania absteniéndose en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y Francia y Gran Bretaña, liderando un nuevo poder europeo al margen de las estructuras existentes.

Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN)

El común temor al imparable avance comunista en Asia dio origen en 1967 al nacimiento de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático que englobó inicialmente buena parte del mundo malayo (Indonesia, Malasia, Filipinas, Singapur y Tailandia). Aunque no se incluye en sus documentos fundacionales, la Asociación fue un fruto de la ambición regional hegemónica del gran país del área (Indonesia) en su afán por controlar aquella importante zona geoestratégica. La posterior incorporación de Brunei, Myanmar, Camboya, Laos y Vietnam, restó importancia a su anticomunismo inicial, centrándose en aspectos económicos y de estabilidad geopolítica. Hoy la Asociación es un destacado centro de desarrollo económico regional, al que desde 1997, han tratado de adherirse sin conseguirlo China, Japón y Corea del Sur formándose, en cambio lo que ha venido a denominarse ASEAN + 3.

Tratado de Seguridad en el Pacífico (ANZUS)

Se trata de una organización de seguridad y asistencia, basada en un tratado tripartito firmado en 1951 por Estados Unidos, Australia y Nueva Zelanda con el objeto de garantizar la seguridad de los tres países frente a agresiones en la zona del Pacífico y que a fecha de hoy sigue vigente.

Organización de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC)

La Organización de Cooperación Económica Asia-Pacífico, nacida en 1981, no puede considerarse una organización internacional, sino un foro de cooperación económica y comercial de 21 países que defienden intereses comunes. No dispone de un tratado fundacional y agrupa naciones con intereses tan encontrados como Rusia, China o Estados Unidos, o tan alejados geográfica y culturalmente como es el caso de los miembros de ASEAN en relación con naciones iberoamericanas como Perú o México.

El segundo bloque de organizaciones a considerar en la zona nace como consecuencia de los cambios en Asia Central, área del máximo interés estratégico, a raíz de la descomposición de la Unión Soviética. Por una parte, organizaciones exógenas han buscado definir zonas de influencia como ha sido el caso de la OTAN a través de la Asociación para la Paz, o de la OSCE. Por otra, los grandes protagonistas orientales (Rusia y China) han buscado ejercer dicha influencia a través de la creación de nuevas organizaciones como son la OTSC y la OCS.

Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (OTSC)

La Organización del Tratado de Seguridad Colectiva nace en 2002 (aunque el tratado fundacional es de 1992) como una alianza militar entre estados nacidos de la antigua URSS: Armenia, Bielorrusia, Kazajistán, Kirguistán, Tayikistán y la propia Rusia, que controla la organización. En 2006 se incorpora Uzbekistán y la organización define como uno de sus objetivos la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado, así como declara

Asia Central Área Libre de Armas Nucleares. A semejanza de los *battle groups* atlantistas, en 2009 crea una Fuerza Colectiva de Reacción Rápida. De alianza militar ha ido evolucionando hacia otras actividades como respuesta ante catástrofes o control de migraciones en la zona. Está permitiendo un importante incremento de la influencia de Rusia en Asia Central, equilibrando la alcanzada por Estados Unidos, tras el derrumbe de la URSS.

Organización de Cooperación de Shangai (OCS)

La Organización de Cooperación de Shanghái (2001) procede del Grupo de Shanghái (1996), también llamado Los Cinco de Shanghái (China, Rusia, Kazajistán, Kirguistán y Tayikistán), a los que en 2001 se unió Uzbekistán dando nacimiento a la OCS. Acaba de celebrar su décimo aniversario con ocasión de la Cumbre celebrada en la capital kazaja de Astana. Incluye como observadores a Irán, Mongolia, la India y Pakistán (estos dos últimos con posible acceso en breve a la organización). Turquía pretende adquirir la condición de Socio de Diálogo que ya tienen Bielorrusia y Sri Lanka. No se trata, según sus propias declaraciones de una alianza militar contra nadie, sino de un bloque de seguridad regional que, desde su nacimiento, orientado a prevenir inmigración y controlar movimientos islamistas, ha ido incrementando su labor de cooperación económica, energética y cultural, así como la lucha contra el extremismo, radicalismo y terrorismo. Dispone de un importante Centro Antiterrorista en Tashkent (Uzbekistán), eje de una Estructura Regional Antiterrorista (RATS) y, sin duda, está claramente liderada por la República Popular China que, en consecuencia, se resiste, para no perder tal liderazgo, a la coordinación con la OTSC que Rusia trata de lograr a toda costa. Por otra parte, la OTSC tiene un contenido más claramente antinorteamericano que no interesa cultivar a la diplomacia china.

África

Entre 1930 (Etiopía) y 1961 (Eritrea) se independizaron 50 estados africanos. Sin embargo, el continente negro continúa siendo un espacio en el que se concentran las naciones con las más duras condiciones de vida de la Tierra. Extrema pobreza, movimientos incontrolados y obligados de población, regímenes autoritarios, pandemias y guerras se repiten acá y allá en esos 30 millones de kilómetros cuadrados en que 850 millones de seres humanos siguen ocupando los últimos lugares en casi cualquier estadística mundial. Con un índice de analfabetismo del 63% y una esperanza de vida de poco más de 46 años, el África negra trata sin embargo de escapar de su fatal destino y empiezan a apuntarse algunos signos de esperanza de un cierto renacimiento económico gracias a la abundancia de petróleo y gas especialmente en el golfo de Guinea que, además, tiene unas excelentes posibilidades de transporte barato a Europa y América a través del Atlántico y sin que ningún estrecho de Ormuz pueda poner en riesgo sus exportaciones. No son ajenos los BRIC, a que hemos hecho referencia anteriormente, a este lento despertar africano. China, la India y Brasil son respectivamente el 2º, 6º y 10º socios comerciales de África y, en el caso de China, desde 2006 en que dio a luz el primer documento político sobre África, se ha volcado en sus relaciones comerciales con aquellos países africanos que pueden cubrir su inagotable necesidad de materias primas. Relaciones que están suponiendo, también para sus suministradores, excelentes posibilidades de mejora

de sus infraestructuras y de la cualificación de sus nacionales. China está ocupando en África el espacio que Europa debió abandonar y que Estados Unidos nunca supo llenar.

Unión Africana (UA)

En la línea de promover la integración económica de sus miembros, debemos citar a la comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDAO o ECOWAS), nacida en 1975, que agrupa a 15 estados⁴ y que, en el campo de la seguridad y defensa, dispone de un estado mayor permanente en Nigeria. Igualmente, se debe hacer mención de la Nueva Alianza para el desarrollo de África (NEPAD), una agrupación de diferentes organismos comerciales, financieros, comisiones e instituciones que buscan desde el año 2000, combatir la pobreza endémica y el subdesarrollo del continente.

Pero, la gran organización internacional africana es sin duda la Unión Africana que, tras la reunión de Durban, reemplazó a la anterior OUA. La OUA se había constituido en 1963 con 32 estados y unos objetivos puramente políticos, tratando de convertirse en la voz internacional del continente y de terminar con la colonización europea, lo que logró en gran parte. Igualmente debe apuntarse en su haber, el haberse convertido en el altavoz de la enorme injusticia que suponía el *apartheid* en Sudáfrica, a la que la presión internacional, iniciada en buena parte por la OUA, puso fin. La UA, más inspirada en la UE, busca, desde su nacimiento en 2002, una mayor integración económica y política de sus 53 miembros (la práctica totalidad de naciones africanas⁵). Con sede en Addis Abeba (Etiopía), sus objetivos en materia de seguridad han sido siempre poco concretos (lograr una política africana común en seguridad y defensa) y sus intervenciones en beneficio de la paz (Burundi, Chad, República Democrática del Congo, Darfur, Sudán...) no pueden precisamente calificarse de éxitos a pesar de que, en muchos casos, han contado con los apoyos de otras organizaciones (UE, OTAN...) para llevarlos a efecto. Dispone de un Consejo de Paz y Seguridad (PSC) sin miembros permanentes, pero que tiene el mandato de la UA para intervenir, siguiendo el principio de la responsabilidad de proteger basada en la protección humana, en conflictos internos graves (genocidios, hambrunas...) y contempla, para tales casos, la posibilidad de disponer de *stand by forces* o de brigadas regionales.

Países Árabes

Unión del Magreb Árabe (UMA)

A pesar de las extraordinarias posibilidades que el petróleo otorga a esta zona del mundo, a medio y largo plazo, la escasez del resto de recursos vitales, hacen del mundo árabe una de las zonas que pueden resultar más inestables. Los intentos de unión entre países árabes fueron abundantes en los cincuenta. Primero fue el nacimiento (de efímera

⁴ Benin, Burkina Faso, Cabo Verde, Costa de Marfil, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea Bissau, Liberia, Mali, Níger, Nigeria, Senegal, Sierra Leona y Togo.

⁵ La ausencia más característica es la de Marruecos, que se dio de baja en la organización, al aceptar esta a la República Árabe Saharaui Democrática.

vida) de la República Árabe Unida, posteriormente la Unión Árabe que supuso la unión del Yemen a la RAU y, por fin, el intento de una Federación Árabe (Jordania e Irak) que también fracasó a corto plazo. Se mantiene viva legalmente, sin embargo, aunque sin ninguna clase de actividad a consecuencia de las graves diferencias entre Marruecos y Argelia a causa del Sahara, la Unión del Magreb Árabe, nacida en Rabat en 1989 y con sede en Túnez, y que agrupa a Marruecos, Argelia, Túnez, Mauritania y Libia.

Consejo de Cooperación para los Estados Árabes del Golfo (CCEAG)

A diferencia de la UMA, mantiene una vida política propia El Consejo de Cooperación para los Estados Árabes del Golfo que agrupa desde 1981 a Bahreín, Kuwait, Omán, Qatar, Arabia Saudí y los Emiratos Árabes Unidos. Ha mostrado su solidaridad, a pesar de las importancias diferencias políticas entre algunos de sus socios, en el apoyo dado a Kuwait, con motivo de la invasión iraquí, en su capacidad de mediación en los conflictos entre los movimientos palestinos (Al Fatah y Hamás), en las frecuentes crisis de Líbano, y en el apoyo que ha recibido recientemente Bahreín para hacer frente a las protestas populares dentro de la llamada «Primavera Árabe». Sorprendentemente, acaba de invitar a Marruecos y a Jordania a unirse al Consejo, si bien, en el caso de Jordania, ya había habido una petición del propio país. Además de su saneada economía, basada en el petróleo, su fuerza entre los países árabes deriva de la existencia en su suelo de los lugares sagrados del islam, que da a Arabia Saudí una primacía difícil de disputar.

Liga de los Estados Árabes (LA)

La Liga de los Estados Árabes, conocida generalmente como simplemente Liga Árabe, es con diferencia la más antigua de las organizaciones árabes existentes. Creada en 1945 por los siete países fundadores, y con el objetivo inicial de contribuir a la descolonización de los países árabes, la forman hoy 22 países de África y Asia, con sede central en El Cairo. Los miembros mantienen toda su soberanía e independencia sin conceder a la Liga ningún tipo de autorización supranacional. Aunque centrada en aspectos políticos y culturales, su eje central estriba en las específicas peculiaridades de la religión islámica lo que en lugar de convertirse en una ocasión de unión, provoca no pocas diferencias por las diferentes formas de entender la religión de Mahoma. Su permanente enfrentamiento con Israel desde la fundación de la patria judía llevó a la Liga a expulsar en 1959 a Egipto, a consecuencia de la firma de los acuerdos de Camp David. A pesar de no haber logrado una verdadera integración entre sus miembros, la opinión de la Liga es siempre tenida en cuenta en los altos organismos internacionales a la hora de tomar decisiones que afecten a cualquier estado árabe. El reciente caso de Libia, donde se esperó a contar con su apoyo antes de tomar la Resolución 1.973 del CSNU, es característico al respecto.

Iberoamérica

Con ocasión del acto de asunción de la presidencia de Brasil en 2001, el presidente Lula expresaba su deseo de: «lograr una América del Sur políticamente estable, prós-

pera y unida por ideales democráticos y de justicia social». Mucho más recientemente, el presidente de Guatemala Álvaro Colom, refiriéndose a Centroamérica, se expresaba de manera aun más concreta: «... o nos juntamos... o nos derrotarán... necesitamos una especie de OTAN contra el crimen organizado». A pesar de los dos ejes semienfrentados que hoy dominan el panorama político iberoamericano, el eje del bolivarianismo de izquierdas y antinorteamericano, apoyado en la instrumentalización del petróleo, y el eje que forman Chile, Brasil, Perú y Colombia, de una más pragmática moderación, todos los países iberoamericanos son plenamente conscientes de que solo desde una auténtica integración, coordinada por un país y un dirigente líder, podrán lograr tener en el concierto internacional la voz que les corresponde por territorio, por población y por habitar una zona rica en recursos⁶ que le auguran un próspero futuro. En ninguna otra región del mundo se ha diseñado un mayor número de iniciativas integradoras, pero las ya citadas discrepancias políticas, amén de las viejas disputas territoriales, la desconfianza, el temor al vecino y unos viejos y rancios nacionalismos decimonónicos dificultan que la indigerible sopa de letras de los organismos, creados con el objetivo de la integración en mente a lo largo de los últimos años, haya logrado esa deseada unidad. Los esfuerzos puramente nacionales, o incluso bilaterales⁷, están llamados a corto o medio plazo al fracaso, ante una amenaza transnacional, desconocedora de fronteras, como la que representan el narcotráfico y el crimen organizado, capaces de convertir en un *narcoestado* a alguno o varios de los países centroamericanos brindando a la población unos servicios que el propio estado no puede ofrecer⁸. Por ello puede ponerse una esperanza de futuro en el nacimiento de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe que, excluyendo a Estados Unidos y Canadá, e igualmente a España y Portugal, puede agrupar a 32 de los 33 estados que, en la Cumbre de Río en Cancún, aprobaron por aclamación su posible nacimiento. Sin embargo, aun resulta muy confusa cuál será su naturaleza final, sus objetivos y su calendario de organización.

Resulta difícil seleccionar, del gran número de organismos internacionales nacidos a lo largo del siglo XX y XXI, los que puedan resultar de mayor interés. Sin embargo, y dada la estrecha relación histórica y cultural que une a España con este subcontinente, he decidido incluir un número algo mayor que en el resto del globo.

Organización de Estados Americanos (OEA)

En su publicidad institucional, la OEA presume de ser el organismo regional más antiguo del mundo. En su actual versión data de 1948. Con sede en Washington, agrupa a 35 miembros aunque, a lo largo de su historia ha sufrido variaciones. La más nota-

⁶ Para no alargar la relación de las posibilidades en materias primas de la región, baste recordar que el año 2000, Iberoamérica disponía de 28.300 metros cúbicos de agua dulce por habitante y año, frente a los 5.100 de África, los 4.100 de Europa o los 3.300 de Asia.

⁷ Solo entre 2010 y 2011 han surgido un alto número de convenios de cooperación bilaterales para combatir las pandillas y maras de narcos que podrían sustituir la autoridad de muchos estados, especialmente en pequeños países centroamericanos. Algunos ejemplos de dichos convenios: Brasil-Perú-Bolivia, México-Bolivia, Colombia-Honduras, Colombia-Perú, Nicaragua-Costa Rica.

⁸ Francisco dall'Anese, jefe de la Comisión Internacional contra el Crimen Organizado en Guatemala, afirmaba recientemente: «Este país tiene un altísimo riesgo de convertirse en un narcoestado».

ble fue la exclusión de Cuba en 1962, a instancias de Estados Unidos. Exclusión, que no expulsión, ya que la carta fundacional no prevé procedimiento para la misma. Más recientemente, se suspendió a Honduras en 2009, readmitiéndola con motivo de la 41 Asamblea, en junio de 2011. El artículo 1 de la carta fundacional señala que su objetivo consiste en alcanzar «un orden de paz y de justicia, fomentar la solidaridad entre sus miembros, robustecer su colaboración y defender su soberanía, integridad territorial e independencia». Su tarea ha sido permanentemente criticada por un buen número de estados que acusan a la OEA de moverse al ritmo que señala Estados Unidos que son sus impulsores y, a la vez, quienes cargan con la mayor parte de sus gastos de funcionamiento. La organización es cada vez más cuestionada. El ministro de Defensa argentino Arturo Puricelli ha manifestado que todos los ministros de defensa suramericanos coinciden en que el sistema de seguridad de la OEA ha caducado desde hace décadas.

Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)

La Unión de Naciones Suramericanas data del Tratado de 2008, aunque su vigencia jurídica es de 2011, a raíz de la aprobación por un suficiente número de parlamentos. Agrupa a 12 países del subcontinente, varios de los cuales ingresaron procedentes de anteriores organizaciones: Comunidad Andina (Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú), MERCOSUR (Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay y Venezuela), más Chile, Guyana y Surinam. Procede de la evolución de la anterior Comunidad de Naciones Suramericanas (2004) y busca construir un espacio de integración política, cultural, social, económica y en temas de educación, energía, infraestructuras, financiación y medio ambiente. Su vocación de integración, sin embargo, siempre estuvo marcada por el tema de la defensa. A pesar de la amplitud de sus objetivos, de la diferente ideología de varios de sus gobiernos y de su breve vida, UNASUR ya ha logrado importantes éxitos internacionales en la resolución de crisis internas y bilaterales, como son los casos de la revuelta en Ecuador, de la crisis de Honduras o de Bolivia, o de los contenciosos entre Ecuador y Colombia.

En la actualidad, se está perfilando como la organización capaz de absorber a las anteriores con semejantes objetivos y, además, ha dado origen a la creación del Consejo de Defensa Suramericano (CDS) que, en el pasado mes de mayo, inauguró un Centro de Estudios Estratégicos de la Defensa en Buenos Aires que tratará de alcanzar el objetivo señalado por el ministro de Defensa brasileño Nelson Jolim: crear «una doctrina de seguridad y defensa de América del Sur para América del Sur». El CDS inició su andadura en 2009 en la reunión de Santiago de Chile, agrupando a los doce países de UNASUR en la búsqueda de un foro que se mueva al margen de las estrategias de seguridad diseñadas en Washington. Se trata, por tanto, de un órgano de diálogo político y de cooperación en materia de Defensa, pero absolutamente respetuoso con la soberanía e integridad territorial de sus miembros. No tiene, en consecuencia, ningún punto de semejanza con la OTAN en cuanto a cláusulas de seguridad, no busca disponer de unas fuerzas armadas suramericanas ni aun de una política de seguridad común. Por tanto, no puede definirse como una alianza militar, sino, como he señalado, como un foro de cooperación en temas de seguridad y defensa, intercambio de experiencia militar y misiones de paz. Y como tal está dando importantes pasos adelante, especialmente en la transparencia de los gastos militares y otras medidas de confianza. Su Plan de Acción

actual es extraordinariamente ambicioso, pero cuenta con el grave inconveniente de no haber decidido previamente la forma de financiación del mismo.

Comunidad Andina (CAN)

Con sede en Lima y nacimiento en 1969, aun como Pacto Andino (su denominación actual procede de 1996), agrupa a Bolivia, Perú, Ecuador y Colombia. Chile fue miembro inicialmente, separándose de la organización en 1975 y Venezuela lo hizo igualmente en 2006. A pesar de fuertes desencuentros por causas de ideologías diferentes ente varios gobiernos de los países miembros, la CAN busca un desarrollo equilibrado y armónico así como una cooperación económica y social entre dichos países. En esa línea, se ha logrado la firma de una zona de libre comercio y libre tránsito de personas.

Mercado Común del Sur (MERCOSUR)

Creada en 1991, tiene su sede en Uruguay. A través de MERCOSUR, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay (con Venezuela en proceso de incorporación y Chile y Bolivia a la espera de su admisión) buscan un libre comercio de bienes entre sus respectivos países para alcanzar una libertad de comercio que, hasta el momento, solo se ha alcanzado parcialmente. Con todo, sus posibilidades de futuro pueden ser muy interesantes para el subcontinente americano.

Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA)

ALBA (que en su corta vida ya ha sufrido dos cambios de denominación) agrupa, a instancias de Venezuela, a Cuba, Bolivia, Nicaragua, Ecuador, Antigua y Barbuda, Dominica y San Vicente y Granadinas. Con sede en Caracas, data de 2004 y pone su énfasis en la lucha contra la pobreza y la exclusión social en el subcontinente, desde una visión política de izquierda y antinorteamericana, lo que convierte a la organización en inestable ante los posibles cambios de régimen de cualquiera de los gobiernos de los países miembros. La organización se muestra como una alternativa y contrapartida de ALCA (Área de Libre Comercio de Las Américas, impulsada por Estados Unidos) y se mueve en campos de cooperación política, social y económica, sin olvidar el campo de la seguridad y defensa. Su última decisión fue la inauguración en 2011 de una Academia Militar de ALBA en Warnes (Bolivia) para lograr una formación semejante de los miembros de sus respectivas fuerzas armadas. La Venezuela del presidente Chávez se apoya en sus recursos energéticos para mantener viva a la organización y sus objetivos antiimperialistas.

Sistema de Integración Centroamericano (SICA)

Terminamos este repaso a las organizaciones iberoamericanas citando al Sistema de Integración Centroamericano (SICA) que desde 1993, con sede en San Salvador, agrupa a las pequeñas repúblicas centroamericanas en defensa de sus intereses: Belice,

Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá. En junio de este año convocó en Guatemala una Conferencia Internacional de Seguridad para coordinar acciones y solicitar ayuda a los grandes países del continente, en la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado, a la que asistieron invitados Hillary Clinton y los presidentes de Colombia y México, señores Santos y Calderón.

CONCLUSIÓN

Algo está fallando estrepitosamente en el sistema de gobernanza mundial. Los actuales organismos de gobernanza están mostrándose incapaces de enfrentarse y superar los grandes retos mundiales, consecuencia de la globalización. No se destaca con claridad un país o un grupo de países capaces de definir con claridad un nuevo paradigma de gobernanza mundial.

Naciones Unidas, urgida de una reorganización que nunca llega, no puede dar legitimidad a una gobernanza internacional basada en valores pura y simplemente occidentales. En una reciente conferencia escuché una perfecta definición del problema no resuelto por la ONU: no ha sabido adaptarse al paso desde un siglo XIX de los estados y un siglo XX de las organizaciones, a este siglo XXI en que es el individuo, como señalé al principio de esta conferencia, el que se encuentra en el centro de la seguridad.

La UE se encuentra día a día a más rota y débil. La crisis económica dio paso al «sálvese quien pueda» y hasta uno de los dos grandes pilares de la Unión, Schengen, se ha tambaleado cuando alguno de los grandes ha visto en riesgo su seguridad ante las oleadas de inmigrantes norteafricanos. Para el otro pilar, el euro, no podemos decir que corran vientos muy favorables. En cuanto al tema de la cacareada Política Común de Seguridad y Defensa europea, Alain Juppé ha definido su situación actual con una breve afirmación: «la PCSD no existe». A pesar de las buenas capacidades civiles alcanzadas, las viejas soberanías nacionales de los países europeos impiden a los nuevos dirigentes de Europa hablar en el mundo con una sola voz.

Cierto que los países BRIC tendrán, según se nos anuncia, en 2050 el 50% de la economía mundial, pero no es menos cierto que para esas fechas, podría haber no menos de 20 a 25 nuevos estados emergentes con tanta fuerza como ellos. Por otra parte, el Banco Mundial considera que mientras los BRIC mantengan un 10% de pobreza seguirán siendo emergentes.

La OTAN está pasando en Afganistán y Libia una prueba de fuego de la que será difícil que salga con un compromiso común semejante al que la hizo nacer ante el temor del empuje de las divisiones acorazadas soviéticas.

El anterior G8 (más homogéneo desde el prisma democrático) ha ido sucesivamente cediendo protagonismo al nuevo G20 (ya veintitantos) nacido de la necesidad de afrontar la crisis, pero cuya heterogeneidad le hace poco apto para convertirse en el sistema que pueda sustituir a las instituciones que durante casi un siglo gobernaron la legalidad y legitimidad mundiales.

Se precisa un cambio de paradigma en la gobernanza mundial del que aun no se vislumbra su forma definitiva. Y como todos los cambios, requieren de una época de transición entre el presente (que ya es pasado) y el futuro (que aun no existe). Esta es la época que nos ha tocado vivir y en la que España, con intereses en Europa, transatlánticos, iberoamericanos y africanos, no debiera ser un actor pasivo. Las nuevas generaciones de españoles deben disponer de un profundo conocimiento de las realidades del mundo para, desde la modestia de una potencia media con intereses globales, aportar nuestro grano de arena al trascendente problema de la gobernanza en este mundo globalizado del siglo XXI.

UN MUNDO MULTIPOLAR



D. MIGUEL BALLESTEROS MARTÍN
General de brigada director del Instituto Español
de Estudios Estratégicos

UN MUNDO MULTIPOLAR

D. MIGUEL BALLESTEROS MARTÍN

**General de brigada director del Instituto Español de Estudios
Estratégicos**

Con frecuencia términos como multipolar y multilateral se utilizan como sinónimos, sin embargo se trata de conceptos muy distintos, que sirven para definir estrategias y políticas nacionales y multinacionales muy diferentes, adoptadas por potencias y organizaciones que juegan un papel relevante en el ámbito de las relaciones internacionales.

Mientras que la Unión Europea¹ aspira a «un orden internacional basado en un multilateralismo eficaz», con el que España está totalmente comprometida, países como Estados Unidos, Rusia o China propugnan el multipolarismo, donde las decisiones más relevantes en el ámbito de las relaciones internacionales son pasadas por el tamiz de las principales potencias concernidas.

En el ámbito de las relaciones internacionales y de la seguridad, potencia es sinónimo de Estado con proyección global, o regional para aquellos países capaces de influir en su región geopolítica. La concepción subyacente de la seguridad es la propia del Estado todopoderoso cuya soberanía a penas admite limitaciones. Desde la Paz de

¹ UNIÓN EUROPEA; *Estrategia Europea de Seguridad. Una Europa Segura en un Mundo Seguro*; Documento aprobado por los jefes de Estado y de Gobierno en el Consejo Europeo en Bruselas, el 12 de diciembre de 2003. Publicado por el Instituto de Estudios de Seguridad de la UE, París, 2003, p. 17.

Westfalia en 1648, Europa ha tratado de implantar un sistema de equilibrio de poder que impidiera a unos Estados imponerse a otros. A la vez el protagonismo de las relaciones internacionales quedaba exclusivamente en manos de los Estados, relegando así a otras instituciones internacionales o transnacionales. Se aceptaba como principio supremo el de la soberanía territorial, del que se derivaba el principio de no injerencia en asuntos internos y la consideración de igualdad entre los Estados en las relaciones internacionales, independientemente de su tamaño o fuerza.

En el mundo multipolar el concepto de equilibrio de poder adquiere especial relevancia, cuya definición dio E. de Vattel en 1758 «aquella disposición de las cosas, por cuyo medio ninguna potencia se encuentra en estado de predominar abiertamente, y de imponer la ley a las demás»².

Tal y como veremos más adelante en materia de seguridad, vivimos en un mundo multipolar y conviene saber que países constituyen los polos de poder capaces de influir en las relaciones internacionales. Países con capacidad de decisión planetaria o al menos líderes regionales, que aspiran a ampliar su esfera de influencia.

INTRODUCCIÓN. DE MACKINDER A BRZEZINSKI

Para comprender todo el entramado actual de potencias geopolíticas que configura el mundo multipolar, es conveniente hacer un recorrido histórico en el que encontraremos la explicación del papel que hoy día juega cada una de las principales potencias.

Durante gran parte de la historia el mundo ha tenido una visión eurocéntrica, donde imperios europeos como el español desde 1492 hasta 1648, el francés después y el británico desde mediados del siglo XIX hasta 1945, han dominado Europa y gran parte del mundo.

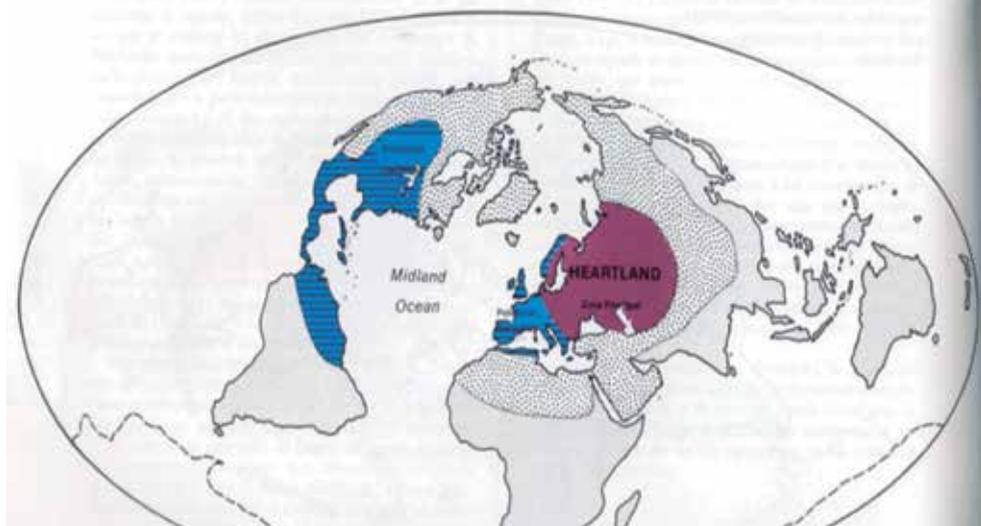
En 1904, el geógrafo británico **Halford John Mackinder** (1861-1947) enunció su teoría del pivote geográfico de la Historia, cuando leyó un trabajo en la Royal Geographical Society, titulado «El punto de apoyo (pivote) geográfico de la historia». En ella indicaba que aquel Estado que dominara lo que más tarde denominaría la «Tierra Corazón» (*Heartland*), constituida por la zona central de Europa, que hoy se corresponde con Alemania, con Polonia y parte de la Rusia europea, sería quien mayores posibilidades tendría para influir en el mundo.

² VATTEL, E. de: *Le droit de gens, ou principes de la loi naturelle appliqués à la conduite et aux affaires des nations et des souverains*, T. II, cap. III, 47: «De l'équilibre politique». (Trad. castellana por M. M. Pascual Hernández, Madrid, 1834, tomo II, pg. 45). Cit. por TRUYOL SERRA, A.: *La sociedad internacional*, 2.ª ed., Madrid, 1993, p. 33.



El mundo según Mackinder (1861-1947)

El mundo según Mackinder (1943)



El control de la masa continental euroasiática, constituía según este autor una amenaza para las potencias talasocráticas (marítimas), como era el Reino Unido. La Tierra Corazón daba acceso a gran número de recursos naturales en la era de la industrialización y permitía influir sobre los sucesivos vecinos, progresando por líneas interiores (geocracia).

Según Mackinder quien domine Europa Oriental dominará la Tierra Corazón, quien domine la Tierra Corazón dominará la Isla Mundial (Eurasia), quien domine la Isla Mundial dominará las tierras exteriores integradas en un *gran círculo insular*, que comprende Estados Unidos, Canadá, Gran Bretaña, África del Sur, Australia y Japón. Este círculo insular conforma un anillo de bases exteriores e insulares que asientan el poder marítimo y comercial desde posiciones inaccesibles al poder terrestre euroasiático.

Mackinder³ consideraba que desde la Tierra Corazón se podía influir política, comercial, económica y militarmente en toda Eurasia, gracias a las redes de comunicaciones y especialmente haciendo uso de las grandes redes de ferrocarril que se estaban construyendo en la época y que permitían enlazar las grandes capitales, centros de poder y los puertos comerciales. Era una visión de la capacidad para actuar por líneas interiores apoyándose en el poder terrestre.

³ GIUDICE BACA, Víctor: *Teorías Geopolíticas*.

Mackinder consideraba que Inglaterra debía controlar los ferrocarriles de Europa y evitar una alianza Moscú-Berlín-Tokio que dominaría Eurasia. Este autor también propugró la creación de Estados colchón como Polonia y Yugoslavia, a fin de separar a Rusia de Europa y empujarla hacia Asia. Alemania sería reducida, al quedar parte de su territorio y población en Polonia.

La Tierra Corazón actuaría como «pivote» desde donde poder influir sobre el resto del supercontinente donde residían los recursos naturales y las industrias para explotarlos.

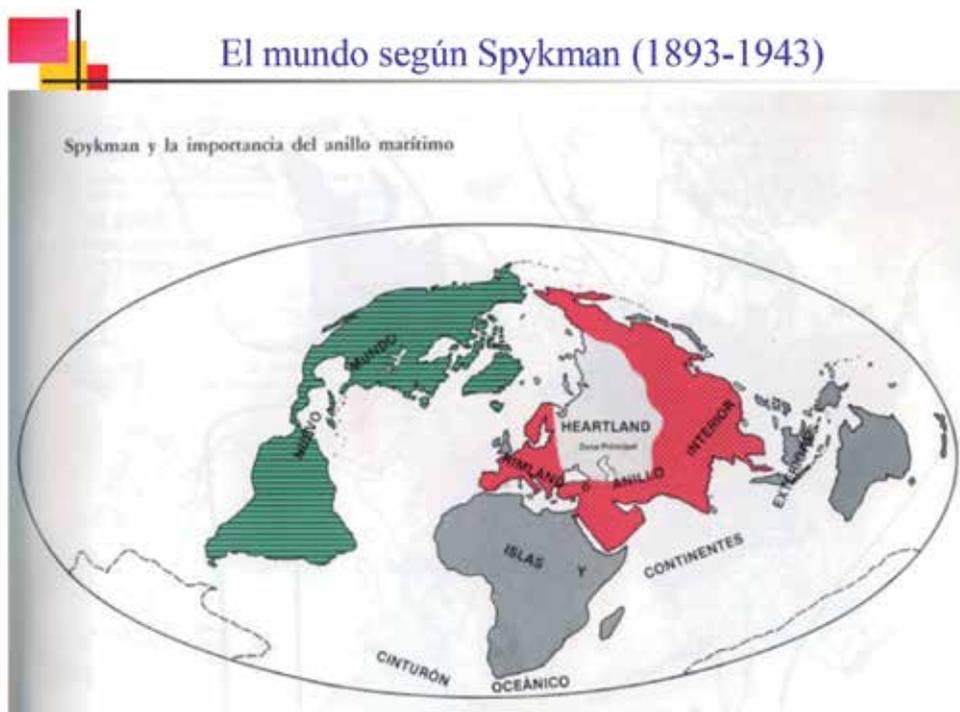
Tras las enseñanzas de la Gran Guerra de 1914-1918, fue modificando sus teorías, indicando que había tres áreas donde residía el poder: Rusia, Europa Occidental y Estados Unidos.

Contemporáneo de Mackinder fue **Alfred T. Mahan** (1840-1914), contralmirante, historiador y estratega, que llegó a ser segundo presidente del Naval War College de los Estados Unidos, que analizando el papel de cada uno de los imperios observó que el británico a diferencia de lo que había hecho España, estaba basado en el dominio del mar y especialmente de las rutas marítimas de Europa con América, Asia y África. Esto le llevó a considerar que una potencia emergente como era Estados Unidos debía basarse en el dominio de los mares, lo que le llevó a proponer que Estados Unidos debía tomar posesión de Hawái y construir y controlar el Canal de Panamá.

Esta teoría es compatible con la del profesor de la Universidad de Yale, **Nicolas Spykman**, fundador de la escuela del realismo político, que modificó la teoría de Mackinder para indicar que no era necesario controlar la Tierra Corazón sino que bastaba con cercarla. Esta idea sería llevada a la práctica con la estrategia de la contención de Kenan, para aislar a la Unión Soviética durante toda la Guerra Fría. Spykman otorgaba gran importancia a la alianza de Estados Unidos con Gran Bretaña, lo que le serviría de cabeza de puente en Europa para aplicar esta geoestrategia en Eurasia.

En 1942, antes de la entrada de Estados Unidos en la II Guerra Mundial planteó en su libro *America's Strategy in World Politics* (1942) la disyuntiva estadounidense: el aislamiento o la intervención, considerando que la mejor opción era la intervención en la guerra. Recordemos que tras la experiencia de la I Guerra Mundial a Estados Unidos le costó tomar la decisión de intervenir en la II Guerra Mundial, que solo hizo tras el ataque a Pearl Harbor.

Spykman adopta de Mackinder las divisiones del mundo, aunque las matiza y así establece que alrededor del *Heartland* se sitúa el *Rimland* o anillo interior a la que considera la Tierra Borde y a la que otorga una gran importancia y rodeando a esta estarían las islas o continentes exteriores, tal y como vemos en el gráfico.



Considera que aquellos países que como Estados Unidos tienen un doble frente (al Atlántico y al Pacífico) tienen un gran poder por la posibilidad de expandir su influencia en dos direcciones, pudiendo establecer un perímetro de seguridad basado en el anillo marítimo, lo que llevaría a establecer una flota en cada océano a suficiente distancia del continente.

Para Spykman el bipolarismo es signo de estabilidad. No era partidario de favorecer la integración europea, pero sí de fortalecer a Alemania para evitar que cayera en la esfera de control de la URSS y servir así de muro de contención al expansionismo soviético.

Zbigniew Brzezinski, de origen polaco fue Consejero de Seguridad Nacional del presidente Jimmy Carter entre 1977 y 1981. Propugna que Estados Unidos debe ser la única superpotencia mundial. Preconizó socavar la cohesión del bloque del Pacto de Varsovia con el apoyo a los disidentes de la Alemania comunista.

Siguiendo las teorías de Mackinder y de Spykman considera a Eurasia un supercontinente para el que hay que diseñar una única estrategia, en la que Europa es la cabeza de puente de Estados Unidos en Eurasia. Este fue el motivo por el que propuso el apoyo hasta el final del sahe de Persia y aconsejó la venta de armamento moderno a Pakistán y a los muyahidines afganos a través de Arabia Saudí.

Este autor considera que hay actores geoestratégicos principales, entre los que destaca a dos grandes jugadores geopolíticos: Francia y Alemania. Además hay una serie de países pivotes que pueden hacer balancear las políticas regionales en una u otra dirección.

Brzezinski es un heredero directo de las tesis de George Kennan sobre la debilidad intrínseca de la URSS. Como su antecesor estaba convencido de que el sistema liberal, capitalista y democrático era mucho más fuerte que su oponente comunista. La economía de la URSS no era en absoluto comparable a la de los países occidentales.

Otorga a Gran Bretaña el papel de aliado privilegiado útil y fiel con Estados Unidos, aunque decadente ya que Gran Bretaña no puede convertirse en motor de Europa, ni tiene fuerzas para emprender un camino por su cuenta.

A lo largo de la historia las grandes potencias siempre han tendido hacia el unilateralismo y en todo caso, cuando este no es posible hacia un multipolarismo restrictivo.

LA ONU: MULTIPOLARISMO VS. MULTILATERALISMO

El 26 de junio 1945, en un ambiente de posguerra, un importante número de países condicionados por las potencias vencedoras en la recién terminada II Guerra Mundial, se reunieron en San Francisco para firmar la Carta de las Naciones Unidas con el firme propósito de erradicar la guerra como forma de resolver las controversias entre Estados. La Carta impone un modelo de relaciones internacionales de carácter multilateral para los asuntos económicos, de desarrollo, cultural, etc., pero en el ámbito de la seguridad, se consagra un modelo multipolar que a lo largo de décadas se ha consolidado a pesar de los cambios históricos que ha tenido el panorama internacional en estas décadas.

La Carta regula el funcionamiento de los principales órganos de la Organización de las Naciones Unidas entre los que destacamos la Asamblea General, cuyo funcionamiento es un ejemplo de multilateralismo, donde se negocian acuerdos entre todos y donde las cuestiones importantes se aprueban por mayoría de dos tercios de los miembros presentes y votantes. En la actualidad forman parte de las Naciones Unidas 192 países a los que habrá que sumar en un futuro más o menos cercano el Estado Palestino y Kosovo. Esto significa en la práctica que la Asamblea equivale a un parlamento mundial donde prácticamente todos los países tienen voz y voto. La asamblea es un órgano multilateral ya que como establece el artículo 2.1 de la Carta «la Organización está basada en el principio de la igualdad soberana de todos sus Miembros».

La Asamblea General en materia de seguridad solo podrá hacer recomendaciones para el arreglo pacífico de cualesquiera situaciones, sea cual fuere su origen y siempre que el Consejo de Seguridad no esté tratando el tema en cuestión⁴.

⁴ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS; Carta de las Naciones Unidas, Artículo 14.

Pero no olvidemos que el principal propósito de la Carta de las Naciones Unidas es como se dice en su preámbulo: «preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra» y así se indica en el artículo 1 que «el propósito de las Naciones Unidas es mantener la paz y la seguridad internacionales, y a tal fin: tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz».

El órgano responsable de resolver los temas de seguridad es el Consejo de Seguridad que se compone de quince miembros de las Naciones Unidas, de los que La República de China, Francia, la Unión de las Repúblicas Socialistas Soviéticas, el Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte y los Estados Unidos de América, son miembros permanentes con derecho a veto, lo que consagra al Consejo de Seguridad como un órgano multipolar.

Si analizamos los resultados del Consejo de Seguridad desde su creación en 1945 hasta nuestros días podemos obtener conclusiones sobre el efecto del bipolarismo unilateralismo y multipolarismo según los diferentes periodos recorridos.

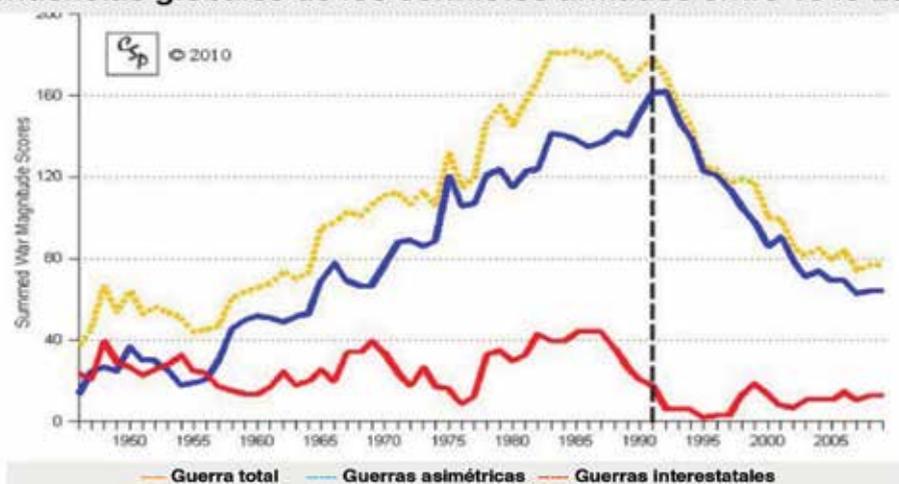


En el gráfico podemos ver el número de resoluciones aprobadas por el consejo de Seguridad por cada año. En él podemos ver como el bipolarismo anuló en gran medida la capacidad de resolución y actuación del Consejo. Hay un antes y un después tras el fin de la Guerra Fría. Durante el periodo bipolar el numero medio de resoluciones no alcanzaba la veintena, pero desde 1990 hasta 2007, que podríamos considerar un periodo más cercano al multilateralismo, si bien con el dominio de Estados Unidos, el número aumentó considerablemente. Tras la pérdida de influencia de Estados Unidos por el desgaste sufrido en Irak y con el ascenso de los países emergentes como China y Rusia, las resoluciones parecen sufrir ligeros descensos.

Todo ello es fruto de las posibilidades del necesario consenso entre los cinco miembros permanentes con derecho a veto. Esto resulta fundamental para lograr resoluciones rápidas que permiten intervenciones tempranas antes de que escale la crisis y desemboque en un conflicto.

El número de resoluciones del Consejo de seguridad se corresponde con los conflictos resueltos como podemos apreciar en el siguiente gráfico, en el que obviamente también hay un antes y un después del final de la Guerra Fría. También podemos observar que la mayoría de conflictos con violencia son intraestatales y normalmente de carácter asimétrico.

Tendencias globales de los conflictos armados entre 1946-2009



Fuente: Center for Systemic Peace.- *Global Conflict Trends 2009*
<http://www.systemicpeace.org/conflict.htm>

La transformación del Consejo de Seguridad hacia un organismo más representativo, que dificulte el uso del derecho a veto, facilitará los acuerdos para establecer resoluciones rápidas y con un mayor consenso. Esta transformación podría pasar por aumentar el número de miembros permanentes para dar cabida a potencias emergentes representativas por su número de habitantes o por el continente al que pertenecen, como India, Brasil o Sudáfrica,

El Consejo está empezando a aprobar resoluciones que van más allá del propósito inicial de la Carta de las Naciones Unidas. Este es el caso de la Resolución 1973 primera resolución que se aprueba en el ámbito de la «responsabilidad de proteger» a ciudadanos frente a su propios gobernantes. Este concepto fue aprobado por la Asamblea General de Naciones Unidas, en el documento final de la Cumbre Mundial celebrada en septiembre de 2005, tras la experiencia de la intervención en Kosovo en 1999, en la que hubo naciones que no entendieron como una obligación moral, evitar la limpieza étnica a cargo de las tropas de Milosevic.

La responsabilidad de proteger se enmarca dentro de la Seguridad Humana, otro concepto de Naciones Unidas, que va más allá de la seguridad nacional, estamos ante la soberanía individual, en la que prevalecen los derechos humanos de los individuos, aunque eso implique la injerencia en los asuntos internos de un país.

En todo caso y a pesar de que el número de conflictos han ido disminuyendo, la cantidad de países que participan en operaciones de paz de Naciones Unidas es cada vez es mayor, lo que indica una tendencia al multilateralismo en la participación.



En el gráfico podemos ver que a lo largo de las 67 operaciones de paz llevadas a cabo por Naciones Unidas, el número de efectivos que han participado en ellas ha ido aumentando sistemáticamente desde el año 2001.

El hecho de que las operaciones de estabilización hayan ido evolucionando hacia un concepto de aproximación integral con el uso de capacidades militares y civiles, no ha servido para disminuir el número de efectivos militares. Como podemos ver en el gráfico a la vez que han ido incrementándose el número de policías también se han ido incrementando el número de militares en el total de los conflictos.

Esto es lo ocurrido por ejemplo en la misión de UNIFIL en el Líbano, cuya tendencia ha sido incrementarse a raíz de la guerra Hizbulá-Israel, aunque en la actualidad hay una tendencia a disminuir sus efectivos. El número de países participantes, en este momento es de 33, que aportan casi unos 11.800 efectivos.

La tendencia a una mayor participación en el número de países fruto de cuatro factores:

- La evolución de las estrategias de defensa a las de seguridad nacional que implican un compromiso con un entorno internacional más estable.
- La globalización que hace cada vez más difícil el aislamiento internacional voluntario.

- La pertenencia a organizaciones internacionales que se ven empujadas a contribuir a la paz y la estabilidad.
- La necesidad de los países emergentes de adquirir un mayor peso internacional y la de las potencias medias de reafirmar su posición en las instituciones internacionales.

La ONU está concebida para intervenir preferentemente bajo capítulo VI y tiene enormes dificultades para intervenir bajo capítulo VII, que se ve obligada a delegarlas. Las Operaciones de paz de Naciones Unidas se las puede considerar el capítulo seis y medio.

Analizando la ONU llegamos a la conclusión que mientras su Asamblea General favorece el multilateralismo, el Consejo de Seguridad consagra el multipolarismo en materia de seguridad, especialmente de los cinco miembros permanentes. Del análisis de las resoluciones, de los conflictos y de los países intervinientes concluimos que el bipolarismo dificultó la resolución de numerosos conflictos y que su fin dio paso a un multilateralismo matizado por la hegemonía militar de Estados Unidos, que tras su desgaste en Irak, ha dado paso a un nuevo multipolarismo con la participación de los países emergentes, los denominados BRIC. Sin embargo la globalización y la mayor implicación de los países en la resolución de los conflictos internacionales apuntan hacia un multilateralismo efectivo. En los temas de seguridad internacional predomina una mezcla de multipolarismo en la decisión y de multilateralismo en la ejecución.

EL MULTILATERALISMO DE LA UE

El paradigma del multilateralismo es la UE que en su Estrategia Europea de Seguridad propugna un orden internacional basado en un multilateralismo eficaz⁵ inspirado y basado en la Carta de las Naciones Unidas. Sin embargo la UE prefiere ignorar que el Consejo de Seguridad consagra el multipolarismo mundial donde las decisiones en última instancia están en manos de unas pocas potencias, entre ellas dos europeas.

El Tratado de Maastricht de la Unión Europea de 1992 establece en su Título V: la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), tendrá carácter intergubernamental, es decir que todas las decisiones en esta materia se adoptaran por unanimidad de los países miembros. Este carácter intergubernamental debilita el papel de la UE en el ámbito de la seguridad internacional y debilita su Objetivo Estratégico, que no es otro que el de establecer un orden internacional basado en un multilateralismo estratégico.

En el citado título V se indica que la UE definirá y realizará una política exterior y de seguridad común, que abarcará todos los ámbitos de la política exterior y de seguridad y en su artículo 17 que «La política común de seguridad y defensa que incluirá la definición progresiva de una política común de defensa de la Unión. Esta conducirá a una defensa común una vez que el Consejo Europeo lo haya decidido por unanimidad». Este mismo

⁵ BARTH EIDE, B.: «The Role of the EU in Fostering Effective Multilateralism», en *Global Europe, Report 1: «Effective Multilateralism: Europe, Regional Security and Revitalised UN»*, The Foreign Policy Centre & The British Council, Bruselas 2004, pp. 1-10.

texto fue recogido en el Tratado de Lisboa en el artículo 42.2. El hecho de que la UE tenga 27 miembros con 27 visiones diferentes, con intereses que en ocasiones no coinciden, hace que estemos ante una situación de difícil resolución. Sin embargo los 27 están de acuerdo en las premisas para llegar al multilateralismo eficaz que serían las siguientes:

- Desarrollo de una sociedad internacional más fuerte
- Con instituciones internacionales que funcionen adecuadamente
- Fortalecimiento de ONU
- Relaciones OTAN-UE
- Medidas de confianza
- Buena gobernanza (democracias) y desarrollo

Una de las premisas originarias del proyecto de integración europea establecía que las relaciones internacionales deben basarse en foros multilaterales basados en la negociación, pero esta defensa del multilateralismo ha de conllevar que las instituciones internacionales acometan las necesarias reformas para lograr una actuación más eficaz⁶.

La Estrategia europea de seguridad recuerda que el marco fundamental para las relaciones internacionales es la Carta de las Naciones Unidas. El propio desarrollo político de la Unión y la estrecha semejanza de sus objetivos con los de las Naciones Unidas en promover los valores de la democracia, la sostenibilidad, la economía de mercado, la diversidad cultural y el Estado de Derecho favorece el entendimiento de la UE con la organización que es la espina dorsal del multilateralismo, ya que ambas convergen en proponer soluciones multilaterales para los problemas mundiales⁷.

Parecía que el final de la Guerra Fría que ponía fin al bipolarismo, era una gran oportunidad para el multilateralismo, sin embargo la incapacidad de Europa para pacificar los Balcanes a comienzos de los años 90, pusieron de manifiesto que finalmente son las capacidades disponibles y la voluntad política las que posibilitan las soluciones. De nuevo fueron necesarias las capacidades y la resolución de los Estados Unidos para forzar los acuerdos de paz de 1995, que no por casualidad se negociaron y se firmaron en la base aérea de Wright-Patterson, en Dayton (Ohio, Estados Unidos), poniendo fin a la guerra de Bosnia Herzegovina.

Y es que el multilateralismo solo es posible si las organizaciones internacionales que lo propugnan se dotan de capacidades y tienen la voluntad política de implicarse en la resolución de los conflictos. Es el denominado multilateralismo eficaz, que la UE preconiza pero que avanza muy lentamente y que la crisis económica ha detenido en su lento progresar.

La Estrategia Europea de Seguridad reconoce que para avanzar hacia el multilateralismo que propugna hay que ser más activos, más coherentes y más capaces.

⁶ ORTEGA CARCELÉN, M.: «The EU and the NU: implementing effective multilateralism», 21 March 2005, EU, Institut for Security Studies, <http://www.iss-eu.org/activ/content/rep05-04.pdf>.

⁷ Comunicaciones de la Comisión relacionadas: «Construir una asociación efectiva con las Naciones Unidas en los ámbitos de desarrollo y asuntos humanitarios», COM (2001) 231, 2 de mayo de 2001; la Comunicación sobre la prevención de conflictos, COM (2001) 211, 11 de abril de 2001; y «La Unión Europea y las Naciones Unidas: la opción del multilateralismo», COM (2003)526, 10 de septiembre de 2003.

La crisis económica está dejando ver que el multilateralismo necesita una mayor madurez para ser eficaz y que cuando surgen problemas de gran envergadura, de carácter económico, político, industrial, etc. Emergen los intereses nacionales por encima de los colectivos de las organizaciones y aparece un multipolarismo siempre latente incluso en organizaciones con vocación multilateralista como es la UE. Es la lucha de la política realista que valora las consecuencias a corto plazo y que pone su mirada en el horizonte cercano plazo, frente a la política idealista que mira al largo plazo y con una mirada puesta en el horizonte lejano.

La UE y la ONU coinciden en el diagnóstico de los problemas de seguridad y en las soluciones ante los retos de la globalización, lo que favorece la cooperación entre ambas, pues son coincidentes en las soluciones propuestas por la Estrategia europea: «el mejor medio para consolidar el orden internacional es difundir el buen gobierno, apoyar las reformas políticas y sociales, combatir la corrupción y el abuso de poder, instaurar la supremacía de la ley y proteger los derechos humanos».

Si tenemos en cuenta las amenazas y los riesgos recogidos en la EES y en el informe de revisión de diciembre de 2008 podemos establecer las siguientes respuestas de la UE ante las mismas:

- Terrorismo internacional: Estrategia Multilateral
- Proliferación de ADM: Medidas Multipolares
- Estados en descomposición: Estrategia Multipolar
- Crimen organizado: Estrategia Multilateralista
- Conflictos regionales: Estrategia Multipolarista
- Ciberseguridad: Estrategia Multipolarista
- Seguridad energética: estrategia Multipolarista
- Cambio climático: Estrategia Multilateralista
- Piratería: Estrategia Multilateralista

España es un país comprometido con el multilateralismo. La Estrategia Española de Seguridad aprobada el 24 de junio de 2011 indica que «Nuestra capacidad de acción se ve reforzada por la pertenencia a una Unión Europea (UE) afín a nuestros intereses y nuestro reconocimiento como país comprometido con un multilateralismo eficaz».

Establece en su capítulo 2 que «la transición a un orden multipolar, la irrupción de las economías emergentes, la peor crisis económica en más de 80 años y otros muchos factores plantean nuevos retos y oportunidades a los que hay que responder».

Entre los principios de acción internacional la EES establece la acción en el marco europeo y el multilateralismo.

CONCLUSIONES

Desde la Paz de Westfalia el Estado, como representante de la soberanía nacional ha sido el único actor reconocido en el ámbito de las relaciones internacionales y en la me-

didada de sus posibilidades han tratado de ejercer como potencia internacional, basándose en sus dimensiones territoriales, económicas, industriales y militares. Las principales potencias tienden al unilateralismo y cuando no es posible al multipolarismo restrictivo. Las potencias medias o las decadentes propugnan un multilateralismo efectivo gestionado a través de organizaciones regionales como la UE, como forma de contrapesar la influencia de las grandes potencias.

La Organización de Naciones Unidas aporta un doble escenario para la gestión de las relaciones internacionales: la Asamblea General cuyo funcionamiento se basa en el multilateralismo, tiene una capacidad de actuación limitada, mientras que el Consejo de Seguridad, responsable máximo de la resolución de garantizar la seguridad internacional, se basa en un sistema multipolar, donde los cinco miembros permanentes con derecho a veto acaban condicionando cualquier decisión en materia de seguridad.

La UE propugna un multilateralismo que en las situaciones de crisis como las que estamos viviendo encuentra más obstáculos debido a la tendencia a refugiarse en la defensa de los intereses nacionales en detrimento de los comunitarios, olvidando que la seguridad se tornará en inseguridad si se fundamenta exclusivamente en planteamientos relativistas o subjetivistas que no coinciden necesariamente con la seguridad de todos, ya se trate de individuos, pueblos o Estados. Algunos Estados y especialmente las grandes potencias, tradicionalmente en situaciones de crisis han puesto sus intereses nacionales por encima de los comunitarios. No debemos olvidar que la seguridad es divisible, y debe estar basada en la cooperación y está es mayor si es fruto de un enfoque multilateral y no multipolar.

La estrategia española de Seguridad advierte que «La multipolaridad sin un multilateralismo eficaz puede desembocar en graves conflictos. España aboga por una interdependencia responsable en la que se fomenten sinergias para buscar soluciones conjuntas a los retos comunes. Ni podemos ni debemos trabajar en solitario». Añadiendo más adelante que España «se declara más comprometida que nunca con un multilateralismo que sigue pareciéndonos en el siglo XXI el mejor instrumento para encarar el futuro»

PONENCIAS DEL ÁREA 5
La posición española

ESPAÑA EN UN MUNDO MULTIPOLAR. ESTRATEGIA NACIONAL DE SEGURIDAD



D. FLORENTINO PORTERO RODRÍGUEZ
Profesor titular de Historia Contemporánea de la UNED

ESPAÑA EN UN MUNDO MULTIPOLAR. ESTRATEGIA NACIONAL DE SEGURIDAD

D. FLORENTINO PORTERO RODRÍGUEZ
Profesor titular de Historia Contemporánea de la UNED

El que un estado tenga una estrategia de seguridad es un hecho excepcional. No es lo normal, porque no es normal que una comunidad llegue al grado de madurez política e intelectual suficiente para asumir un determinado análisis de su entorno y un plan de acción común. Lo que sí es común es que los gobiernos improvisen medidas a la vista de la evolución de los acontecimientos para tratar de salvar intereses o valores. Solo con el paso del tiempo los historiadores deducen que esos ejercicios de improvisación responden a una «visión» más o menos coherente, pero que los políticos, diplomáticos o militares del momento no fueron capaces o no quisieron plasmarla por escrito. En la Europa de nuestros días las élites políticas, conscientes de los retos que plantea un mundo globalizado, consideran imprescindible dotarse de documentos de estrategia que informen al conjunto de las políticas relativas a la acción del estado. El problema es que no todos los estados están en condiciones de hacerlo. La presión lleva a muchos a emitir documentos que aparentan lo que no son. El que titulemos un documento «estrategia» no quiere decir que su contenido lo sea. La estrategia o se tiene o no se tiene, no es cuestión de nominalismos o voluntarismos.

En España tenemos desde hace poco tiempo un documento titulado «Estrategia Nacional de Seguridad». Se publicó en el Boletín Oficial del Estado por presiones de quien había dirigido su redacción, Javier Solana, y a pesar del desinterés de la Presidencia del Gobierno y del Ministerio de Defensa. Es un ejercicio de corrección política hecho desde una determinada ideología y publicado al final de una legislatura y a las puertas de un cambio político. Dejando a un lado estos aspectos, lo más destacado del documento es que no es una estrategia y, por lo tanto, no puede cumplir su objetivo primero y fundamental: informar toda un área de la acción del Estado.

Una estrategia de seguridad es el resultado de un ejercicio de comprensión del entorno. Hace ya más de una década que el Muro de Berlín fue derribado por la presión de los jóvenes que habían crecido en el lado oriental y que la Unión Soviética se desintegró, llevándose con ella uno de los sistemas antidemocráticos más importantes de la Historia. Desde entonces hemos revisado en varias ocasiones la estrategia de la Alianza Atlántica y hemos creado la Unión Europea a partir de una previa Comunidad Europea. Empezamos a tener una cierta perspectiva del efecto de nuestras decisiones así como del desarrollo de una nueva sociedad internacional que crece desde las ruinas del viejo y superado mundo bipolar. Creo que como españoles deberíamos partir de tres reflexiones si de verdad queremos dotarnos de una estrategia de seguridad.

LA GLOBALIZACIÓN COMO RETO POLÍTICO

Cada época acuña sus propios términos o expresiones para designar aquello que la caracteriza. En el tiempo en que vivimos, que percibimos como inicio de un nuevo período tras décadas de Guerra Fría, hay dos que están permanentemente en nuestras bocas y en los medios de comunicación: «choque de civilizaciones» y «globalización». Dos conceptos que, en realidad, hacen referencia a un mismo hecho, aunque visto desde ángulos distintos.

La globalización no es algo nuevo. La Roma clásica tuvo una clara vocación globalizadora. Integraba territorios y se interesaba por las diferentes culturas... pero su mundo de referencia no abarcaba todo el planeta. Hoy la globalización ya es planetaria, tras un proceso que resulta claramente evidente desde el siglo XV. Como si de un canto que cae por una pendiente se tratara, la globalización ha ido cogiendo velocidad con el paso del tiempo, hasta el punto de producirnos, en la actualidad, un cierto vértigo. El colonialismo, las dos guerras mundiales, la intensa actividad comercial, el aumento y cruce de inversiones y, sobre todo, importantes avances tecnológicos ocurridos desde entonces han ido trazando un conjunto de vínculos que han acabado transformando radicalmente el mundo.

De la misma forma que los hombres del tiempo distinguen entre temperatura y «sensación térmica», nosotros podríamos diferenciar cambio real de percepción del cambio. Durante la última década del siglo XX, en especial durante los años de la Administración Clinton, entusiasta del comercio internacional, la sociedad percibió más claramente hasta qué punto vivía ya en un mundo globalizado ¿A qué se debió este súbito descubrimiento? En muchas ocasiones se ha utilizado la imagen del «congelador» para hacer referencia al efecto que la Guerra Fría tuvo sobre muchos problemas de la sociedad internacional. Bajo la amenaza de un holocausto nuclear se guardaron conscientemente en el frigorífico del tiempo reivindicaciones, humillaciones, demandas y frustraciones. No era el momento apropiado. Los estados habían quedado organizados por su posición en el conflicto entre democracia y comunismo y cualquier disputa por un tema menor podía derivar en un choque entre los dos grandes bloques. El derribo del Muro de Berlín y la descomposición de la Unión Soviética dieron paso a la apertura del congelador y al deshielo de aquellos viejos litigios. El rápido surgimiento de estas cuestiones nos ha producido cierta sensación de vértigo, pero en realidad estaban allí, entre el hielo, esperando su momento.

Dentro del proceso general de globalización, en las últimas décadas hemos asistido a un espectacular avance en la comunicación. Imágenes, ideas y valores cruzan el planeta en una y otra dirección integrando a pueblos distintos y lejanos y dando sentido a la vieja idea de la «aldea global». En el interior de Egipto pueden ver series norteamericanas de televisión y, supongo que con cierta sensación de irrealidad, seguir los avatares de individuos y familias de las clases media y alta de aquel país. Conviene hacer un esfuerzo de imaginación para tratar de comprender el efecto que esas imágenes, textos, ideas y valores pueden provocar en individuos y familias que apenas puede sobrevivir y que han crecido en un entorno cultural radicalmente distinto. No es posible que jóvenes sin recursos ni formación en El Cairo puedan seguir episodios de esas series sin sentir un choque entre los valores que rigen el comportamiento de los protagonistas y los que imperan en su entorno, entre las circunstancias de unos y otros, entre la facilidad con la que los californianos acceden a placeres, educación, comodidades y su inevitable destino de pobreza e ignorancia. En un mundo globalizado unas culturas invaden la intimidad de las familias de otras planteando problemas que tendrán efectos más o menos devastadores según la capacidad de sus respectivos regímenes políticos o gobiernos para dirigir la evolución de esas sociedades en proceso, siempre complicado y contradictorio, de cambio acelerado ¿Por qué para unos jóvenes norteamericanos lo fundamental está resuelto, abriéndose ante ellos un futuro lleno de oportunidades, mientras que para otros que crecen a las orillas del Nilo cada día supone un reto y el futuro está lleno de desagradables certezas? ¿Son el consumismo y el materialismo algo que admirar o que despreciar? Si el modelo occidental es la meta, ¿están sus gobiernos haciendo lo que deben para lograr ese objetivo o, por el contrario, su corrupción e incompetencia son un obstáculo para acceder a ese nivel de vida? Si el *american way of life* no es el modelo ¿dónde hay que buscarlo? ¿Cuál es? Si los valores que impregnan estas series no sirven ¿cuáles son los que deben regir sus vidas? ¿Es el islam el problema o lo es la forma corrupta de practicarlo? Lo que durante generaciones resultó normal, aunque durísimo, se ha convertido en inaceptable por efecto de las ondas y de las antenas parabólicas diseminadas por el Tercer Mundo. La globalización de las comunicaciones ha resultado ser un formidable factor de desestabilización social, que tendrá efectos dinamizadores o reaccionarios según cada caso. Lo que ya es indiscutible es que el proceso no tiene marcha atrás y que va a continuar marcando nuestras vidas durante las próximas décadas.

Al mismo tiempo que las imágenes, personas y empresas se han trasladado a otros países y continentes, conociendo e interactuando en entornos muy distintos al suyo. Esto no es nuevo, pero sí lo es la cuantía. Ya no son minorías, sino masas. Cuando yo estaba finalizando mi bachillerato, allá por 1973, el Colegio organizó un viaje de fin de curso por Francia, Alemania y Suiza. Muchos de mis compañeros era la primera vez que salían de España. En la generación de mi padre, muchos españoles tardaron décadas en ver el mar, y hasta los años 70 viajar por España era una actividad limitada. Hoy viajar a otros países es algo normal, tanto en vacaciones como por motivos de trabajo. Ese conocimiento directo, aunque superficial, de nuestro entorno también nos influye y condiciona en uno u otro sentido. No somos los mismos ni pensamos lo mismo. Todos sufrimos un doble proceso de convergencia o de rechazo. En el mundo de la empresa es muy evidente el primero. Pero hay otros casos. Mohamed Atta, el joven egipcio de clase media alta que tuvo el privilegio de poder estudiar ingeniería en Alemania, conoció Europa, rechazó sus valores y optó por dirigir los atentados del 11-S en Nueva York.

Atta no era originalmente un islamista. Su entorno familiar era el de los sectores acomodados, que conocen el bienestar occidental y disfrutan de una cierta capacidad de consumo. Estaba mejor preparado que muchos de sus compatriotas para comprender y aceptar la forma de vida europea. Alemania no es, ni mucho menos, el país europeo donde la relajación de las costumbres ha calado más hondo, hasta el punto de escandalizar a un joven árabe. A pesar de todo esto el materialismo y la citada relajación de las costumbres le provocaron un rechazo cultural hasta el punto de hacerle vulnerable a la propaganda radical. Atta renunció a una vida fácil y cómoda para involucrarse en favor de una causa, el yihadismo, que ni siquiera había conocido en su país de origen. El choque de culturas afecta a un elemento capital en el comportamiento humano: la identidad, y sus consecuencias son siempre importantes y, en ocasiones, fatales.

El mundo ha encogido. Hasta hace poco tiempo las viejas culturas desarrollaban su vida a gran distancia unas de otras. Viajar no solo era una aventura, requería tiempo, porque había que cubrir grandes distancias. Solo entonces se podía dar testimonio de un hecho obvio: la civilización humana era diversa y se expresaba en un gran número de culturas. Esa obiedad con la que yo crecí ya no lo es tanto para mi hijo. Las grandes culturas han incorporado muchos elementos de las restantes como resultado de la comunicación y se encuentran en un proceso de convergencia. Allá donde vaya encontrará en la esquina un McDonald y la posibilidad de comprar una amplia gama de refrescos conocidos en todos los continentes. La distancia ha dejado de ser una referencia y un problema. Mi hijo no se sorprende de que en las calles de Chicago, bajo un calor húmedo infernal, haya puestos rebosantes de botellas frías de agua de Evian. Un agua reparadora que corrió por los Alpes franceses y que uno ingiere ante la descomunal masa acuosa de los Grandes Lagos. Para él es algo tan normal como que en un restaurante en Granada sirvan agua mineral del Pirineo. Si del ámbito comercial pasamos al humano, una imagen que nos podría ayudar a entender lo que nos está ocurriendo es la del patio de vecindad. Hemos pasado de vivir en una casa de pocos pisos y vecinos a hacerlo en otra mucho más grande y numerosa, pero en torno a un mismo patio. Somos la misma comunidad de vecinos, pero el número de miembros ha crecido y mucho. Tenemos intereses y problemas en común y debemos desarrollar mecanismos para protegerlos y resolverlos respectivamente, pero nuestras perspectivas son distintas. Los dos pilares para asegurar la convivencia serán la educación y el respeto a las normas.

Las grandes naciones, occidentales u orientales, tienen intereses tan importantes en todo el planeta que lo que ocurre en cualquier punto les afecta, en menor o mayor medida. Sus empresas trabajan en todos los continentes y sus beneficios están en la base de la paz social y del bienestar de sus sociedades. Adam Smith nos lo explicó hace algún tiempo: el comercio es la base de la riqueza. Hemos crecido porque hemos estado mercando unos con otros y nuestro bienestar futuro depende de ello. Para que nuestras empresas puedan desarrollar sus actividades sus derechos deben ser respetados, así como la vida de sus trabajadores. Eso llevó a lo largo de la Historia a que los estados desarrollaran grandes flotas oceánicas, capaces de proteger tanto sus navíos comerciales como los intereses nacionales de todo tipo. No puede, por lo tanto, sorprender que de forma paralela a la emergencia de China como potencia económica, sus autoridades hayan sentido la necesidad de dotarse de una flota de proyección oceánica que sustituya a la precedente, diseñada para proteger las aguas territoriales y la costa.

Pero no es solo cuestión de intereses mercantiles. La desestabilización de un país puede provocar movimientos migratorios que, a su vez, generen problemas a otros estados. Imaginemos la presión migratoria que México podría provocar sobre la frontera de Río Grande si su economía se viniera abajo por culpa de una grave crisis política, un escenario, por cierto, posible. Estados Unidos no puede quedarse de brazos cruzados ante la desestabilización de México. Lo mismo podemos decir del probable hundimiento de Corea del Norte si, como consecuencia de sus programas nuclear y de misiles, sufriera serias sanciones económicas por parte de su principal protector, China. Millones de norcoreanos se dirigirían a la frontera con China con la esperanza de poder acceder a alimentos y disponer de una opción de futuro.

Las amenazas militares, más aún si se convierten en realidad, provocan efectos que se hacen sentir sobre personas, sectores y estados muy lejanos. Para evitarlo se hace necesario adelantarse, tomar medidas que lo eviten. Los programas nuclear y de misiles iraníes han llevado a que la Alianza Atlántica apruebe la expansión de la Defensa contra Misiles Balísticos a Europa, porque teme un conflicto nuclear de consecuencias terribles.

La falta de desarrollo de determinados estados impide la generación de puestos de trabajo para las nuevas generaciones, lo que acaba forzando movimientos migratorios. Hay períodos en que demanda y oferta coinciden, pero esto no siempre es así. El área mediterránea es un ejemplo interesante en el que podemos observar cómo durante décadas la emigración ha sido recibida con agrado para, tras la entrada en crisis, convertirse en un problema ¿Es posible quedarse de brazos cruzados ante situaciones como estas, que acaban afectando a los países vecinos? ¿Qué se puede hacer sin entrometerse en los asuntos internos de estados soberanos?

El escándalo social que produce la corrupción de muchas administraciones sumada a la incompetencia que suele acompañarla viene produciendo en muchos estados musulmanes un rechazo social que facilita el auge del radicalismo. Si a esta combinación añadimos la sensación generalizada de fracaso colectivo por el atraso de las sociedades musulmanas en comparación con buena parte de las restantes culturas tenemos la explicación de porqué ahora y no hace veinte años los islamistas están ganando importantes posiciones políticas. Sus objetivos manifiestos implican el rechazo a Occidente, la imposición de la ley coránica, la desestabilización de regímenes, el rechazo a la presencia de inversiones exteriores por encima de un cierto nivel y, sobre todo, acciones violentas contra propios y extraños ¿Vamos a limitarnos a tratar de arrestar a los islamistas? ¿Qué podemos hacer para tratar de contener el auge del islamismo en el Mundo Árabe?

Todo está relacionado y no es posible dar la espalda al mundo por muy loco que esté. El aislacionismo ni es una opción para Estados Unidos ni lo es para Europa. No podemos volver al antiguo patio de vecindad donde todos nos conocíamos y, más o menos, pensábamos lo mismo. Ahora somos más, somos más distintos y, aun peor, las viejas normas de urbanidad y el antiguo reglamento de la Comunidad de Vecinos ya no están vigentes.

En Europa hemos pasado en menos de un siglo de mantener una posición eurocéntrica de desprecio al resto de las culturas, consideradas como inferiores –aunque en algunos casos respetables por sus logros culturales o sus aportaciones a la civilización

humana— a ser autocríticos hasta el desprecio, renunciando a lo propio y siendo ridículamente complacientes con lo ajeno. Se ha impuesto un pensamiento políticamente correcto por el que toda cultura merece el mismo respeto que las demás. Más aún se ha llegado a desistir de realizar críticas sobre hechos concretos ocurridos en otros ámbitos culturales que atentan contra nuestros valores más evidentes. Así vemos que las asociaciones feministas festejan a dirigentes árabes que se caracterizan por defender el sometimiento de la mujer o que líderes del movimiento gay-lésbico defienden a gobiernos donde se aplica la pena de muerte a todo aquel que se salga de la ortodoxia heterosexual.

Una de las características de nuestro tiempo, uno de esos términos llamados a describir este período de la historia europea, es el relativismo. Hemos perdido la confianza en la razón. Nosotros desarrollamos la ciencia y el pensamiento porque sabíamos que con método se puede llegar a conocer, pero la que fue nuestra seña de identidad ha dejado de serlo. Nos hemos apuntado al «pensamiento débil» y hemos arrinconado la razón en beneficio del sentimiento. Ya no sabemos lo que está bien y lo que está mal porque el bien y el mal ya no existen entre nosotros. «Todos tenemos algo de razón» se nos dice ahora, lo fundamental es dialogar y llegar a acuerdos. Pero cuando una de las partes sabe lo que quiere y la otra solo trata de resolver la situación, ya sabemos de qué lado se va a inclinar la balanza. A la pregunta de qué tienen en común las empresas de éxito en un mercado global un conocido empresario francés respondía con claridad: saber quiénes son y adónde van. Sin lugar a dudas la mejor receta para sobrevivir en la sociedad internacional es tener una identidad clara fundada en valores históricos. Las primeras bajas serán aquellas sociedades que, para adaptarse a los nuevos retos, renuncien a sus valores pensando que así todo será más fácil. No hay contradicción entre convergencia e identidad. Se converge desde identidades no desde la nada.

Esta «frojera moral» europea contrasta con sus logros. Cuando el Viejo Continente relativiza que la democracia sea la mejor forma de gobierno, en el resto del mundo, con muy contadas excepciones, reivindican que sus gobiernos sean democráticos. Tras el final de la Guerra Fría ha quedado patente, hasta para sus enemigos más encarnizados, los comunistas, que ningún régimen tiene tanta legitimidad como la democracia. Esta falta de capacidad crítica se expresa en nuestra acción pública. Es evidente que muchos países necesitan ayuda para engancharse al tren de la modernización. Tanto por razones morales como de propio interés tenemos que ayudarles a recorrer este camino. Los europeos destinamos una cantidad importante del dinero que procede de nuestros impuestos a estos fines, pero no siempre con resultados positivos. Hasta hace poco tiempo dábamos dinero sin apenas control, lo que suponía que con nuestra buena fe, cuando la había, agravábamos el problema de la corrupción y sus citadas consecuencias sociales. Ahora, tras innumerables denuncias sobre el mal uso de nuestros fondos, somos algo más rigurosos, pero seguimos sin vincular ayuda a cambios políticos, económicos y sociales. Cuando tratamos de hacerlo se nos acusa de injerencia en asuntos internos de esos estados. No hay tal injerencia, porque la aceptación de la ayuda es un acto voluntario. Lo que no podemos olvidar es que la evolución de esos «asuntos internos» nos acabará afectando, que nuestra seguridad y nuestra prosperidad dependen también de la evolución de nuestro entorno y que, si no hacemos nada para evitarlo, esos regímenes irán aumentando la bola de resentimiento y frustración con consecuencias muy graves para todos.

LA NATURALEZA CAMBIANTE DE LA OTAN

La Alianza Atlántica supone un hito en la historia de las relaciones internacionales, porque nunca antes una alianza militar había devenido en organización estable, dotada de sede, funcionarios, comité militar, cuarteles y tropas asignadas. Hay un antes y un después de la OTAN a la hora de concebir qué es un alianza militar, cuáles son sus cometidos y cómo puede adaptarse a un entorno que, por su propia naturaleza, es cambiante. La Alianza Atlántica tiene una compleja naturaleza, consecuencia inevitable de ser una alianza clásica que quiere pervivir por encima del cambio histórico. Para naciones como España, que han descansado en la OTAN el núcleo de su seguridad, la naturaleza del vínculo y la adaptación de la Organización a un mundo cambiante resultan temas capitales. Tratemos de analizar esta singularidad desglosando sus distintos componentes.

Una alianza es un conjunto de estados que creen compartir una amenaza y que son capaces de establecer una estrategia común para anularla. Las alianzas son, por principio, temporales, pues dependen de la percepción común de la amenaza y de la capacidad para compartir una estrategia frente a ella. En el momento en el que la amenaza se difumina, por las razones que sean, la alianza se descompone sin que ello suponga mayor problema. Las alianzas han tenido siempre un carácter instrumental y han servido a los estados para resolver problemas de seguridad. En este sentido conviene recordar una de las frases más célebres, y por ello más citadas, de la historia de la política internacional. Me refiero a la declaración que el entonces secretario del Foreign Office, Henry Temple, tercer vizconde de Palmerston, hizo el 1 de marzo de 1848 en los Comunes:

«Therefore I say that it is a narrow policy to suppose that this country or that is to be marked out as the eternal ally or the perpetual enemy of England. We have no eternal allies, and we have no perpetual enemies. Our interests are eternal and perpetual, and those interests it is our duty to follow»¹.

En la teoría clásica, en la visión característicamente palmerstoniana, la política exterior de un estado se diseña, organiza y ejecuta en torno a unos intereses nacionales. Establecer cuáles son esos intereses ha resultado siempre una cuestión difícil, que en la práctica se resuelve mediante el ejercicio del poder. El Gobierno, la mayoría parlamentaria... decidirá cuáles son. Los gobiernos se deben a esos intereses, que lo serán de la Nación. Las alianzas con otros estados son temporales e instrumentales en función de la preservación de esos intereses.

De hecho, que no de derecho, en 1949 se constituyó una alianza militar que tenía como sentido contener el expansionismo soviético en Europa, garantizando así la reconstrucción económica y la estabilización de regímenes democráticos. Esta alianza fue el resultado de un proceso que arrancó con el fracaso del intento de mantener la alianza de guerra en la posguerra. En 1946 comenzó a resultar evidente que la política soviética era incompatible con la de las democracias occidentales y, en marzo de 1947, el presidente Truman pronunció su famoso discurso sobre la guerra civil griega que

¹ TEMPLE, Henry. «Speech to the House of Commons (1 March 1848)». *Hansard's Parliamentary Debates*. 3rd series, vol. 97, col. 122.

supuso el reconocimiento de la Guerra Fría. También en 1947 se firmó el Tratado de Dunkerque entre el Reino Unido y Francia, seguido en 1948 por el Tratado de Bruselas, que sumaba a las potencias citadas los estados integrantes del Benelux. Se estableció entonces un compromiso clásico de mutua defensa, por el cual en el caso de que una de las partes integrantes fuera atacada las restantes irían en su ayuda con todos los medios disponibles. En 1949 Estados Unidos se incorporó a este sistema destacando hombres y medios de forma permanente en Europa, de tal modo que si los soviéticos avanzaban o atacaban agredían a las fuerzas norteamericanas. En esas circunstancias Estados Unidos no tendría que salir en defensa de un aliado sino que reaccionaría ante una agresión recibida. La alianza militar clásica, la alianza palmerstoniana, estaba constituida para anular la amenaza soviética. Pero estábamos ante una alianza *de facto*, porque *de iure* la situación era otra.

El Tratado de Washington no constituyó propiamente una alianza militar en el sentido clásico europeo, porque no estableció un compromiso de mutua defensa como el recogido en el Tratado de Bruselas. Estados Unidos se negó, porque su visión era otra, la propia de un estado no europeo, de tradición aislacionista y, sobre todo, que trataba de construir en Europa un marco institucional cuyo objetivo final no era militar sino político.

El *European Recovery Program* de 1948, más conocido como Plan Marshall, y el Tratado de Washington de 1949 eran pilares de una estrategia que tenía como objetivo estabilizar Europa Occidental y que se estaba diseñando a partir del concepto de «contención», elaborado por el diplomático George F. Kennan en 1947. La amenaza soviética era más peligrosa en su dimensión psicosocial que militar, porque el miedo a Rusia podía llevar a una cesión de soberanía que minara la estabilización democrática y la recuperación económica al tiempo que permitiera a Rusia establecer un área de influencia que llegara hasta las costas más occidentales del Viejo Continente.

El Tratado de Washington supuso una novedad en nuestra historia de las relaciones internacionales a la hora de establecer los términos de una alianza. Cabe destacar dos aspectos sobresalientes. En primer lugar la alianza no se constituye contra alguien que nos amenaza sino a favor de unos valores y una seguridad compartidos que pueden estar en peligro o no. En segundo lugar el vínculo instituido no es un mecanismo de mutua defensa clásico, como el recogido en el Tratado de Bruselas donde las partes ayudarán con todos los medios al agredido. El compromiso recogido en el célebre art. 5 no va más allá de un vínculo sentimental. Un estado miembro decidirá en cada caso su grado de compromiso, por lo tanto nos encontramos ante una entidad que puede o no actuar si las partes lo consideran oportuno. Formar parte de la Alianza no garantiza casi nada, pero es mejor estar que no estar y, sobre todo, permite participar en el proceso de toma de decisión de un conjunto de temas que afectan a la seguridad nacional. El Tratado de Washington define el marco jurídico de una posible alianza militar. Cuando haya acuerdo la alianza se activará, cuando no lo haya quedará siempre latente la posibilidad de que en el futuro exista. Esta singularidad en la tradición europea nos lleva a considerar la segunda naturaleza de la Alianza más en un entorno de seguridad que de defensa. Su objetivo es consolidar un grupo de potencias democráticas, si es posible, seguras de sí mismas y dispuestas a desarrollarse social y económicamente fuera de la influencia soviética. Para ello establece mecanismos de colaboración para que sus posiciones se

acerquen y, poco a poco, se vaya desarrollando un espacio de seguridad común, un auténtico espíritu de solidaridad.

La tercera naturaleza de la OTAN deriva de la anterior. Si la Alianza se creó con voluntad de permanencia, a favor de unos valores y dejando a un lado amenazas temporales, necesitaba dotarse de una Organización. Esta Organización, la OTAN, ofrece a los estados miembros unos Comités donde sus delegados pueden reunirse para resolver temas de interés común, pero, sobre todo, la OTAN es una formidable y eficazísima agencia de servicios de seguridad y defensa, la primera conocida en la Historia. La OTAN, como agencia, es un bien en sí mismo, una entidad que tiene su propia lógica, sus funcionarios, sus intereses, sus objetivos. Nadie pone en duda que el establecimiento de criterios de estandarización y doctrinas militares o la capacidad de organizar operaciones militares conjuntas en cualquier punto del planeta son activos importantes que conviene preservar. La OTAN es un instrumento del Consejo Atlántico y actuará de acuerdo con las instrucciones recibidas. En gran medida, su efectividad dependerá del buen o mal criterio con el que actúe el Consejo.

Las distintas naturalezas de la Alianza están a su vez afectadas por una variable fundamental: el número de sus miembros. Cada vez que un estado se incorpora se modifican las fronteras de la Alianza, aumenta la población implicada y un nuevo gobierno se suma al siempre complejo proceso de toma de decisión, haciendo valer actitudes e intereses resultados de su propia y específica historia. Desde un primer momento la Alianza estableció su disposición a aceptar nuevos miembros, consecuencia inevitable de su vocación de permanencia, de adaptarse a un entorno estratégico cambiante. En la medida en la que el club aliado creciera, el Viejo Continente se haría más y más estable al tiempo que la hipotética influencia soviética se reduciría. El propio Tratado de Washington estableció en su art. 10 la doctrina de la «puerta abierta», por la que todo estado europeo podría solicitar su integración si compartía los valores fundamentales y estaba dispuesto a colaborar en la tarea de la defensa colectiva.

«Las Partes pueden, por acuerdo unánime, invitar a cualquier Estado europeo que esté en condiciones de favorecer el desarrollo de los principios del presente Tratado y de contribuir a la seguridad de la zona del Atlántico Norte».

Las primeras ampliaciones estaban relacionadas con la naturaleza militar de la Alianza, como era normal en una fase todavía constituyente y cuando la percepción de la amenaza soviética estaba muy viva. Fue el caso de Grecia y Turquía, una conflictiva pareja que ingresó en 1952 para reforzar el flanco sur de la Alianza. La base soviética de Sebastopol, en Crimea, quedaba ahora bajo la influencia de un aliado, Turquía, que controlaba el paso por los estrechos del Bósforo y de los Dardanelos en su salida hacia el Mediterráneo. Las fuentes energéticas tendrían ahora un nuevo punto de apoyo. Ni Grecia ni Turquía eran democracias, tampoco lo era Portugal, socio fundacional, pero en los tres casos había un compromiso antisoviético y una necesidad estratégica.

En 1955 se aprobó el ingreso de Alemania. Por una parte se estaba cerrando la difícil cuestión de la normalización de este país tras la guerra. El primer intento había venido desde Europa y en el marco del naciente proceso de integración continental: la creación

de una Comunidad Europea de la Defensa. Era una idea inteligente, pero llegaba demasiado pronto. Si hoy, en 2011, todavía no somos capaces de compartir nuestra defensa es fácil comprender que el general de Gaulle se negara a condicionar la defensa de Francia a la voluntad de otros países. Fracasada la aproximación europea se dio paso a la atlántica. Con Alemania dentro se lograban los tres objetivos fundacionales reconocidos por su primer secretario general, el general británico Hasting Ismay —«to keep the Russians out, the Americans in, and the Germans down»²—, manteniendo la defensa alemana bajo permanente observación. Alemania era un activo importante para la naturaleza militar de la OTAN, pero también lo era tenerla bajo control para su naturaleza de seguridad.

España ingresó en 1982 en circunstancias distintas a las antes citadas. Quedó excluida en el momento fundacional por las estrechas relaciones establecidas entre el régimen de Franco y las potencias del Eje. No era solo una cuestión de falta de democracia, que también se podía haber aplicado a Portugal, sino de responsabilidades en la II Guerra Mundial. Tras la proclamación de la Constitución de 1978 aquel obstáculo quedó atrás. El ingreso supuso una normalización desde la perspectiva de la naturaleza militar, pues de hecho venía participando desde 1953 a través de los Acuerdos bilaterales con Estados Unidos. La importancia geográfica y demográfica de España suponían, además, un activo importante para la segunda de las naturalezas.

El derribo del Muro de Berlín y la posterior disolución de la Unión Soviética crearon una situación radicalmente nueva que planteaba preguntas tan obvias como trascendentes: ¿Había llegado el momento de disolver la Alianza ante la desaparición de la amenaza que le había dado sentido? ¿Era conveniente integrar a los estados europeos que habían quedado apresados en el Pacto de Varsovia a sabiendas de que al aumentar el número de estados miembros el proceso de toma de decisiones se haría más difícil? ¿Tenía sentido aprovechar un momento de debilidad de Rusia para llegar hasta sus fronteras si a largo plazo se buscaba un entendimiento estratégico?

Al final primó el sentido práctico, se mantuvo la Alianza por su reconocida utilidad y se fue aceptando paulatinamente el ingreso de los estados candidatos una vez cumplieran los requisitos. En 1999, durante la Cumbre del 50 Aniversario celebrada en Washington ingresaron la República Checa, Polonia y Hungría. En el año 2004 se produjo la segunda oleada de ingresos de estados procedentes del bloque soviético: los tres bálticos —Estonia, Letonia y Lituania—, el resto de la primera oleada —Eslovaquia—, y un primer bloque balcánico tras las guerras de la desintegración de Yugoslavia —Eslovenia, Bulgaria y Rumanía—. En abril de 2009 se produjo la segunda oleada de balcánicos con el ingreso de Croacia y Albania, quedando a la espera Macedonia y Bosnia-Herzegovina, que por distintas razones sufren una situación de bloqueo.

Las ampliaciones de la Alianza Atlántica y de la Unión Europea hacia el este supusieron el cierre de la Guerra Fría, la plena y total armonización de las relaciones entre aquellos países que habían quedado a uno y otro lado del Telón de Acero. Pero unas ampliaciones de tales dimensiones afectaron inevitablemente a las entidades receptoras. Previamente

² Tradicionalmente se considera esta cita como la mejor definición de la OTAN. Sin embargo no ha quedado constancia de cuándo ni dónde Lord Ismay pronunció estas palabras.

en el terreno de la seguridad internacional se había perdido el elemento de cohesión que suponía la existencia de una amenaza indiscutible, como era el caso de la Unión Soviética. A este hecho se sumaba la complejidad de llegar a posiciones comunes habiéndose aumentado el número de miembros y la emergencia de una pluralidad de percepciones estratégicas derivadas de la variedad de experiencias históricas y visiones culturales que llenaban el hueco dejado por la visión homogénea característica de la Guerra Fría. Esta pérdida de cohesión estratégica ha llevado a la Alianza al umbral de la incompetencia y a un paulatino desenganche de los Estados Unidos.

Los europeos hemos proyectado nuestra idea de lo que es una alianza militar sobre la OTAN, pero esta Organización responde en su fundamento jurídico y en su modelo organizativo a la cultura norteamericana. En nuestra tradición una alianza militar es un compromiso que se plasma en un tratado, público o secreto, que obliga a las partes signatarias a emplear todos los medios disponibles para defender al agredido por un tercero. Eran las famosas cláusulas de «mutua defensa» tan características de nuestra historia de las relaciones internacionales. Sin embargo, el Tratado de Washington no recoge esa cláusula. Su objetivo no es establecer una alianza sino el marco jurídico y diplomático para hacerla efectiva si las partes así lo quieren en un momento determinado. En clave aristotélica podríamos decir que la OTAN es una alianza en potencia, pero nada más. Si las partes lo consideran la potencia se transforma en acto, pero sin ese ejercicio expreso de voluntad el compromiso se queda en casi nada. En un plano jurídico el vínculo que establece el art. 5º es tan vago que el envío de un telegrama permitiría a cualquier miembro cumplir con su obligación. Lo que establece el Tratado es un entramado de solidaridad, pero nada más.

En realidad la Alianza nunca residió en el art. 5º. Lo que allí se expone es sencillamente lo que el Senado de los Estados Unidos estaba dispuesto a aprobar en aquellas fechas. El *linkage* residió en el despliegue de unidades y armamento nuclear norteamericano en la primera línea, de tal forma que un avance soviético implicara, desde un primer momento, una agresión a Estados Unidos. La Alianza se basó por lo tanto en un acto político no en un compromiso jurídico. Mientras los estados signatarios percibieron a la Unión Soviética como una amenaza y Estados Unidos se comprometió de hecho en su contención existió una alianza. Hoy ya no existe la URSS, ni se mantiene el despliegue de aquellos días, por lo tanto el vínculo se ha reducido al vago compromiso jurídico. Si a la vaguedad del compromiso sumamos la disparidad de visiones y la falta de voluntad a la hora de asumir responsabilidades nos encontramos con una alarmante falta de credibilidad.

Hoy, como hace treinta años, el vínculo trasatlántico no reside en el art. 5º sino en la voluntad y en el compromiso de las partes. Antes el teatro de operaciones principal era el Frente Central, hoy es Afganistán. Si queremos entender la OTAN de hoy y de mañana conviene no perderse en la metafísica de la documentación bruselense y prestar más atención al compromiso de cada aliado y a la voluntad de victoria en aquel lejano teatro. Si se pierde la guerra el descrédito de la Alianza será enorme y el desenganche norteamericano se acelerará en el sentido pronosticado por Rumsfeld. La Alianza se encuentra ante una crisis de credibilidad y la firma de uno, dos o tres documentos no va a cambiar nada. La respuesta está en el campo de batalla, es allí donde hay que demostrar que

compartimos enemigos y amenazas, que disponemos de una estrategia común, que hay voluntad de compromiso y de sacrificio, que nuestra seguridad es de verdad colectiva.

LA UNIÓN EUROPEA COMO ACTOR INTERNACIONAL

El Tratado de Maastricht dotó a la Europa unida de una dimensión diplomática y de seguridad, a la que con posterioridad se sumaría otra de Defensa. Se nos presentó como la consecuencia de la maduración del proceso de convergencia. Los avances realizados en la formación de un mercado común, de una integración económica, aconsejaban ir más allá. Unos intereses comunes tan relevantes en el mundo abocaban a una acción exterior común. El discurso tenía una parte de verdad, pero trataba de ocultar lo más determinante. El Tratado de Maastricht, con todo lo que implicaba, era, sobre todo, el intento de evitar que la unificación alemana diera paso a una *Mittleuropa* en alemán y con el marco como unidad monetaria³. Estábamos, por lo tanto, ante una huida hacia adelante, ante un mecanismo defensivo que se presentaba ante la opinión como un desinteresado e idealista paso al frente.

¿Era posible avanzar en el marco europeo hacia una política exterior, de seguridad y de defensa común mientras la Alianza Atlántica se desintegraba ante la falta de cohesión? En el caso de que los problemas de la OTAN fueran consecuencia de la «deriva continental», de un *adrift* ocasionado por una visión distinta de las claves de la política internacional en ambas orillas del Atlántico, como ha proclamado la prensa socialista europea con encomiable tenacidad, la respuesta sería claramente afirmativa. Sin embargo, la realidad apunta en una dirección bien distinta. La pluralidad es una de las características más evidentes de Europa. Sin poner en duda que hay un fondo cultural común, las historias nacionales han sido distintas, lo que ha llevado a concepciones diferentes sobre el papel que corresponde a cada país en la política internacional, su implicación en los grandes temas de nuestro tiempo, así como el siempre difícil dilema del uso de la fuerza. A la hora de la verdad los europeos han mostrado en el seno de la Unión tantas o más diferencias que en la Alianza.

A los abismos existentes en política internacional se han venido sumando algunas otras circunstancias que tienden a bloquear la adopción de posiciones comunes en la Unión. Una de las claves para entender la estabilidad que han disfrutado las naciones europeas desde el fin de la II Guerra Mundial ha sido el desarrollo de formidables «estados de bienestar». Pero esa opción ha tenido costes económicos muy elevados, que han venido forzando reducciones de gasto en otros capítulos esenciales, pero cuya percepción por la sociedad es de menor relevancia. Los estados europeos, con muy escasas excepciones, no disponen de Fuerzas Armadas suficientemente dotadas, lo que limita su capacidad operativa. Tras años de paz bajo el paraguas de seguridad norteamericano los europeos han llegado al convencimiento de que la paz es un derecho felizmente adquirido, una más de esas formidables conquistas sociales que han caracterizado nuestra

³ Este tema lo he tratado con más detalle en «Europa y la seguridad mundial» recogido en Emilio Lamo de Espinosa (coord.) *Europa después de Europa*. Academia Europea de Ciencias y Artes. Madrid, 2010. Págs. 461 a 509.

historia reciente⁴. En un nuevo ejemplo de voluntarismo ha cuajado la idea de que la paz «está en los corazones», que renunciando al uso de la fuerza, manteniendo distancia de los grandes conflictos es posible evitar verse enredado y amenazado. La suma de estos factores da como resultado un conjunto de países que no comparten una misma visión, que no disponen de medios para afrontar una dimensión exterior común y que han perdido su disposición a hacer uso de la fuerza. Un conjunto, en fin, que ha perdido su utilidad para resolver las grandes cuestiones de la seguridad nacional.

La crisis de la Alianza Atlántica y la incapacidad de la Unión Europea para desarrollar una auténtica dimensión exterior están generando unos efectos de gran interés, que pueden resultar determinantes en la constitución de un nuevo panorama estratégico.

La «entente» franco-británica

Tanto el Reino Unido como Francia son miembros con derecho de veto del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, disponen de fuerzas nucleares, aspiran a seguir manteniendo un papel relevante en la política internacional del siglo XXI, tienen a sus fuerzas dispersas por la geografía mundial asumiendo graves responsabilidades y necesitan realizar grandes inversiones para poner al día sus capacidades militares. Pero tanto el Reino Unido como Francia tienen dificultades para disponer del personal preciso y, sobre todo, para encontrar los recursos financieros con los que dotarse de esas necesarias capacidades. En un mundo globalizado el tamaño cuenta y ninguna de estas naciones dispone de la población y del presupuesto requerido para poder continuar siendo potencias de referencia. Su reacción tiene más que ver con la reciente historia empresarial que con las relaciones internacionales clásicas. Sus gobiernos están estudiando constituir una *joint venture*, una colaboración estable en el terreno de la seguridad y la defensa. Es evidente que un acto de estas características tendrá efectos importantes en el ejercicio de la soberanía de ambas naciones.

La iniciativa provino de Francia y fue recibida con escepticismo, por las obvias dificultades de llevar adelante una relación de este tipo. El solo hecho de que el presidente Sarkozy diera el paso ponía en evidencia tres hechos relevantes: el reconocimiento de que Francia sola no podía mantenerse en el pelotón de las grandes potencias en el presente siglo, que el futuro de su defensa no pasaba por la Alianza Atlántica y que, a pesar de tanta retórica, el gobierno de París no confiaba en el futuro de la dimensión defensiva de la Unión Europea. La aceptación británica a avanzar en esta línea implicaba que esos tres mismos hechos eran aplicables al Reino Unido.

No es este el lugar para profundizar en el análisis de unas negociaciones que están en marcha. Solo quisiera subrayar que el pasado 2 de noviembre se firmó en Londres un Tratado de Seguridad y Defensa entre ambos estados por el que se establecían las bases para compartir medios aéreos y navales, la creación de una fuerza expedicionaria

⁴ Para estudiar este singular comportamiento europeo consultar la obra clásica HOWARD, Michael *The invention of peace*. Yale University Press. New Haven, 2001. 128 págs.

conjunta y la colaboración en el terreno nuclear⁵. Desde entonces las conversaciones han seguido a un buen ritmo y el futuro desarrollo de sus políticas de defensa dependerá del grado de cooperación que se alcance en los próximos meses. De lo que ya no hay duda es de que estamos ante un proceso característico del tiempo en el que vivimos, por el que se renacionalizan las políticas de defensa respecto de la Alianza Atlántica y se trata de resolver el problema del tamaño mediante la bilateralización.

Europa Oriental solo confía en Estados Unidos

Desde la incorporación a la Alianza de los estados que conformaron la «Europa Oriental» de los días de la Guerra Fría –en especial Polonia, Chequia y Hungría–, uno de los argumentos característicos del debate atlántico ha sido qué política establecer con Rusia. Si para los estados que fueron parte del Pacto de Varsovia Rusia seguía siendo una amenaza frente a la cual había que mantener un tono de firmeza y las medidas militares que se consideraran oportunas para establecer un efecto de disuasión, para Alemania, Francia o Italia, entre otros, Rusia no era un problema, dada su debilidad económica y demográfica, por lo que la relación debía fundamentarse en la colaboración. Las crisis de Ucrania y Georgia convencieron a los integrantes del primer grupo de que estaban ante un nuevo capítulo de las estrategias de pacificación, de que parte de las potencias europeas primaban sus intereses comerciales en Rusia a la defensa de su soberanía. Su fe en la Alianza se difuminó pronto, por lo que intentaron asegurar el mantenimiento del «vínculo» mediante la presencia de fuerzas y capacidades norteamericanas en su territorio. La propuesta de George W. Bush de ampliar su sistema de defensa frente a misiles balísticos satisfizo en gran medida sus aspiraciones, tanto como defraudó el giro impuesto por Obama en el marco de sus negociaciones con Rusia.

Aunque las conversaciones están en marcha parece que Estados Unidos está dispuesto a dar algún tipo de garantía, como es el caso del compromiso con Polonia para que aviones F-16 y C-130 y baterías *Patriot* estén desplegados periódicamente en ese país. Por otro lado las negociaciones sobre un nuevo sistema contra misiles balísticos de carácter europeo están en marcha y veremos cómo quedan recogidas en su diseño las demandas de estos países ante su frente oriental. Por lo visto hasta la fecha no hay ninguna razón para ser optimistas.

Esta falta de confianza en la Alianza ayuda a entender la revitalización del Grupo de Vinogrado (V4), formado por Polonia, Chequia, Hungría y Eslovaquia.

«Essentially, the 2008 Russo-Georgian war showed Central Europe that the NATO security guarantee might not be as robust as they thought, and Germany's lack of assistance during the 2008 Central European economic crisis showed that the European Union was not the guarantor of economic prosperity they thought it was. It is in this context that the V4 re-entered the discussion. The four members have identified three main themes within which to cooperate: energy security, geopolitical security and internal EU politics»⁶.

⁵ «The ambitious UK-France defence accord» *Strategic Comments* nº 41 November 16, 2010.

⁶ «The Visegrad Group: Central Europe's Bloc». *Stratfor.com*. February 5, 2011.

Por ahora son más evidentes sus preocupaciones que sus alternativas, pero parece obvio que asumen el fin de la Alianza como garantía de seguridad y la necesidad de arbitrar mecanismos regionales que llenen ese vacío.

La excepción turca

Turquía ha sido un aliado de enorme importancia durante los años de la Guerra Fría, así como el primer estado musulmán en acceder a un régimen democrático. Su posible ingreso en la Unión Europea ha sido objeto de intenso debate durante años, precisamente por el positivo efecto que tal hecho podría tener en el conjunto del islam y muy especialmente en sus variantes árabes y turcomanas. Sin embargo, la hegemonía política de los islamistas ha provocado cambios importantes en su tradicional política exterior, que plantean serias dudas sobre la fiabilidad de Turquía como aliado. Cuatro hechos llaman la atención:

- Su intervención, junto con Brasil, como mediador en la crisis nuclear de Irán claramente en beneficio del gobierno de Teherán.
- Su activa participación en la organización de una flotilla dirigida a romper el cerco a Gaza, formalmente a cargo de la organización radical Insani Yardim Vakfi, y las críticas desmedidas contra un gobierno democrático que estaba actuando en el marco de la legalidad internacional.
- Su negativa a participar en el desarrollo de un «escudo antimisiles» atlántico por suponer una amenaza para Irán y Siria. Una posición posteriormente matizada pero que continúa suponiendo un quebradero de cabeza para la Alianza.
- Su colaboración en el tráfico de armas entre Irán, Siria y Libia así como las facilidades concedidas a bancos iraníes para evitar las sanciones aplicadas por Estados Unidos y la Unión Europea.

El giro impuesto a la diplomacia turca por Erdogan es incompatible con su pertenencia a la Alianza y supone un ejemplo más de cómo estados miembros están definiendo una nueva estrategia de espaldas a la Organización.

La guerra de Libia

Dejando a un lado el porqué, el cómo y el para qué de la intervención aliada, que nos podía llevar a una visión aún más pesimista de la decadencia del bloque occidental, llaman la atención algunos movimientos diplomáticos durante el proceso de toma de decisión, ilustrativos de cómo los propios aliados perciben la Alianza.

En un primer momento, aunque por razones bien distintas, Francia y Alemania coincidieron en que la OTAN debía quedar fuera de la intervención, salvo en la aplicación del bloqueo naval. Francia no quería que el Consejo Atlántico asumiera la dirección política, porque no confiaba en sus decisiones, y Alemania no entendía por qué estados europeos se involucraban en una guerra tribal en la que resultaba imposible saber qué bando era más peligroso. Estados Unidos se sintió obligado a participar, para no mostrar desinte-

rés ante las peticiones de la Liga Árabe y de sus aliados, pero exigió que la OTAN asumiera el Mando. Al final se llegó a una solución ilustrativa de lo que la Organización es en la actualidad: el control político se situaba en un directorio ajeno a la Alianza, denominado Grupo de Contacto para Libia, mientras que la dirección de las operaciones recaía en la OTAN, convertida en una agencia de servicios militares. No todos los estados participaron y dos de ellos, Francia y el Reino Unido, asumieron el peso de las operaciones. El Consejo Atlántico ha sido el escenario de broncas antológicas entre algunos de sus delegados, ejemplo del abismo existente entre las distintas posiciones nacionales. No hay un plan, todo se improvisa, al tiempo que la mayoría da la espalda a la operación. Sin un claro liderazgo norteamericano y ante las posturas enfrentadas de Alemania y Francia hay una sensación de falta de coherencia que se asume con resignación.

CONFERENCIA DE CLAUSURA

UN NUEVO MUNDO PROBABLE



D. FULGENCIO COLL BUCHER
General de Ejército jefe del Estado Mayor del Ejército
(JEME)

UN NUEVO MUNDO PROBABLE

D. FULGENCIO COLL BUCHER
General de Ejército jefe de Estado Mayor del Ejército (JEME)

INTRODUCCIÓN

- a) Necesidad de anticiparnos en un mundo cambiante.
- Del mundo bipolar al multipolar: **Nos encontramos ante un panorama global cambiante, hemos pasado de un mundo bipolar, a uno unipolar y estamos entrando en la era multipolar, donde las potencias emergentes ponen en entredicho la supremacía de Estados Unidos.**
 - Conciencia de los cambios: **En el Ejército somos muy conscientes de los profundos cambios a los que estamos asistiendo. Cuando nos referimos a un nuevo mundo probable nos damos cuenta de la gran dificultad que supone definir un patrón para un futuro, ni siquiera próximo, precisamente porque una de las características del nuevo orden mundial es precisamente su continuo cambio. Los estereotipos ya no valen y las recetas mágicas tampoco. Lo más importante es estar preparado para adaptarnos al cambio de forma inmediata y permanente. En el ET somos conscientes de esto y para ello hemos desarrollado un organismo que es nuestro motor del cambio. El Mando de Adiestramiento y Doctrina está permanentemente analizando nuestra estructura y procedimientos y adaptándolos de forma continua a la realidad de cada momento.**
- b) La Seguridad: un aspecto esencial en el progreso de nuestras sociedades modernas. Nuevas amenazas

Este Mundo multipolar y globalizado ha desarrollado un tipo de amenazas distinto que además de trascender las fronteras entre países surgen en cualquier parte y no se

perciben como tales por la población. Casi han desaparecido las guerras entre estados. Se plantean amenazas como terrorismo, ciberguerra, contrainsurgencia, crimen organizado, etc.

A estas nuevas amenazas se unen las nuevas capacidades que la población está exigiendo a los Ejércitos, como pueden ser la intervención en desastres naturales, la lucha contra la piratería.

En la mayoría de estas amenazas que hemos citado los actores no son estados, por lo que la legislación internacional en este sentido está cobrando cada vez más importancia y será a partir de ahora uno de los principales parámetros a tener en cuenta en el planeamiento y ejecución de las operaciones.

LOS NUEVOS CONFLICTOS ARMADOS

- Nuevos conflictos: **No es previsible la guerra entre estados en el mundo occidental. Sin embargo la escasez de recursos y los actores no estado, así como los estados fallidos marcarán la tendencia de los nuevos conflictos. Se ha implantado el concepto de «War among the people» que está pasando ya al nuevo de «Victory among people».**

Podríamos decir que nuestros objetivos son ahora más difíciles de identificar. El efecto de Fuerza masiva puesta sobre el campo de batalla se diluye hoy buscando unos objetivos que no están sobre el terreno, sino en las mentes de los adversarios. El campo de batalla se desplaza a las ciudades y las Unidades se mezclan con la población en el cumplimiento de sus cometidos.

Los nuevos conflictos se caracterizan por la presencia de la gente en las calles, en las casas, en el campo, en todos sitios. Es el nuevo campo de batalla. La actuación militar se puede desarrollar en cualquier parte, pero siempre en presencia de la población. Además, la población no está solamente en la zona de operaciones, sino cómodamente sentada en el sofá participando del conflicto a través de la televisión e internet. En definitiva, las poblaciones son el objetivo a convencer y a ganar.

- Menor duración: **Los países occidentales y en particular la OTAN tratarán de evitar conflictos tan largos como el de Afganistán. Intervenciones parecidas pero más cortas. No se busca la guerra pero esta aparece y nos impone sus condiciones (USA SoD, normas AFG y aparece Libia).**
- Adaptación de los medios: **Habrà que adaptar los medios convencionales para uso en conflictos asimétricos sin renunciar a la capacidad convencional. El carácter cambiante de este nuevo mundo nos hace difícil definir qué tipo de medios necesitamos. El escenario económico tampoco ayuda a mantener unos medios cuya probabilidad de uso es baja. Por tanto hemos de conseguir materiales versátiles que se adapten con facilidad**

a los distintos escenarios y mantengan la necesaria capacidad de disuasión ante una guerra convencional que no puede descartarse nunca.

- **Objetivo: los ciudadanos: ¿Dónde está ahora el enemigo? Nos enfrentamos a un enemigo mezclado entre la población, nuestros objetivos no son ya zonas de terreno sino los corazones y las mentes de los ciudadanos. Podemos actuar en cualquier parte del mundo y en circunstancias muy diversas. Esto nos lleva a modificar continuamente el concepto de adiestramiento, para ello el ET ha desarrollado un sistema de lecciones aprendidas que nos permite realimentar continuamente el sistema y conseguir el necesario «cultural awareness» para trabajar entre la población.**
- **Reconstrucción de Estados: Los estados fallidos serán una de las fuentes de inestabilidad principales. Sin embargo, la ingente tarea de reconstruir un Estado será una decisión difícil de tomar tras la experiencia en Afganistán. No se trata de una tarea exclusivamente militar, en este tipo de misiones las Fuerzas Militares y Civiles deben coordinarse de manera muy estrecha, no solo sobre el terreno sino también en el planeamiento, de forma que se optimicen los escasos recursos de que se dispondrá.**
- **El papel de la OTAN: Tratará de mantener una influencia global, pero seguirá siendo una organización regional. Su participación en operaciones tratará de implicar el mayor número posible de países tanto dentro como fuera de la organización.**

La coordinación de la OTAN y la ONU está siendo un aspecto cada vez más relevante, toda vez que la población está empezando a reclamar y casi exigir una resolución de naciones unidas para legitimizar una intervención. Esto choca de plano con la necesaria independencia que la OTAN necesita para decidir sus asuntos, evitando así que otros países decidan en última instancia (a través del Consejo de Seguridad de la ONU) si interviene o no la OTAN.

NECESIDAD DE TRANSFORMACIÓN DE LAS FAS

- a) Reducción de las inversiones en seguridad.
- **No percepción de la amenaza: Las nuevas amenazas no son percibidas claramente por la población, por lo que es difícil justificar grandes gastos en defensa y seguridad. Las amenazas tradicionales se siguen percibiendo de la misma forma y a veces pueden no ser compartidas por el resto de los aliados, lo que nos obligará a mantener una capacidad mínima de combate convencional.**
 - **Crisis económica: Las recientes crisis económicas, cuyas consecuencias se dejarán sentir varios años, auguran unas reducciones en materia de defensa que ya están llevándose a cabo en algunos países.**

Aunque las necesidades de defensa sigan siendo las mismas, la falta de recursos económicos es un condicionante que habrá que tener en cuenta y nos obligará a buscar soluciones «más baratas» a los problemas que se nos presenten.

- b) Utilización compartida de los medios.
- Dentro de cada Estado: **Debe buscarse un empleo intensivo de los medios disponibles de las Fuerzas Armadas, huyendo de exclusivismos por Ejércitos.**
 - **La acción conjunta será la forma normal de actuar incluso en las operaciones mantenimiento de la paz.**
 - Alianzas bilaterales o multilaterales: **Ante los recortes presupuestarios y la relativa improbabilidad de materialización de algunas amenazas, la tendencia será a reducir las inversiones en determinados materiales. El uso compartido de los medios abaratará los costes y facilitará el mantenimiento de un grado de disuasión necesario.**

No solamente la pertenencia a la OTAN o la UE, sino que, como ya han hecho Francia y Reino Unido, en un futuro próximo, no será extraño ver el uso conjunto de un portaviones u otros medios.

- Estrategia Europea de Seguridad: **Europa trata de rentabilizar sus inversiones en defensa, coordinando una estrategia común para todos los países. Se trata de un camino difícil pero que ha empezado ya a ser recorrido. Por tanto surge la necesidad de desarrollar una Estrategia de Seguridad Española, a raíz de la Estrategia Europea de Seguridad, que nos oriente como han hecho los países de nuestro entorno.**
- Medios Militares y Civiles: **Dado el carácter de los nuevos conflictos y los recortes presupuestarios, en el futuro la integración de medios civiles y militares, lo que en la OTAN se ha dado en llamar el «Comprehensive Approach», será cada vez más usual.**
- Especialización de capacidades: **Otra tendencia para ahorrar costes es que cada país se especialice en una capacidad, confiando las otras a sus aliados y manteniendo un mínimo para la amenaza no compartida.**

Esto es difícil pues supone una confianza en los aliados que hasta ahora no había llegado tan lejos. Se trata de un paso importante que tiene que venir avalado por unas relaciones más estrechas a nivel político y económico.

- Posible Ejército Europeo: **Como culminación de esta tendencia, la Unión Europea tiene un proyecto de poner en marcha un Ejército europeo, donde los países pondrían Unidades a disposición de la UE con carácter permanente.**

Esto supondría un paso importante en la integración europea y, en principio, debe suponer un ahorro al tiempo que un aumento de capacidades.

- c) Papel central de la opinión pública, la legalidad y la legitimidad.
- Las redes sociales y los medios de comunicación: **La capacidad de estos medios para movilizar a la población hace que la opinión pública tenga un peso específico mucho más importante.**

Está ocurriendo ahora y pasará más en el futuro que la interconexión es total, cualquier persona puede estar conectada en cualquier momento, en cualquier parte del mundo. Esto es una característica del mundo moderno con la que tenemos que convivir. Puede ser utilizada por las Fuerzas Armadas o por enemigos que no son estado y le da unas capacidades que los convierten en una amenaza.

Por otro lado la población civil puede estar informada de lo que está pasando en una zona de operaciones casi al instante, con documentos gráficos que pueden difundirse por las redes sociales. Esto le da un carácter totalmente nuevo a las operaciones que nos llevará a crear unos potentes departamentos de comunicación capaces de gestionar una comunicación absolutamente global que influirá directamente sobre las mentes de la población civil de la zona y la propia de Territorio Nacional.

Aquí surge la idea del cabo estratégico que no es otra cosa que la constatación de que la decisión tomada por un cabo en una zona de operaciones puede tener repercusiones a nivel estratégico.

- La ONU: **La Organización de Naciones Unidas no será capaz de ejercer un gobierno global del sistema internacional, pero proporcionará la legitimidad necesaria a cada intervención. Ya hemos comentado la importancia que tendrá para la OTAN la relación con la ONU.**

La falta de capacidad ejecutiva de que da muestras la ONU, a veces, le hace perder credibilidad también y eso repercutirá en la fortaleza del sistema internacional si no se remedia.

Posiblemente surjan otras organizaciones regionales que pretendan sustituir a la ONU en algunas de las misiones. Sin embargo la ONU seguirá siendo la única con carácter global y tendrá que evolucionar en su estructura y sistema de funcionamiento con objeto de no perder relevancia en el futuro.

- Las leyes internacionales: **Cada vez más, la ley internacional marcará las relaciones entre países y la actuación en conflictos. El juicio a dirigentes de países no democráticos puede ser un factor muy importante en las intervenciones militares.**

Desde el año 2002 está funcionando el Tribunal Penal Internacional. Esto está imprimiendo un nuevo carácter a las intervenciones militares en los conflictos, ya que las implicaciones legales son mucho más fuertes que antes. Los dirigentes políticos que deban ser juzgados no encuentran fácilmente un lugar donde esconderse o retirarse.

HACIA UN NUEVO MODELO. NUESTRA RESPUESTA: EL EJÉRCITO DEL FUTURO. VISIÓN 2025

- **Capacidad de adaptación: Llevamos años adaptándonos: de los 200.000 efectivos en los años 80 a los 85.000 del año 2011, del Servicio Militar a la tropa profesional. Del Ejército territorial al de proyección. El ET ha llevado a cabo una gran transformación en los últimos años.**

Hay que hacer hincapié aquí que esta transformación se ha llevado a cabo con un gran esfuerzo por parte del personal, mediante adaptaciones orgánicas, disolución de Unidades, etc. En momentos como el actual donde toda la administración está acometiendo recortes es importante saber que el Ejército ya las ha ejecutado, adelantándose a la situación.

- **Ejército 2025: Para seguir en la línea de permanente adaptación, he desarrollado dentro del Ejército lo que he denominado la visión 2025, que no es otra cosa que el marco conceptual en el que se desarrollará la necesaria evolución de los materiales, los procedimientos y la formación de nuestros soldados y Cuadros de Mando para enfrentarnos a los nuevos retos.**

Una de las claves del futuro es el factor humano, que se materializa en el combatiente, que como ya hemos apuntado, se perfila en el escenario actual como piedra angular de las operaciones modernas, donde llevará el peso del combate. Se resalta por ello la necesidad de fomentar las virtudes militares que conseguiremos sobre la base de una formación de calidad. Los cuadros de mando deberán ser líderes que basen su prestigio en el ejemplo y estén comprometidos para alcanzar la excelencia en su trabajo.

Será imprescindible el aprendizaje del idioma inglés, a todos los niveles. Será en los cuarteles generales y en las planas y estados mayores donde se constituirá como una herramienta normal de trabajo. Además, se considera necesario que determinados puestos y determinadas unidades tengan unos conocimientos básicos de los idiomas empleados más frecuentemente en las zonas de operaciones, por ejemplo el árabe.

- **Adaptación permanente:**

La Doctrina es el motor del cambio en el Ejército. Para ello contamos con el MADOC (Mando de Adiestramiento y Doctrina) con sede en Gra-

nada que se ha consolidado ya como un centro de excelencia donde se genera el pensamiento y la base doctrinal del Ejército y debe ser la referencia donde se estudien, analicen y propongan los cambios para el futuro.

El ET a través del MADOC y el Observatorio Permanente del ET analiza de forma continua la idoneidad de materiales, estructuras y procedimientos a las nuevas misiones, provocando las necesarias adaptaciones.

- **Transformaciones en otros Ejércitos de nuestro entorno: Todos los países están reorganizando sus Ejércitos, dándole más importancia al componente terrestre y, dentro de este, a la Infantería. Concepto de «boots on the ground».**

Las Grandes Unidades de antaño no son útiles en este tipo de conflictos. Ahora lo que necesitamos son Unidades más pequeñas, más ligeras donde juega un papel muy relevante la iniciativa de los escalones más bajos de la cadena de Mando.

En los próximos 20-30 años las Unidades Terrestres ocuparán un puesto preeminente en esta nueva guerra; pero al mismo tiempo tenemos que adaptarnos, ya lo estamos haciendo, en nuestra orgánica, en nuestros medios, en nuestros procedimientos y lo más importante de todo, en la formación de nuestros hombres y mujeres.

Las nuevas formas de amenaza, la evolución del sistema internacional, especialmente el funcionamiento del Tribunal Penal Internacional y el peso de la opinión pública, donde las redes sociales están cobrando una relevancia desconocida hasta el momento, están marcando las tendencias.

Como conclusión podemos decir que el Ejército sigue la situación cambiante del Mundo moderno, y que innova y se adapta al ritmo necesario con permanente conciencia de que es parte de la sociedad y siempre sobre sus imperecederos valores de servicio a España, nuestra Patria.

COMUNICACIONES

ANÁLISIS DAFO APLICADO A UNPROFOR

PABLO REY

**Doctor en Comunicación por la Universidad
Pontificia de Salamanca**

Profesor en la Facultad de Comunicación de la UPSA

PEDRO RIVAS

**Doctor en Ciencias de la Información por la
Universidad de Navarra**

Profesor de Relaciones Internacionales de la UPSA

LA MISIÓN¹

En marzo de 1995 38.599 hombres habían llevado gorra ONU en las repúblicas exyugoslavas. UNPROFOR (febrero de 1992-marzo de 1995) cumplía con la resolución del Consejo de Seguridad (UNSCR, a partir de ahora) 743², de 21 de febrero de 1992. Esta obligaba a la protección de tres UNPA (Áreas de protección de las Naciones Unidas, por sus siglas en inglés), que se correspondían a la SAO (Entidades Autónomas Serbias, por sus siglas en serbocroata *Srpska Autonomna Oblast*) de Eslavonia Oriental, Baranja y Srim Occidental, por una parte, la SAO de Eslavonia Occidental por la otra, y la República de la Krajina para finalizar³. Estas tres UNPA fueron divididas en cuatro zonas, Este, Norte, Oeste y Sur, a efectos operativos.

En este momento, el mandato ONU cumplía con lo que se conoció como «política de doble eje» para Yugoslavia⁴. Por un lado, se intentaba reconducir la situación –especialmente tras la retirada del Ejército Federal Yugoslavo de Croacia, tras los acuerdos

¹ Los parámetros básicos están disponibles en www.un.org/spanish/Depts/dpko/dpko/co_mission/unprof_p.htm.

² Disponible en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/013/24/IMG/NR001324.pdf?OpenElement>.

³ El 19 de diciembre de 1991 la SAO Krajina se autoproclamó República de la Krajina Serbia, con la intención de permanecer en la Federación Yugoslava; el 26 de febrero de 1992 las SAO de Eslavonia Oriental y Occidental decidieron unirse a esta República de la Krajina Serbia. De ahí, si se cotejan estas fechas con las de la resolución, se entiende por qué la resolución habla de dos SAO y una República.

⁴ Hodge, Carole (2006), *Britain and the Balkans. 1991 to the present*. p.24 Esta misión fue la primera de lo que luego se conoció como modelo «holístico», que abarcaba desde el uso de la fuerza a aspectos políticos, económicos, diplomáticos o sociales.

de Brioni– para lograr una estabilidad y una paz duradera; por otro, se pretendía implementar una fuerza capaz de actuar sobre el terreno, no meramente simbólica. A fin de lograr ambos objetivos se les encargó a Marrack Goulding, subsecretario general de la ONU para asuntos políticos y a Cedric Thornberry, jefe de Asuntos Civiles de la ONU para la ex-Yugoslavia que revivieran el espíritu de la poco fructífera conferencia de paz entre la entonces Comunidad Europea y Yugoslavia, dentro de lo que posteriormente sería conocido como plan Cutileiro.

EL ANÁLISIS DAFO

Aunque el análisis DAFO (Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades) se fundamenta en dos aspectos de estudio, el análisis externo, que contempla variables como la política, la legislación, la sociedad o la economía, y que resultará en la definición de Oportunidades y Amenazas; y el análisis interno, que estudia capacidades, estructura, organización, disponibilidad o recursos, y que deriva en Fortalezas y Debilidades⁵.

Figura 1. Análisis DAFO



⁵ Aunque aplicado a otro ámbito, es ilustrativo este modelo de DAFO utilizado por el Gobierno de España: <http://www.fomento.es/NR/rdonlyres/286FB432-2D3C-4596-94B3-1B2D96AF526D/19424/IVA3.pdf>; también se puede consultar, más teórico y empresarial, Mehta, Sanjay, «SWOT: The Analysis of Strengths, Weaknesses, Opportunities, and Threats» en *Marketing Strategy*, disponible en http://www.shsu.edu/~mkt_ssm/mkt570/Chap04.ppt.

PRIMERAS LIMITACIONES

El mandato original fue ampliado en 1992 para que incluyera las denominadas *Pink Zones*, áreas colindantes con las UNPA, de interés en cuanto a control de tráfico e ingreso en las áreas protegidas, así como de vigilancia de las fronteras internacionales que ahora estaban incluidas en alguna de las UNPA⁶. Además de estas zonas colindantes había dos enclaves estratégicos de interés, que se pusieron bajo la supervisión directa de la ONU: la península de Prevlaka, frente a Dubrovnik, y la presa de Perucac⁷. La primera, porque la artillería serbia tenía tiro franco sobre la ciudad histórica, la segunda, por la importancia económica del complejo hidroeléctrico de Bajina Bašta. En abril de 1992 UNPROFOR recibe también la misión de mantener abierto el aeropuerto de Sarajevo, y la ruta de aprovisionamiento humanitario a esa capital. Poco después, en septiembre, se amplía de nuevo el mandato, para incluir en el anterior el apoyo a los convoyes humanitarios de socorro y a las columnas de detenidos liberados, bajo la gestión de la Cruz Roja. Por último, se amplió el mandato para convertir a UNPROFOR en una fuerza de interposición, tras el recrudecimiento de la violencia en enero y septiembre de 1993 entre croatas y serbocroatas. Para ello se recogió la experiencia –tristemente– ganada en Bosnia en el año anterior.

En este punto se le pide a las fuerzas de la ONU que garanticen la exclusión aérea de Bosnia, así como el control de las seis zonas protegidas en ese país: la capital, Srebrenica, Tuzla, Žepa, Goražde, y Biha. Como colofón, se le otorgó a UNPROFOR la capacidad de coordinar con la OTAN cualquier tipo de actuación que requiriera el uso de los medios de esta última.

La primera limitación es meridianamente clara: las resoluciones ONU actúan a remolque de los hechos consumados. Esto no solo impide un adecuado nivel de asunción de riesgos, sino que políticamente llevó a consagrar el derecho *de facto* a la secesión. La Constitución Yugoslava de 1974 consagraba el derecho a la autodeterminación, en función de la voluntad de la propia república suscriptora. Es una capacidad que no todas las Federaciones tienen, como por ejemplo la de los Estados Unidos. Pero la secesión debía hacerse efectiva de común acuerdo con las demás repúblicas suscriptoras (como hizo Montenegro el 3 de junio de 2006).

Finalmente, el mayor riesgo fue que la situación en Bosnia era completamente diferente a la de Croacia, pues no existía un acuerdo de alto el fuego similar. La renovación del mandato pudo no ser suficiente, y por supuesto que la ampliación de medios fue de todo punto inadecuada.

OPORTUNIDADES CONVERTIDAS EN AMENAZAS: POTENCIAS QUE NO LO SON

Tras el fracaso de la conferencia sobre Yugoslavia, en el verano de 1991, entre la Comunidad Europea y los actores implicados, se decreta por parte de la ONU el embargo

⁶ Esta misión se añadió mediante la UNSCR 769 de 1992.

⁷ Ambas tareas se lograron gracias a la UNSCR 779 de 1992.

de armas (UNSCR 793) a Yugoslavia, en septiembre de 1991, que se aplicó automáticamente a los estados sucesores de la Federación Socialista de Yugoslavia. Esto no solo contravino el derecho a la legítima defensa garantizado por el artículo 51 de la Carta de la ONU, sino que, dado que la industria armamentística yugoslava era autónoma, se podría especular con que autoabastecería al mercado interno durante por lo menos tres años, si no más, con lo que la previsible guerra tendría una duración más que mediana. Puesto que esta industria fue a parar mayoritariamente a manos de los serbios, se podía suponer sin demasiado margen de error cuál sería, además, el equilibrio conseguido mediante el embargo de armas. Sobre el papel, la oportunidad es clara: evitar la proliferación de armamento. Pero, al modo del aprendiz de mago, el recurso se fue de las manos hasta convertirse en una amenaza.

Dos sucesivas resoluciones sientan que no se puede enviar una misión si no es cumplido el acuerdo de noviembre (UNSCR 721, de 1991) y cómo serán las líneas maestras que guíen esa misión aún en ciernes (UNSCR 724, del mismo año). El 2 de enero de 1991 Cyrus Vance, exsecretario de Estado de los Estados Unidos, logra reunir en Sarajevo a los representantes militares de Croacia y el ejército federal, para la firma de un alto el fuego. Boutros-Ghali, a la sazón recién elegido secretario general de la ONU, estrena su cargo firmando el envío de los primeros 50 enlaces militares a la ex-Yugoslavia, que prepararían el terreno para la intervención. Con la UNSCR 743, de febrero de 1992, se da por iniciado el largo camino de UNPROFOR.

Los inicios en Bosnia tampoco fueron fáciles. Una vez lograda la estabilización en las UNPA, los observadores militares son desplegados en Bosnia, ante la más que inminente escalada de violencia. De hecho, un centenar es reasignado desde Croacia, pero otros cuarenta son enviados *ex novo* a Mostar, el 30 de abril de 1992⁸. Dos semanas después todos ellos son reenviados a las UNPA, ante el descontrol y el riesgo en que se halla sumida la sede de control de la ONU en Sarajevo. Otras dos semanas después, el 30 de mayo, la ONU decreta sanciones económicas contra Serbia y Montenegro (UNSCR 757). Sarajevo está cercado, la mecha de la guerra ha prendido en Bosnia Herzegovina.

DEBILIDADES ESTRUCTURALES

La misión de UNPROFOR, según el mandato inicial, pivotó sobre dos ejes: la desmilitarización de las UNPA, croatas pero habitadas por mayoría serbia; y el restablecimiento de las autoridades locales (políticas y policiales) bajo la supervisión de la ONU, para así lograr la vuelta de los desplazados. Además la JNA (el ejército federal) debía retirarse de Croacia, incluso de las *zonas rosa*, de mayoría serbia pero no incluidas en ninguna UNPA, para lograr la restauración de la autoridad y soberanía croata sobre ellas, sin perjuicio para sus habitantes.

Los escollos fueron notables. No solo a nivel personal, pues el miedo de la población civil era lógico⁹, sino por los propios eventos históricos, políticos y militares. A modo de

⁸ www.un.org/spanish/Depts/dpko/dpko/co_mission/unprof_p.htm.

⁹ Broz, Svetlana (2006) Buena gente en tiempos del mal. Kailas.

ejemplo, la ofensiva que entre el 22 y el 27 de enero de 1993 llevaron a cabo los croatas sobre una de las zonas rosa, la presa de Perucac. En un rápido avance que cogió desprevenidos a los serbios, se logró el dominio de la presa y sus alrededores, además de varios almacenes de armamento pesado bajo supervisión de la ONU. El 25 de enero la UNSCR 802 exhortaba a los croatas al cese de las hostilidades, así como a la devolución de armas y terreno. Los croatas accedieron a medias: retirarían sus tropas, pero no a la policía. Dado que en el plan de ruta estaba la reintegración de esta zona a los croatas, se consideró que ante el hecho consumado, lo único de lo que eran responsables los croatas era de haber quemado etapas. Esta política no sentó bien a los serbocroatas, que se consideraron traicionados por la ONU.

Por el contrario, algunas actitudes de la ONU en Bosnia flaco favor hacía a ojos de los Bosnios. El acuerdo de traspaso de control del aeropuerto de Butmir-Ilidža, en Sarajevo, se logró el 5 de junio, pero solo el 3 de julio se logró reabrir el tráfico aéreo¹⁰. La UNSCR 758 amplió el mandato al control del aeropuerto internacional –así como a la concentración de armas pesadas y antiaéreas en determinados depósitos bajo supervisión ONU–, pero hubo de esperar a otra resolución, la 761, para que el control fuera efectivo, y las condiciones de seguridad, las mínimas. A pesar de eso, fueron tropas francesas las que asumieron el control, y no permitieron a los cercados utilizar las pistas para huir fuera de la ciudad.

La decisión de elevar al rango de *Safe Areas*, zonas protegidas, a las seis ciudades señaladas (Sarajevo, Žepa, Srebrenica, Gorazde, Tuzla y Bihać) fue cuanto menos polémica. Las UNSCR 819 y 836 fueron aprobadas sin cortapisas, pero los países que las apoyaron no tenían una decidida voluntad de implicación, una gravísima debilidad. Las resoluciones hablaban de defender estas zonas con todos los medios posibles, incluida la fuerza, pero al fin de la guerra, todas las zonas seguras sin excepción habían sido atacadas, y en el caso de Žepa y Srebrenica habían sido conquistadas. El caso de Srebrenica es el más sangrante de todos, no por la parva oposición que se vieron obligados a presentar el *DutchBat*, la infantería ligera holandesa allí destinada, sino por las atrocidades allí cometidas. Pero indudablemente los efectivos allí destinados y la dotación incluida no fue suficiente para asegurar el mandato.

Además, las UNPA de Croacia no fueron plenamente desmilitarizadas. Aunque no quedó en ellas fuerza oficial, quedaron plenamente plagadas de paramilitares, más o menos oficiosos¹¹. En algunos casos, como los *Vukovi sa Vujaka* (Lobos de Vujaka), en la RSK, se tiene consciencia de que estaban sufragados por presupuesto de los servicios secretos serbios. En el caso de otros grupos, como los *Beli Orlovi* (Águilas Blancas), dispusieron de paso franco, a pesar de los esfuerzos de UNROFOR. En la SAO Eslavonia Oriental no hubo tantos paramilitares como efectivos de la JNA desperdigados, cuando no disfrazados entre la población civil. En cualquier caso, sus armas, su logística y su inteligencia, quedó a disposición de las autoridades serbocroatas de la zona.

¹⁰ Cabe recordar la efectiva pero efectista visita del presidente Mitterrand al aeropuerto, el 28 de junio.

¹¹ Rey, Pablo y Rivas, Pedro (2010), «Irregulares, bárbaros y héroes. Análisis del conflicto asimétrico» en Requena, Miguel (ed.), *Luces y sombras en la seguridad internacional en los albores del siglo XXI*. IUGM, Madrid. Pp. 117-137.

RIESGOS AL DESCUBIERTO: OBJETIVOS POR ENCIMA DE LAS POSIBILIDADES

La exclusión aérea de vuelos militares sobre Bosnia y Herzegovina fue una medida con la clara intención de proteger a la población civil, pero que logró únicamente que no se produjeran combates aéreos. Los helicópteros en vuelo rasante lograron burlar la exclusión, y sirvieron igualmente a propósitos militares, tales como evaluación de daños, localización de objetivos o aprovisionamiento de tropas. Para dar idea de la descompensación entre las fuerzas empleadas y la tarea encomendada, baste decir que cada una de las resoluciones dedicada a la protección de convoyes o a la exclusión aérea tuvo que ser rectificadas por otra (la 776, de 14 de diciembre de 1992, y la 786, de 10 de noviembre del mismo año) que la ampliara en efectivos y dotación, para poder realizar satisfactoriamente su encomienda.

El control de fronteras era mucho más que hacer de meros aduaneros. Consistía en supervisar todo el tráfico entrante en Bosnia Herzegovina y las UNPA, para lograr el efectivo embargo de armas. Esto debía aplicarse, por cauces superiores a la UNPROFOR, en todo el tráfico de mercancías desde países exteriores. La experiencia demostró que esta labor resultó ser, como poco, excesiva para la fuerza destinada.

La propia ONU reconoce que los objetivos de establecer un control de fronteras y de permitir el regreso de los desplazados y refugiados en condiciones de seguridad no se pudieron cumplir¹², hasta el punto de afirmar textualmente que durante los diez primeros meses de la misión reinaba en las cuatro UNPA un ambiente de terror. Posteriormente las condiciones mejoraron, pero quedaron lejos de lo que se proponía en un principio.

LA DEBILIDAD DE UN MANDATO RESTRICTIVO

El año 93 fue el del encuentro con la dura realidad. Las condiciones de la misión en Bosnia eran taxativamente diferentes a las encontradas en Croacia, a lo largo del año anterior, en la que había unas zonas seguras sobre las que había acuerdo en considerarlas como tales, y unos acuerdos de paz más o menos estables. Ciertamente, las zonas seguras, las UNPA, no eran exactamente el paraíso de la equidad ni de la justicia, y los acuerdos de paz eran ilusorios, puesto que lo que existía era un conflicto larvado.

El mandato de la misión fue prorrogado preventivamente y provisionalmente otros tres meses (con la UNSCR 815 en marzo, y luego, por otros tres, mediante la 847, en junio). Mientras tanto los copresidentes de la Conferencia Internacional sobre la ex-Yugoslavia, Lord Owen y Cyrus Vance, reunieron en Nueva York y Ginebra a los representantes de Croacia y de las UNPA, para acordar el ya por entonces enésimo alto el fuego¹³, con la idea de restaurar el *statu quo ante bellum*. Sin resultado.

El mando de UNPROFOR evaluó las necesidades en dos batallones mecanizados de infantería (1.800 hombres), una compañía de ingenieros (150 hombres) y otros 50

¹² www.un.org/spanish/Depts/dpko/dpko/co_mission/unprof_p.htm.

¹³ Croacia había entrado en fuerza en las zonas rosa e incluso en las UNPA el 22 de enero de 1993.

observadores militares más. Sin embargo todos los esfuerzos serían vanos cuando el 6 de julio comienzan las obras para reabrir el puente de Maslenica, zona que, según los acuerdos de Erdut/Zagreb, debía ser desmilitarizada y puesta bajo control ONU. La UNPROFOR no logró desplegar los 2.000 hombres previstos, y los serbocroatas decidieron bombardear el sector. Vuelta a conversar en Ginebra (desde el 12 de agosto), en Zagreb, en Knin, e idéntico vacío resultado. Y cuando menos se lo esperan las partes, el ejército croata toma tres poblaciones en el cerco de Medak, entre el 9 y el 11 de septiembre. Ante la intervención del secretario general y las amenazas del jefe de UNPROFOR, los croatas se retiran a partir del 15, y cuando los cascos azules entran en la zona descubren las huellas de la barbarie: civiles asesinados, casas quemadas o demolidas.

La prohibición de vuelo es ampliada a todas las aeronaves, no solo las militares (UNSCR 816, de marzo de 1993). Además, actuando acorde al Capítulo VII, se autoriza a la OTAN y a los Estados miembros a impedir los vuelos por todos los medios necesarios. El 28 de febrero de 1994 sucedió el incidente más grave, el derribo de cuatro cazas serbios tras dos advertencias previas. A pesar de ello, hasta enero de 1995 se contabilizaron 3.317 violaciones de la interdicción.

Al mismo tiempo que los croatas desataban la violencia contra los Serbios en las SAO, los serbios hacían lo propio en diversas zonas de Bosnia. Unidades paramilitares lanzaban ataques contra el sector de Srebrenica, ciudad que había sido destino de muchos desplazados, y donde entre 30 y 40 personas morían diariamente. Ante esta situación, se aprobó la resolución 819, por la que se exigía el reconocimiento de Srebrenica como Zona Segura. Para ello se desplegaron en Srebrenica 170 hombres, entre cascos azules, policía militar y observadores, para cotejar la desmilitarización del área antes del 21 de abril. Una resolución semejante, la 824, de mayo del 93, aplicaba la misma solución a las poblaciones de Tuzla, Gorazde, Zepa, Sarajevo y Bihac. Para verificar esta resolución se incrementó en 50 el número de observadores militares, así como se obligó a retirar multitud de tropas –excepto las gubernamentales– y a que UNPROFOR ocupara ciertos puntos clave, elevados y de control. Hubo de ampliarse el mandato, para incluir esta nueva tarea, y se hizo mediante la UNSCR 836, de junio de 1993. Hubo disensión, de todos modos, en la manera de entender la aplicación del mandato: desde la jefatura de UNPROFOR se pidió un refuerzo de 34.000 hombres; el secretario general concedió 7.600 hombres (resolución 844, de junio de 1993).

Por si fuera poco, los croatas desataron las hostilidades en Bosnia Central, donde ya desde enero de 1993 se venían sucediendo escenas de tensión. En abril tiene lugar las barbaridades del Valle del Lašva, y UNPROFOR pone en marcha, en estrecha colaboración con ACNUR, la operación de ayuda a casi tres millones de personas aisladas por el invierno en Bosnia Central. El control de las fronteras internacionales de Bosnia pasa a ser prioritario (resolución 838, de junio de 1993), aunque los controladores solo informarían del tráfico fronterizo, pero no podrían verificar mercancías, requisarlas, incautarlas una vez entradas, o denegar el paso de la frontera. De este modo una resolución ambiciosa quedó en nada. El 17 de diciembre se firma un alto el fuego para la Navidad –hasta el 15 de enero– entre croatas y serbocroatas, que se mantendría más allá de la fecha señalada, y devendría en el armisticio definitivo en las zonas rosa y las UNPA.

Desgraciadamente, Bosnia es harina de otro costal. Entre el 18 y el 29 de noviembre se suceden las firmas de acuerdos y declaraciones para mantener las rutas de ayuda humanitaria... sin que eso tenga reflejo alguno en la realidad del país: los convoyes son detenidos, las rutas cortadas, restringido el paso de determinados productos (en algunos casos, hasta la mitad de la cantidad mínima estimada necesaria), cuando no son directamente atacados¹⁴. En muchos casos la crítica a la actuación de la UNPROFOR viene dada por el incumplimiento de funciones para las que no tenía mandato, autorización, equipo, personal o fondos. Por otra parte, la misión fue en numerosas ocasiones objeto de ataque no solo en forma de sofamas, sino armados, lo que había considerado considerables bajas, para ser una misión de paz.

RUSIA Y LA OTAN: ¿FORTALEZA U OPORTUNIDAD?

En 1994, y precisamente a raíz de los eventos con la sitiada Tuzla –de su aeropuerto depende toda la ayuda humanitaria que va a la zona¹⁵–, la presencia diplomática rusa comienza a tomar un peso decisivo. Gracias a los esfuerzos de la Federación Rusa los serbobosnios son convencidos de la conveniencia de reabrir el aeropuerto, el 1 de marzo (aunque no operaría con normalidad hasta el 22, y eso que solo se admitía el tráfico de UNPROFOR). La rotación de las tropas canadienses de Srebrenica, también impedida por los serbios, comenzó a su vez el 10 de marzo, tras arduas y duras negociaciones, y las entrantes serían el tristemente célebre Dutchbat.

La historia, a partir de este momento, es bien conocida: el 4 de febrero un mortero serbio abre fuego sobre la cola del pan (10 muertos, 18 heridos), y al día siguiente cae otro mortero sobre el *Markale* (58 muertos, 142 heridos); no está tan claro el origen del segundo¹⁶. Sea como fuere, actuando según la resolución 836 (de 1993), se deciden emplear ataques aéreos para establecer una efectiva zona de exclusión. Pero la línea que marcó la activación del plan de ataque de la OTAN fue el ataque final sobre la zona segura de Srebrenica, que cayó el 11 de julio, y la de Zepa, que corrió idéntica suerte el 26. Así, en el verano del 95 tuvo lugar la primera acción ofensiva de la historia de la OTAN, en el marco de la operación *Deny Flight*. Pero fue tras la segunda carnicería del mercado de Markale, en Sarajevo, cuando los resortes de la guerra saltan en la ONU, en función de las resoluciones 816, 836 y 958. Se activa en ese momento la operación *Deliberate Force*, el 29 de agosto de 1995.

¹⁴ Los serbios no querían que la ayuda humanitaria entrara en determinadas ciudades que tenían cercadas, porque ellos mismos alimentaban el mercado negro interno, mediante intermediarios bosnios. De hecho, se conocen casos de helicópteros croatas que transportaban divisas del extranjero hasta localidades bosnias, a los que el fuego antiaéreo serbobosnio respetaba, porque con ese dinero los bosnios comprarían los alimentos en el mercado negro a los propios serbios. Entrevista con AJ, Col. del ET, destinado en zona.

¹⁵ En la región vivían 800.000 personas, de las que 240.000 eran refugiados y desplazados, y otras 200.000 tenían carencias asistenciales importantes. No había tráfico rodado ni ferroviario, y casi todos los suministros llegaban vía ONU (UNPROFOR y ACNUR).

¹⁶ Investigaciones balísticas francesas aseveraron que su origen estuvo en zonas de dominio bosnio, dando pie a la macabra hipótesis de que fue un «ataque reactivo», contra sus propios civiles, por parte de los bosnios, para lograr la movilización occidental. El ICTY, sin embargo, ateniéndose a las pruebas, ha encontrado culpables a los generales serbobosnios que llevaron a cabo los ataques.

En cuanto a la Federación Rusa, la no vinculación con UNPROFOR es clara, en el sentido de que actuaron libremente, aunque favorecieran el cumplimiento del mandato ONU. Los rusos logran la reapertura del aeropuerto de Tuzla, gracias a su ascendiente sobre los serbios, pero juegan un doble papel. Están celosos de la influencia que la OTAN está tomando sobre zonas que desde antaño estaban en su esfera de influencia, de un modo más o menos literal. Además no cabe desdeñar la empatía paneslava, mucho más patente para con los serbios que con cualquiera de los otros pueblos en litigio. Esto les hace posicionarse en muchas ocasiones de su lado, como por ejemplo, como acabamos de ver, en febrero de 1994, cuando los ataques sobre las posiciones serbobosnias son inminentes.

CONCLUSIÓN

UNPROFOR, IFOR, SFOR, EUFOR-Althea; cada una de estas misiones intentó superar las limitaciones de las anteriores, como se acaba de poner de relieve, de tal manera que los efectivos, la disponibilidad o la capacidad de actuación en fuerza fueran acordes a los riesgos previsibles, en tanto que las debilidades fueran asumibles. Las amenazas han ido cambiando a lo largo de los años, y la paz, aún quebradiza, exige que se repita este modelo de análisis sobre las subsiguientes misiones, para llegar a ser perdurable y fructífera.

En términos del análisis DAFO, las conclusiones serían prever las limitaciones (sin límite en la imaginación), equilibrar fortalezas y debilidades, favorecer las oportunidades, de forma creativa; dotar de flexibilidad operativa a la misión, y ser creíbles, para lo bueno –diplomacia– y para lo malo –para la fuerza–. Además habrá que asumir los riesgos (como las bajas) con capacidad de reacción (sobre el terreno, en el aspecto militar, y fuera de él, en el aspecto político). Esta parece ser la receta del éxito para los desafíos que supone una intervención de paz.

BIBLIOGRAFÍA

Bethlehem, Daniel (1997), *The Yugoslav Crisis in International Law*. Cambridge Grotius, Londres.

Broz, Svetlana (2006) *Buena gente en tiempos del mal*. Kailas.

Fenton, Neil (2004), *Understanding the UN Security Council: coercion or consent?* Aldershot, Burlington.

Hodge, Carole (2006), *Britain and the Balkans. 1991 to the present*. Routledge, p. 24.

Mando Sur de la OTAN, sobre la operación *Deny Flight*: www.afsouth.nato.int/archives/operations/DenyFlight/DenyFlightFactSheet.htm.

Ministerio de Fomento, sobre el análisis DAFO: <http://www.fomento.es/NR/rdonlyres/286FB432-2D3C-4596-94B3-1B2D96AF526D/19424/IVA3.pdf>.

Mehta, Sanjay, «SWOT: The Analysis of Strengths, Weaknesses, Opportunities, and Threats» en *Marketing Strategy*, disponible en http://www.shsu.edu/~mkt_ssm/mkt570/Chap04.ppt.

Naciones Unidas sobre UNPROFOR: www.un.org/spanish/Depts/dpko/dpko/co_mission/unprof_p.htm.

Rey, Pablo y Rivas, Pedro (2010), «Irregulares, bárbaros y héroes. Análisis del conflicto asimétrico» en Requena, Miguel (ed.), *Luces y sombras en la seguridad internacional en los albores del siglo XXI*. IUGM, Madrid. Pp. 117-137.

¿LOBOS SOLITARIOS O ASESINOS EN MASA?

JOSÉ MANUEL RODRÍGUEZ GONZÁLEZ
Profesor titular de la Facultad de Psicología
Universidad de Sevilla

M^a PILAR CEBALLOS BECERRIL
Psicóloga. Facultad de Psicología. Universidad de Sevilla

INTRODUCCIÓN

La Sociología y la Psicología Social han estudiado como el empleo de ciertos términos puede acabar generando en la sociedad una actitud positiva o negativa hacia lo que estos representan. Así por ejemplo, en fechas recientes se ha popularizado, por parte de los medios de comunicación españoles, el uso de «Terrorismo Machista», «Terrorismo Laboral» o «Terrorismo Urbano», logrando con la adición del concepto Terrorismo un aumento del «efecto de choque».

Algo similar ocurre con el término «Lobo Solitario». La Criminología, la Historia o la Ciencia Política recogen desde hace tiempo cómo la acción de individuos solitarios sobre políticos, militares, policías, ciudadanos corrientes o bienes materiales ha generado una conmoción marcada. Aún cuando las repercusiones de sus actos han sido a veces catastróficas para la sociedad, no siempre se han calificado esas actuaciones como «acciones terroristas». Estado mental, intereses económicos e incluso puras justificaciones delincuenciales han sido el sustrato sobre el que se han apoyado muchas de las explicaciones emitidas.

En los últimos años, la sensibilidad de la población se ha disparado. A esta circunstancia no han ayudado declaraciones como las de Leon Panetta en 2010 (citado por Pantucci, 2011) al identificar a los Lobos Solitarios como la principal amenaza terrorista para Estados Unidos.

Indudablemente se convierten en un serio peligro. Su no pertenencia a grupos (más fáciles de identificar, monitorizar y ser objeto de infiltración), rapidez de movimientos,

lo imposible de predecir sus acciones y la crueldad que entrañan estas, los identifican como un problema de seguridad importante, aún cuando las repercusiones de sus actos no suponen un alto coste. No obstante habría que matizar dos cuestiones.

La primera hace referencia a la prevención. Sus golpes menoscaban la estabilidad y la «necesidad de confianza» de una sociedad y generan una respuesta de indefensión en la población. ¿Pero esa respuesta social responde a una realidad?

En segundo lugar ¿realmente nos hallamos ante terroristas o, por el contrario, ante delincuentes y enfermos mentales en los que las justificaciones religiosas, ideológicas y éticas son meras excusas susceptibles de ser mutadas en base a intereses circunstanciales?

ASESINOS EN MASA

¿Quién?

Son sujetos que comenten varios asesinatos en un solo acto. Tradicionalmente se ha planteado que se trata de personas víctimas de una tensión extrema que en un momento dado su psiquismo no puede afrontar de manera pertinente y entran así en «cortocircuito».

Las circunstancias han cambiado con el paso de los años y la tensión, como principio desencadenante, convive con otros componentes que aquí y ahora no viene al caso.

¿Cómo?

La experiencia norteamericana recogida por Fox y Levin (2005) permite trazar un esbozo de perfil, con las limitaciones temporales y conceptuales que todo perfil lleva implícitas:

- Su trayectoria evolutiva se halla plagada de frustraciones y fracasos, tanto sociales como personales, laborales o académicos.
- Predominio de componentes extrapunitivos. No se identifican a sí mismos como causantes de tales fracasos. La causa siempre la buscan en otras personas o en circunstancias ajenas a ellos mismos.
- Escasa tolerancia a la frustración. Su evolución madurativa sufre una parada permanente.
- El hecho anterior les lleva a poner en marcha un progresivo aislamiento de su entorno. Este alejamiento les va a facilitar, posteriormente, la realización de acciones violentas contra otros a la vez que priva a sus víctimas del factor humano y se constituyen en meros objetos, disminuyendo de esta manera la posible aparición de sentimientos de culpa. En la medida en la que el aislamiento llega a ser completo, la alienación aparece y la personalidad se desestructura.

- En fechas previas a la ejecución de sus actos, el Asesino de Masas es objeto de algún tipo de suceso (propio o ajeno) que le supone el establecimiento de un «punto sin retorno» y que posibilita la ejecución de sus actos.
- El acceso fácil a las armas de fuego posibilita que la acción violenta pueda ser llevada a cabo o el número de víctimas aumente.

¿Por qué?

Fox y Levin (1985) determinan que en la base de sus conductas se halla una evidente intención vindicativa, lo cual secundan Appelbaum y Gutheil (2006), aunque estos incluyen también la posible presencia de componentes sádicos que se pretenden satisfacer mediante la muerte del mayor número de personas posible.

En estudios posteriores, Fox y Burstein (2010) y Fox y Levin (2005) completan su afirmación y determinan hasta un total de tres tipos de «Venganza» como motor de las citadas acciones.

- *Venganza contra el mundo.*
- El actor no es capaz de discriminar entre las personas sobre las que ejerce sus actos violentos.
- *Venganza de clase.*
- Los objetivos se encuentran perfectamente delimitados en virtud de su sexo, raza, religión, profesión, ubicación geográfica, etc.
- *Venganza específica.*
- Se trata de la pauta de comportamiento más habitual entre esta clase de delinquentes. No es más que una singularización de la modalidad anterior.

Esta exposición acerca de los posibles motivos de estos delinquentes puede servir para acercarnos a un intento de sistematización o categorización no completo aún. Todo ello sin olvidar las clasificaciones de Biro, Vuckovick y Djuric (1992); Blackburn (1971) o Megargee (1966), entre otros varios y desde un punto de vista más genérico.

LOBOS SOLITARIOS

¿Quién?

Se trata de «un operativo independiente que por su propia voluntad se encuentra insertado en la sociedad objetivo y es capaz de autoactivarse en cualquier momento» (Stewart y Burton, 2009). En la misma línea, Jordán (2011) mantiene que es «un terro-

rista que actúa de manera individual e independiente, sin pertenecer o estar vinculado a ningún grupo terrorista».

Es un término que surge en los años 90 en los círculos norteamericanos partidarios de la «Supremacía Blanca» (Bakker y De Graaf, 2010). Son personas que se identifican o inspiran en algún grupo o movimiento concreto; pero en ningún caso se encuentran encuadrados orgánicamente en él. Por el contrario, pueden pertenecer a una red, pero virtual.

Con el paso del tiempo las visiones se amplían. Echevarría (2009) recoge el uso del término «Lobo Solitario» referido a una de las posibles formas de acción del terrorismo yihadista. Una denominación alternativa es la de *Jihobbyist* propuesta por Brachman (2008).

Tal y como se puede deducir de esta somera revisión, «individualidad», «gestión de la propia conducta», «ausencia de vinculación formal a estructuras terroristas» y «aparente integración en el marco de la sociedad» son propiedades conceptuales a resaltar.

¿Cómo?

Spaaij (2010) revisa las acciones llevadas a cabo por Lobos Solitarios en 15 países y extrae unas características comunes, si bien condicionadas por diferencias culturales y sociales de los respectivos orígenes de cada agresor. En ningún caso debería considerarse como el establecimiento de un perfil. Concluye que la tasa de trastorno mental en los Lobos Solitarios es mucho mayor que en el caso de los terroristas. En estos últimos ya Horgan (2009) insiste en la idea de que intentar plantear la posibilidad de una alteración mental es una tarea baldía.

Si bien sería viable trazar una posible línea de investigación entorno a estas últimas cuestiones, nos hallamos ante una limitación destacable: el escaso número de individuos a los que se acceder. El estudio llevado a cabo por el Instituto Holandés para la Seguridad, Protección y Gestión de Crisis (COT) en 2007 en siete países (Estados Unidos, Alemania, Canadá, Francia, España, Italia y Australia), recoge un total de 72 atentados debidos a Lobos Solitarios, los cuales representan tan solo el 1,28% de los actos terroristas ocurridos en dichas naciones.

¿Es posible detectar alguna otra problemática psicológica? Los Trastornos de Personalidad (siguiendo la revisión de Spaaij, óp. cit.) se han localizado en el 80% de los sujetos estudiados, existiendo un claro predominio de la modalidad obsesivo-compulsiva. Si esta es la realidad de su presente, su historial clínico permite evidenciar antecedentes de otras problemáticas como cuadros depresivos graves así como déficits en habilidades sociales.

A partir de las variables anteriores es extremadamente fácil describir su realidad: fracasos personales y laborales reiterados, incapacidad para establecer contactos duraderos, tendencia a recurrir a medios de interacción que no obliguen a un contacto

directo, aislamiento de la realidad circundante y focalización polarizada (no se olvide el componente obsesivo) de sus intereses en cuestiones que le puedan servir bien de contacto con los otros solitarios bien como extensiones de sus frustraciones personales.

Martin (2010), por su parte, detecta en estas personas una percepción delirante y vaga. Así creen que las acciones a emprender contra el orden social establecido pueden llegar a tener unas repercusiones mucho mayores de lo que la realidad permite pensar. Se instaura, por tanto, la «idea de acción» y el extremismo se maximiza. La radicalización se inicia. En los grupos terroristas esta radicalización tiene lugar cuando dicho grupo adopta medidas más primitivas y directas de aquellas otras que asumieron en su creación (De la Corte, 2006).

De las hipótesis explicativas sobre la autorradicalización de los Lobos Solitarios, la debida a Sageman (2010) es la más plausible y la secuencia en dos fases.

En un primer momento se trata de un giro de tipo ideológico. Las ideas difundidas a través de diversos medios (Internet es el principal) constituyen para esa persona una alternativa contracultural al orden establecido que, o bien no le satisface, o bien guarda hacia él insatisfacción, rencor o frustración.

En la segunda fase el individuo ya no se conforma con hablar de lo «que debería ser» o «cómo tendría que ser». De esta manera llega a pensar que es necesaria la adopción de medidas agresivas que hagan ver a la sociedad su oposición a ella.

Desde la Psicología es posible afirmar que la soledad mantenida, junto a las ideas obsesivoides provoca en el Lobo Solitario una «fantasía ideal» que refuerza aún más la necesidad de ejecutar acciones violentas, que anula los sentimientos de culpa y el miedo a las consecuencias de los actos. Se trata de una última fantasía en la que la ilusión de Invulnerabilidad (si esta se apoya a su vez en creencias religiosas la sensación de seguridad alcanza unos valores extremos) y la Trascendencia de los actos anulan toda racionalidad. Esta última cuestión consideramos que se convierte en el cénit de la autorradicalización.

¿Por qué?

¿Existe algún tipo de ideología política o religiosa que marque preferentemente sus tendencias? La experiencia de los últimos años no permite identificar una tendencia exclusiva, varía en función del momento temporal y los condicionamientos sociales.

En la ya mencionada revisión de Spaaij (óp. cit.), los fundamentos racistas, religiosos, nacionalistas y/o separatistas suelen ser los predominantes. Aún cuando no hace referencia expresa a aspectos políticos, cuando estos hacen aparición (según nuestro criterio) ayudan a matizar y complementar mucho más la intencionalidad.

La causa religiosa (con o sin fundamento político) es la que en las últimas fechas provoca un mayor impacto y crispación en la sociedad, en concreto cuando su origen es de orden islamista radical.

¿Son estos los únicos desencadenantes? sin lugar a dudas, como todas las clasificaciones que tienen como objeto al ser humano y su conducta, la casuística es tan variada que las mencionadas seriaciones deben ser entendidas únicamente con fines organizativos; pero nunca definitivos, a causa de la continua evolución y de la persistente mutabilidad de la naturaleza humana.

Por tanto no debemos descartar los motivos económicos, a los que podemos adionar los ecológicos (hablamos de Ecoterrorismo en sus modalidades: Ambiental, Ecológico y de Defensa de los Derechos de los Animales). En definitiva, cualquier causa, convenientemente habilitada, sirve para intentar justificar el asesinato de una o varias personas.

ASESINOS ADVERSUS LOBOS

Una vez presentadas ¿realmente se trata de figuras diferentes?

Como resultado de la presente revisión, resultan evidentes dos cuestiones:

- El confusionismo conceptual es destacable. Véase, por ejemplo, la clasificación de Pantucci (2011) cuando distingue entre: Solitarios, Lobos Solitarios, Grupo de Lobos Solitarios y Atacantes Solitarios.
- Yaseacomocausaocomoconsecuenciadel punto anterior, las visiones que se facilitan (sociólogos, analistas de seguridad, politólogos, expertos en terrorismo, militares, policías, psicólogos, psiquiatras, criminólogos e incluso periodistas) son dispares.

Es muy explícito Sageman (2010) cuando considera que la diferencia entre Lobos Solitarios y Asesinos en Masa es muy compleja. De hecho diferencia entre *Lobo Solitario Real* y *Lobo Solitario Asesino en Masa*. Mientras el primero (próximo a acciones de orden terrorista) parece estar vinculado a una «comunidad virtual», el segundo sería el Asesino en Masa descrito tradicionalmente.

Si aceptamos el criterio de Sageman (óp. cit.), quizás debiéramos preguntarnos ¿realmente el Lobo Solitario se identifica con la ideología argumentada en los grupos terroristas? La respuesta a esta cuestión requiere, por su parte, la solución de los siguientes interrogantes:

- ¿Hasta qué punto el aspecto ideológico no se convierte en un marco de referencia, de pertenencia a algo más que a una facción ideológica?
- ¿Le interesa más al Lobo Solitario sentirse parte de algo o identificarse con una razón religiosa, política, etc.?
- ¿En realidad se instauran en él unas convicciones doctrinales concretas?

Es decir, si se pone de manifiesto que la aproximación de una persona a un planteamiento radical obedece más a un interés (sentirse parte integrante de algo, buscar un

medio de huida de la soledad y la sensación de insignificancia y fracaso que le acompaña, así como para buscar nuevas formas de contacto con otros) que a una auténtica conversión, no se trata de alguien que con su conducta pretenda atentar contra un Estado o condicionar las decisiones que este pueda tomar. Nos hallaríamos tan solo ante un enfermo que descarga su agresividad localizándola en aquel lugar que sus intereses circunstanciales le indican. En estas coyunturas hablaríamos de un Asesino de Masas y no de un terrorista.

De manera paralela sería preciso (desde un punto de vista clínico-psicológico), con el fin de avalar con una mayor certeza las respuestas a las preguntas anteriores, disponer, entre otros, de los siguientes datos:

- Historia clínica evolutiva.
- Análisis psicopatológico del individuo.
- Estudio de la capacidad empática.
- Valoración de la capacitación para percibir y analizar la realidad circundante.
- Calidad y calidad de los contactos personales.
- Habilidades para el establecimiento de relaciones.
- Estrategias de afrontamiento ante la frustración.

Ubicándonos dentro de la Teoría del Estilo de Vida Criminal de Walters (1990), en ambos casos (Asesino en Masa y Lobo Solitario) se puede afirmar que las cogniciones predominantes son la Autoexculpación y el Cortocircuito (facilitando en este caso la puesta en marcha de simples y elementales Conductas de Violación de la Reglas Sociales, en los primeros estadios) al igual que la Permisividad y la Orientación al Poder (abocando ya a comportamientos de Intrusión Interpersonal en momentos posteriores y donde la hostilidad, agresividad y violencia se instauran).

CONCLUSIONES

- Se vincula a los Lobos Solitarios a la realización de acciones terroristas diversas, mientras que a los Asesinos de Masas se les encuadra en acciones delincuenciales alejadas de la órbita insurgente y/o reivindicativa de orden político y/o social.

- Existe un marcado confusiónismo en relación al empleo de ambos conceptos, a causa de las clasificaciones llevadas a cabo por diversos autores, con diferente formación y dispar interés.

- Hay una marcada tendencia a considerar como Lobos Solitarios a individuos que llevan a cabo acciones violentas y amparan estas en posicionamientos próximos a la

órbita terrorista; aún cuando no se encuadran orgánicamente en ningún grupo o célula extremista y, llegado un momento, se autorradicalizan. Su adscripción es, por tanto, exclusivamente simbólica y virtual.

- Dada la presencia de indicadores serios de problemas psicológicos, sería preciso determinar, de forma previa a la calificación como Lobo Solitario, si las reivindicaciones argumentadas obedecen en realidad a una identificación con unos principios ideológicos establecidos o se trata de meras justificaciones amparadas además en algún tipo de problema psicopatológico subyacente. En este sentido es recomendable contar con datos sobre la Salud Mental de estos individuos.

BIBLIOGRAFÍA

- Appelbaum, P. S. y Gutheil, T. G. (2006). *Clinical Handbook of Psychiatry and the Law*, 4th ed., Philadelphia: Lippincott/Williams & Wilkins.
- Bakker, E. y De Graaf, B (2010). *Lone Wolves. How to Prevent This Phenomenon?* La Haya: Centro Internacional para la Lucha contra el Terrorismo (ICCT).
- Biro, M.; Vuckovic, N. y Djuric, V. (1992). Towards a typology of homicides on the basis of personality. *British Journal of Criminology*, 32, 361-371.
- Blackburn, R (1971). Personality types among abnormal homicides. *British Journal of Criminology*, 11, 14-31.
- Brachman, J. (2008). *Global Jihadism: Theory and Practice*. New York: Routledge.
- Instituto Holandés para la Seguridad, Protección y Gestión de Crisis (COT). (2007). Lone-Wolf Terrorism. Case study for Work Package 3. Citizens and governance in a knowledge-based society', TTSRL, July, cf:<http://www.transnationalterrorism.eu/tekst/publications/Lone-Wolf%20Terrorism.pdf>.
- De la Corte, L. (2006). *La lógica del terrorismo*. Madrid: Alianza Editorial.
- Echevarría, C. (2009). La figura del Lobo Solitario: Innovación en el terrorismo yihadista. *Análisis* 359, GEES.
- Fox, J. A. y Burstein, H. (2010). *Violence and Security on Campus: From Preschool through College*. New York: Praeger.
- Fox, J. A. y Levin, J. (1985). *Mass murder: America's growing menace*. New York: Plenum Press.
- Fox, J. A. y Levin, J. (2005). *Extreme Killing: Understanding serial and mass murder*. Los Angeles: Sage.

- Horgan, J. (2009). *Psicología del terrorismo*. Barcelona: Gedisa.
- Jordán, J. (2011). Anders Behring Breivik: algunas consideraciones sobre la figura del 'lobo solitario' terrorista. *GESYP*, 5 de agosto.
- Martin, G. (2010). *Understanding Terrorism*, 3e. Los Ángeles: Sage.
- Megargee, E. I. (1966). Undercontrolled and overcontrolled personality types in extreme anti-social aggression. *Psychological Monographs*, 80 (6).
- Pantucci, R. (2011). A Typology of Lone Wolves: Preliminary Analysis of Lone Islamist Terrorists. *ICSR*, March.
- Sageman, M. (2010). In hunt for al-Qaida, Lone Wolves a Rising Threat. http://www.pbs.org/newshour/bb/terrorism/jan-june10/terrorism_02-01.html.
- Spaaij, R. (2010). The enigma of Lone Wolf Terrorism: An assessment. *Studies in Conflict and Terrorism*, 33(9), 854-870.
- Stewart, S. y Burton, F. (2009) Lone Wolf Lessons. Stratfor, cf: http://www.stratfor.com/weekly/20090603_lone_wolf_lessons.
- Walters, G. (1990). *The criminal lifestyle*. Newbury Park: Sage.

LA ESTRATEGIA DE PROYECCIÓN DE PODER MARÍTIMO DE CHINA COMO RETO A LA HEGEMONÍA NAVAL DE ESTADOS UNIDOS

ADOLFO JUAN RODRÍGUEZ GARCÍA
Licenciado en Derecho y en Ciencias Políticas
por la Universidad de Granada

INTRODUCCIÓN

La República Popular China ha experimentado un impresionante ascenso económico y político tras su integración en el sistema internacional en 1972, acentuado en la última década. A lo largo de estos años ha llegado a destacarse como una de las economías más prósperas del mundo, superando el PIB de todas las demás naciones, a excepción de los Estados Unidos de América. Esta fortaleza económica, en combinación con una mirada a su plausible futuro como superpotencia, ha hecho que muchos estudiosos se pregunten sobre el comportamiento futuro de China, a la vez que el país asiático continúa adquiriendo importancia como polo económico y político.

Por otro lado, Estados Unidos ha mantenido una presencia militar continua en Asia tras la Segunda Guerra Mundial, cuando este país estableció alianzas estratégicas bilaterales con Japón y Corea del Sur, con el objetivo primordial de contener al bloque comunista desde una posición de fortaleza en la región. Estados Unidos sigue actualmente presente en el continente a través de estas y otras alianzas con países del sudeste asiático.

El ascenso de China en el siglo XXI es visto por algunos como un «drama definitorio»¹ para la política internacional, un evento tan influyente que cambiará –ya lo está haciendo– el panorama estratégico mundial, afectando de lleno a la posición de Estados Unidos como potencia hegemónica. Ciertamente, la cuestión es clásica en el ámbito de las

¹ G. John Ikenberry, «Asian Regionalism and the Future of U.S. Strategic Engagement with China», en Abraham M. Denmark et al., *China's Arrival: A Strategic Framework for a Global Relationship*, Center for a New American Security, <http://www.cnas.org/node/3368> (1 de agosto de 2011), 97.

relaciones internacionales: si China es un poder en ascenso, ¿cuál será su actitud para con la hegemonía establecida y de esta como respuesta?

En este *paper* queremos tratar sobre el efecto que ascenso de China a la categoría de superpotencia podría tener sobre balance de poder en las regiones de Asia Oriental y del sudeste asiático donde, como ya hemos mencionado, Estados Unidos mantiene una prominente presencia militar. Concretamente, y dado el carácter fundamentalmente naval de esta presencia, apuntalada por su Armada y su capacidad de proyección de poder, trataré sobre la estrategia naval china y sobre qué puede esta significar para Estados Unidos.

LAS OPCIONES ESTRATÉGICAS DE CHINA

Existen dos estrategias que China puede llevar a cabo con el objetivo de contener y, en su caso, disputar el poder naval de Estados Unidos. Si bien son complementarias y no excluyentes, la distinta medida en que China persiga cada una de ellas podría acarrear distintas implicaciones para el balance estratégico tanto a nivel regional como mundial:

- Una estrategia de *denegación de acceso (access-denial)*, que es una estrategia esencialmente defensiva en virtud de la cual un país persigue el desarrollo de capacidades marítimo-militares para limitar la influencia y la presencia de fuerzas de terceras potencias en su entorno costero inmediato. Típicamente requiere de la acumulación de capacidades submarinas de disuasión que limiten la libertad de navegación de buques de otras armadas en las aguas del contorno costero.
- Una estrategia activa de *proyección de poder naval (power projection)* que, a diferencia de la primera, no se limita a cumplir objetivos defensivos sino que busca proyectar poder más allá del entorno inmediato del país, hacia zonas remotas o en alta mar. Aunque es compatible con la anterior estrategia, requiere asimismo de una acumulación de medios materiales, poder e influencia, suficientemente vasta como para sustentar una presencia de efectivos navales a escala global.

En cuanto a China, lo primero es aludir a su naturaleza de poder intrínsecamente terrestre². Históricamente, China se ha visto obligada a estar constantemente preocupada por su estabilidad interior y por la amenaza a sus fronteras de fuerzas invasoras, lo cual le ha obligado a robustecer sus capacidades militares terrestres a costa de las navales, y a ignorar lo océanos como lugar donde establecer poder militar³. La construcción de la Gran Muralla en el s. III a. C, cuya función era proporcionar una barrera protectora contra los invasores túrquicos, da buena prueba de esta preocupación china desde la antigüedad. En el s. XX, durante la Guerra Fría, tampoco dejaron los chinos de prestar atención a la posibilidad de una invasión por parte de la Unión Soviética, y Mao Zedong prefirió una vez más el desarrollo de las fuerzas terrestres del Ejército Popular de Liberación en

² Robert S. Ross, «China's Naval Nationalism Sources, Prospects, and the U.S. Response», *International Security* 34:2 (Fall 2009), 55.

³ Ross, 56.

detrimento de su Armada. Por tanto, habida cuenta de su particular situación geopolítica, puede observarse una tendencia tradicional en China de poner énfasis en la importancia de sus fuerzas terrestres, y de abandonar los océanos⁴.

Esta característica hace que algunos argumenten que sería suicida para China perseguir una competición naval directa con Estados Unidos que, al contrario que el país asiático, si es un poder naval natural, que disfruta de unos vecinos terrestres débiles y amigables, además de una indiscutible estabilidad interior. Estados Unidos puede fácilmente permitirse concentrar sus recursos en el desarrollo de su Armada de Guerra, incluso al precio de debilitar sus fuerzas terrestres si es necesario; China, por el contrario no puede permitirse tomar tal decisión estratégica, y siempre debería mantener el énfasis en sus fuerzas terrestres, para poder contrarrestar la situación de debilidad geopolítica intrínseca que suponen sus fronteras al norte y al oeste⁵. Un poder terrestre como China, que se enfrenta a «grandes retos estratégicos perennes que emanan de amenazas interiores a su seguridad fronteriza», no puede hacer frente a un poder naval como los Estados Unidos, que posee «circunstancias políticas y geográficas que ofrecen una seguridad fronteriza interna duradera y un acceso fácil al mar»⁶. Así, quienes defienden este argumento creen que la mejor manera que tiene China de servir a sus intereses estratégicos es limitarse a perseguir una estrategia de denegación de acceso que mantenga a sus rivales y enemigos lejos de su costa, limitando la libertad de navegación de dichas armadas alrededor de una zona de influencia limitada.

Sin embargo, con la noticia sobre el estreno del primer portaaviones chino⁷, podría parecer que China ha apostado ya por una estrategia de expansión naval que vaya más allá de la denegación de acceso. Y ciertamente hay otros que argumentan que no obsta que China haya sido tradicionalmente un poder terrestre para que este país, que disfruta en la actualidad de más estabilidad fronteriza que en toda su historia, pueda intentar, desde un cierto grado de seguridad, saciar su apetito de proyección de poder naval. Indudablemente, hay que tener en cuenta que «en los últimos años, los diplomáticos chinos han estado ocupados resolviendo disputas pendientes con los vecinos de Asia Central y sus otros vecinos», lo que ha dado como resultado que sus «fronteras terrestres no están bajo amenaza por primera vez en siglos»⁸. Este es un importante factor que, combinado con la mayor eficacia militar de sus fuerzas terrestres conseguida a lo largo del tiempo, permite a China perseguir de forma activa el poder en los mares.

Por otro lado, no debería sorprender que un poder económico cada vez más boyante como China, con crecientes intereses económicos en todo el mundo, vea pertinente ocuparse por sí misma de la seguridad y protección de sus canales de comunicación marítima, y de sus rutas de suministro energético⁹. Puesto que la opción opuesta sería conti-

⁴ Robert D. Kaplan, «China's Two-Ocean Strategy», en Abraham M. Denmark et al., *China's Arrival: A Strategic Framework for a Global Relationship*, Center for a New American Security, <http://www.cnas.org/node/3368> (1 de agosto de 2011), 48.

⁵ Ross, 77.

⁶ Ross, 48.

⁷ «China Starts Aircraft Carrier Sea Trial» *The Wall Street Journal*, 10 de agosto de 2011 (<http://online.wsj.com/article/SB10001424053111903918104576499423267407488.html>).

⁸ Kaplan, 48.

⁹ Michael A. Glosyn et al., «Correspondence. Debating China's Naval Nationalism», *International Security* 35:2 (Fall 2010), 161.

nuar siendo un *free-rider* de la seguridad que actualmente proporciona Estados Unidos al respecto, y «dada la historia de China como un gran poder civilizacional, ¿por qué querrían confiar los chinos un detalle tan vital de su defensa a la Armada de Estados Unidos?»¹⁰.

Cabe notar además que en China parece estar haciendo fortuna un tipo de *pensamiento geoestratégico puro* que en su formulación y desarrollo busca «hacer avanzar el desarrollo económico de la nación mientras que restaura su posición histórica de eminencia regional»¹¹. Mientras que este tipo de pensamiento geopolítico disfruta de una mala reputación en Estados Unidos y occidente en general, goza por el contrario de gran popularidad en China¹², donde el influyente almirante Liu Huaquin promovió en la década de los 80 una estrategia de proyección naval para su país.

Una estrategia china que aspire a proyectar poder naval en el medio y largo plazo, podría pues estar basada en las consideraciones del almirante Huaquin, inspiradas en las teorías decimonónicas del estratega norteamericano Alfred Thayer Mahan, quien jugó un papel determinante en la delineación de la estrategia naval de Estados Unidos de finales del s. XIX y del siglo pasado¹³, con una doctrina trazada alrededor de la necesidad de controlar las líneas marítimas de comunicación.

En la actualidad la necesidad de China de controlar las vías marítimas conecta con su creciente adquisición de intereses esenciales más allá de sus fronteras, en lugares de todo el mundo, como corresponde a todo gran poder en un mundo interdependiente. Cuanto más fuerte es China como nación comercial, más vital considerarán el objetivo de asegurar la libertad de navegación de su marina mercante y, consecuentemente, la pacífica continuidad de su comercio mundial y la indemnidad de su economía. De la misma manera, cuanto más se acrecienta su dependencia de recursos energéticos extranjeros a resultas de su desarrollo y mayor consumo energético, se hace más trascendental el objetivo de asegurar las rutas marítimas a través de las cuales, por ejemplo, obtienen su petróleo desde Oriente Medio.

LA ESTRATEGIA DE PROYECCIÓN DE PODER NAVAL DE CHINA

Así las cosas, podemos pasar a describir las características que podría tener la estrategia de expansión naval china en el medio y largo plazo. Distinguimos dos fases (figura 1).

En una primera fase, la estrategia requiere que China acumule suficiente fortaleza naval como para ser capaz de asegurar el control de las aguas incluidas en la llamada Primera Cadena de Islas (*First Island Chain*). Este es un concepto estratégico que abarca el grupo de islas que rodean la línea costera china, incluyendo la «media-isla» coreana,

¹⁰ Kaplan, 49.

¹¹ Toshi Yoshihara y James Holmes, «Command of the Sea with Chinese Characteristics», *Orbis* 49 (Fall 2005), 678.

¹² Yoshihara y Holmes, 679.

¹³ Yoshihara y Holmes, 680.

Japón, las islas Ryuku, Taiwán, Filipinas e Indonesia¹⁴. Reafirmar el poder sobre la Primera Cadena de Islas sería equivalente en su efecto a cuando Estados Unidos pasó a dominar las aguas caribeñas a finales del s. XIX. De manera similar a la experiencia norteamericana en el Caribe, el control de la Primera Cadena de Islas le daría a China una plataforma de poder marítimo desde la que cómodamente podría forzar su expansión hacia mar abierto. Esta fila de islas representa para China lo que fue definido por el secretario de Defensa norteamericano Dean Acheson como una suerte de *Gran Muralla marítima a la inversa*. Es así que, en tanto en cuanto la Primera Cadena de Islas sea controlada por Estados Unidos, esta actúa como una barrera para los chinos, que les impide acceder libremente al océano Pacífico. En consecuencia, el control de esas islas –ya sea a través de medios estrictamente militares, a través de alianzas o del ejercicio de *soft power* sobre los países constitutivos de la Primera Cadena de Islas– es un objetivo primordial para la estrategia de China en el medio plazo. Por ende, Estados Unidos debería estar muy atento a los distintos movimientos de China en la región, especialmente en relación con algunos conflictos enquistados, como Taiwán, la lucha por el control del mar de la China Meridional o una eventual reunificación de la península de Corea.

Figura 1. La Primera Cadena de Islas (representada por la línea roja, a la izquierda) y la Segunda Cadena de Islas (representada por la línea azul, a la derecha).



Fuente: elaboración propia.

¹⁴ Kaplan, 49.

En una segunda fase, China necesitaría usar la fuerte posición obtenida como poder dominante en la Primera Cadena de Islas, y la ampliación de la zona de *buffer* defensivo para su costa que ello proporciona, como una plataforma para proyectar poder sobre la denominada Segunda Cadena de Islas (*Second Island Chain*), que se compone de islas más adentradas en el océano Pacífico, como Guam o las Marianas que actualmente son administradas por Estados Unidos. El dominio o influencia sobre estos puestos proporcionaría a China un *buffer* defensivo incluso más amplio y sería el último requisito para que la Armada del Ejército Popular de Liberación pudiese imponerse y aparecer ante el mundo como una «fuerza de alta mar (*blue-water navy*) a la par con la Armada de Estados Unidos, ubicando portaaviones y un amplio catálogo de sistemas de armas navales en los mares»¹⁵.

UN DESAFÍO PARA ESTADOS UNIDOS

Una estrategia de proyección de poder de China presenta un reto fundamental para Estados Unidos, y tiene implicaciones sobre el balance general de poder en la región y es un elemento a tener en cuenta en relación a algunos conflictos de la región. Taiwán por un lado, y el mar de la China Meridional por otro, son dos nudos geopolíticos que inexorablemente están en el centro del esfuerzo chino para conseguir mayor poder naval. Hablemos sobre cada uno de ellos de forma separada, haciendo algunas breves consideraciones sobre los retos que plantean para Estados Unidos.

Taiwán

China ha presentado históricamente la integración de Taiwán en su territorio nacional como un legítimo anhelo nacionalista y una cuestión de dignidad nacional. Entretanto, Estados Unidos suele representar la importancia del conflicto de Taiwán afirmando la necesidad proteger una democracia modelo de las garras de un régimen autoritario como China. Con todo, si bien es innegable que estos motivos idealistas proyectan influencia sobre los puntos de vista de las dos potencias al respecto, el relato político sobre Taiwán contado con prosa *realista* suena muy distinto. Así que, desde un punto de vista geoestratégico, su importancia –en mayor medida para China– deriva de su función, tal y como gustaba expresar el general Douglas MacArthur, similar a la de un «portaaviones inhundible»¹⁶.

La isla de Formosa también representa para China la *torre de vigilancia* más alta de la *Gran Muralla marítima a la inversa* –la Primera Cadena de Islas– que, mientras sea controlada por Estados Unidos, impide a China su libre acceso mar adentro. La integración de la isla dentro de su soberanía es pues un objetivo supremo de China. Si ello llegase a pasar, la Armada del Ejército Popular de Liberación estaría «de repente en una posición estratégica ventajosa» dentro de la Primera Cadena de Islas. Ello provocaría la liberación de su capacidad para «proyectar poder hacia fuera, en un grado que hasta ahora había

¹⁵ Yoshihara y Holmes, 681.

¹⁶ Yoshihara y Holmes, 684.

sido imposible». Por ende, la conquista de Taiwán por China encarnaría un golpe enorme para el dominio norteamericano de la Primera Cadena de Islas y su fortaleza estratégica en el Pacífico.

Algunos han defendido que Estados Unidos debería dejar de considerar a Taiwán como un interés vital, mientras que sigue priorizando las alianzas con otros países integrantes de la Primera Cadena de Islas, tales como Corea del Sur y Japón. Se trataría de realizar una concesión territorial a China, con el objetivo de mandar un mensaje de reconocimiento de su creciente poder e importancia, a la vez que buscando el desarrollo de una «paz manejable» en la región, que incluya una actitud deseable de benevolencia por parte de China. Sin embargo, estamos de acuerdo con las opiniones de los profesores Holmes y Yoshihara del Naval War College, en el sentido de que la concesión de Taiwán podría significar una desamortización de recursos que permitiría a China «perseguir objetivos regionales más amplios», como corresponde a «grandes potencias ambiciosas, que tienden a devorar concesiones territoriales como aperitivos»¹⁷.

Estados Unidos debería por tanto continuar ejerciendo presión sobre China a lo largo del punto crítico de la Primera Cadena de Islas que representa Taiwán, intentando dificultar el desarrollo de su expansión naval. Al mismo tiempo, debería fortalecer sus alianzas con sus dos aliados de Asia Oriental, Corea del Sur y Japón, pidiéndoles además un mayor esfuerzo en su cooperación militar, con el objetivo de contrarrestar la estrategia china de denegación de acceso –basada en capacidades submarinas– que sería un importante elemento disuasorio contra la Armada norteamericana en caso de una eventual invasión abierta de Taiwán por China.

El mar de la China Meridional

El mar de la China Meridional representa un nudo estratégico en el núcleo de un conflicto entre los países ribereños que reclaman su soberanía, ya sea parcialmente (Malasia, Filipinas, Taiwán, Vietnam y Brunei), o por completo (China).

La importancia del mar de la China Meridional radica, en primer lugar, en ser el lugar a través del cual transita la mayor parte del comercio desde el océano Índico hacia el Pacífico. Ya hemos mencionado como China es cada vez más un poder económico interconectado y un polo comercial que probablemente aspira a controlar por sí misma las rutas de navegación de su marina mercante y de sus recursos energéticos importados. En coherencia con ese deseo, la ambición de controlar un nodo de comunicaciones esencial como el mar de la China Meridional se entiende primordial para los chinos.

Por otro lado, el mar de la China Meridional, al igual que Taiwán, es parte de la Primera Cadena de Islas que China aspira a controlar en el medio plazo y es por ende una pieza importante dentro de la estrategia china de proyección de poder naval.

¹⁷ James Holmes y Toshi Yoshihara, *Getting Real About Taiwan*, The Diplomat, <http://the-diplomat.com/2011/03/07/getting-real-about-taiwan/> (7 de marzo de 2011).

En tercer lugar, la presencia de recursos naturales, tales como petróleo y gas, y las mejoras actuales en las tecnologías de extracción, hace de su fondo marino un premio valioso para los países que reclaman su soberanía, y especialmente para China.

En los últimos tiempos, la actitud de China en relación con el mar de la China Meridional ha sido asertiva, como demuestran los numerosos choques de barcos chinos con buques norteamericanos y vietnamitas en la zona, y las firmes declaraciones de la diplomacia china que han sucedido a dichos choques.

CONCLUSIÓN

Mientras China emerge como un poderoso polo económico en el s. XXI, parece cada vez más claro que perseguirá una estrategia incremental de proyección de poder naval en los océanos que, a diferencia de lo que había ocurrido hasta hace poco, irá mucho más allá de los métodos de denegación de acceso e intentará desafiar la hegemonía naval norteamericana en el medio y largo plazo.

El reto para Estados Unidos consiste en mantener su influencia en la región, al mismo tiempo que evita una peligrosa intensificación de las tensiones con China, que puedan derivar de una escalada en conflictos como el de Taiwán, el mar de la China Meridional o la división en la península de Corea. Por ello, Estados Unidos debe esforzarse en mantener su influencia en estos dominios, fortaleciendo sus alianzas con países pertenecientes a la Primera Cadena de Islas, a la vez que promueve una integración pacífica de la nueva superpotencia china en el orden internacional.

LAS EXPORTACIONES DE PRODUCTOS Y TECNOLOGÍAS DE DOBLE USO DE LOS ESTADOS UNIDOS A CHINA

JAIME SANAU VILLARROYA

Profesor titular de Economía Aplicada en la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de Zaragoza

MARÍA DVOROVAYA

Máster en Seguridad Global y Defensa de la Universidad de Zaragoza

RESUMEN

El desequilibrio de la balanza comercial o las relaciones cambiantes entre los sectores militar y civil han convertido en un tema candente las exportaciones de tecnología estadounidenses a China. Existe, además, un cierto contrasentido puesto que si bien China ofrece oportunidades comerciales a empresas norteamericanas estas aumentan su potencial militar.

El objetivo de este trabajo es revisar el sistema de control de exportaciones de los Estados Unidos y evaluar la gestión de su comercio de productos de doble uso a China. El estudio analiza los componentes de las transacciones, los mecanismos de autorización, el volumen de exportaciones, las sanciones y las vulnerabilidades del régimen.

INTRODUCCIÓN

Muchos inventos diseñados por motivos bélicos se han utilizado para fines pacíficos y viceversa. Por ejemplo, el uranio altamente enriquecido es la piedra angular de las armas nucleares, pero también se emplea en reactores de neutrones rápidos, en reactores navales y en la producción de isótopos médicos. A su vez, las investigaciones relacionadas con las tecnologías de la información y las comunicaciones o la aviación aportan beneficios a la defensa.

La mayoría de los países industrializados tiene sistemas de supervisión de comercio exterior de estos productos y tecnologías y sus gobiernos suelen tener potestades para restringir las exportaciones. Al tiempo, existen acuerdos internacionales para armonizar el control del comercio y evitar que proliferen las armas de destrucción masiva.

La relevancia de los productos y tecnologías de doble uso (*PTDU*) es económica, política y estratégica. De una parte, la regulación del comercio de *PTDU* abre oportunidades de cooperación con empresas extranjeras con el fin de desarrollar tecnologías avanzadas en áreas como la aeroespacial, los materiales especiales, los sistemas de información y la comunicación o la electrónica. Y de otra parte, el comercio de *PTDU* genera obligaciones a los organismos reguladores en términos de precisión legislativa, responsabilidades administrativas y tareas de vigilancia para evaluar, regular y garantizar el destino final de un producto o tecnología de doble uso.

El objetivo de este trabajo es comprobar si el régimen de control de exportaciones de los Estados Unidos tiene que reformarse para servir mejor a los intereses nacionales y globales. Consta de tres apartados, además de esta introducción. En el segundo se sintetiza el sistema de control de exportaciones estadounidense. En el tercero, se repasa la evolución reciente del comercio de *PTDU* de los Estados Unidos y en el cuarto se resumen las principales conclusiones.

EL SISTEMA DE CONTROL DE LAS EXPORTACIONES DE LOS ESTADOS UNIDOS

El control de exportaciones ha sido importante en los Estados Unidos y ha ido ajustándose a los cambios históricos. Las primeras leyes de control del comercio datan de la primera mitad del siglo XX, si bien la *Guerra Fría* reorientó la política de control de las exportaciones a los países del bloque soviético. Posteriormente, el colapso de la URSS, la disolución de *COCOM* en 1994 y su sustitución por el *Acuerdo de Wassenaar* también alteraron el control de exportaciones.

La idea subyacente es prohibir cualquier transferencia no autorizada de información o material relacionado con ciertos productos y tecnologías en el extranjero, y a los extranjeros o representantes de una entidad foránea en territorio estadounidense, por razones de seguridad nacional y protección del comercio. En consecuencia, los Estados Unidos controlan todas las exportaciones de bienes, servicios e ideas. La exportación de bienes implica su tránsito a través de las fronteras. Las transferencias de tecnología y *software* controlados a un extranjero no titular de *tarjeta verde* o a una *unidad extranjera* dentro de los Estados Unidos se denominan *deemed exports* y se consideran como una exportación sometida a supervisión¹.

Las *Regulaciones de Administración de Exportación (EAR)* se centran en la exportación y reexportación de la mayoría de los artículos comerciales, tanto de doble uso como de los que no tienen un uso militar obvio. Entre las excepciones, cabe mencionar

¹ *United States Code of Federal Regulations*, título 8, apartado 12, subapartado 2, parte 8, párrafo 1324b.

el *software* disponible al público y los bienes sujetos a la jurisdicción exclusiva de otro departamento o agencia federal (por ejemplo, el *Departamento de Estado*).

Las conductas que impliquen una violación de las *EAR* o se relacionen con ellas están sujetas a sanciones administrativas, penales y de otros tipos. Las sanciones se determinan en función de criterios como el grado de intencionalidad o los *países de destino*².

La *Oficina de Industria y Seguridad (BIS) del Departamento de Comercio* implementa y administra el control de transferencias de *PTDU* y se responsabiliza del cumplimiento de las *EAR*. Por su parte, la *Oficina de Control de Activos Extranjeros del Departamento de Tesoro* prohíbe o restringe el comercio con determinados países a través de sanciones económicas (embargos, bloqueo o congelación de activos...)³.

Para exportar desde los Estados Unidos se precisan *licencias de exportación individuales o globales especiales (SCL)*. Las *SCL* permiten exportaciones y reexportaciones de varios artículos entre un exportador y un importador, previamente autorizados. Dado que la *BIS* no revisa las transacciones bajo la *SCL*, las partes han de acordar programas de control de exportaciones para garantizar que sus actividades comerciales cumplan con todos los requisitos y disposiciones de las *EAR*. Como señala Reynolds (2003: 48-49), las *SCL* suelen utilizarse cuando existe una intensa relación entre el comprador y el vendedor; en cambio, las *licencias individuales* suelen usarse para transacciones entre partes que no realizan muchas exportaciones y reexportaciones sujetas al control de la *BIS*.

La mayoría de los productos y tecnologías administrados por las *EAR* se controlan con la *Lista de Control del Comercio (CCL)*. La lista se corresponde con los regímenes multinacionales de control de exportaciones, aunque incluye artículos y tecnologías controlados en cumplimiento de la política exterior de los Estados Unidos, su seguridad nacional, la estabilidad regional, la lucha contra el terrorismo o la delincuencia.

Los requisitos de la licencia dependen de las características del producto, destino, uso final y actividades del usuario final. Ciertos individuos y organizaciones tienen prohibido importar de los Estados Unidos. Otros solo pueden recibir productos si la transacción se autoriza. No suele requerirse licencia para artículos exportados a países aliados, como los de la *OTAN*. En cambio, se puede imponer un embargo unilateral o mantener requisitos de licencia muy estrictos a países que se considera auspician el terrorismo internacional, socavan las instituciones democráticas o desarrollan armas de destrucción masiva como Irán, Libia, Corea del Norte, Cuba, Siria, Sudán, entre otros. El sistema estadounidense incluye controles *catch-all* que exigen licencias para productos no controlados cuando una exportación presente riesgos de usarse o desviarse hacia programas de armas de destrucción masiva o de misiles, y controles *antiboicot*, cuyo objetivo es prohibir que las empresas norteamericanas participen en embargos no sancionados por los Estados Unidos.

² *Code of Federal Regulations, Título 15, Sección 764.*

³ Otros organismos que participan en los controles de exportación se listan en el suplemento 3 de la parte 730 de las *EAR*.

EVOLUCIÓN RECIENTE DEL COMERCIO DE PTDU DE LOS ESTADOS UNIDOS

El sistema de control de exportaciones de los Estados Unidos puede analizarse con las publicaciones de la *Oficina de Industria y Seguridad*, encargada de la elaboración, aplicación e interpretación de la política de exportación de productos de doble uso, *software* y tecnología⁴. Aunque la información sea incompleta y los datos muy agregados, proporciona la contabilidad oficial más detallada sobre los artículos exportados o autorizados para su transferencia internacional.

Como puede verse en la tabla 1, las exportaciones de productos de doble uso representaron entre el 1 y el 1,5 por ciento de las exportaciones de los Estados Unidos entre 2006 y 2009. En este último año las empresas exportaron artículos con licencia por valor de 2,8 millardos de dólares y artículos bajo excepción de licencia por importe de 12,8 millardos de dólares, lo que representó el 0,3 por ciento y el 1,2 por ciento del comercio internacional del país, respectivamente. El valor acumulado de los bienes exportados que necesitaban autorización rondó los tres millardos de dólares en media anual en el período 2006-2009 y el tipo de autorización más habitual fue la *licencia individual*.

Tabla 1. Exportaciones de productos de doble uso por tipo de licencia y su peso relativo en las exportaciones estadounidenses

Año	Autorizado			Excepción de licencia	
	Autorizado millardos de dólares	% de todas las exportaciones del país	% de licencias globales de todas las autorizaciones	Millardos de dólares	% de todas las exportaciones del país
2009	2,8	0,3	6,8	12,8	1,2
2008	3,1	0,2	7,5	14	1,1
2007	2,8	0,2	11,8	14,2	1,2
2006	3,3	0,3	8,2	12,7	1,2

Fuente: Informes BIS. Elaboración propia.

Las ventas a *países controlados* y que están sujetas a severas restricciones aparecen en la tabla 2. Obsérvese que se cifraron en el cuatrienio 2005-2009 entre los 56.401 y 83.448 millones de dólares, lo que significó porcentajes del 5,7 al 7,9 por ciento de las exportaciones estadounidenses y que China fue el mayor mercado, con una cuota del 82 por ciento; Rusia, situada a continuación, solo representó el 8 por ciento.

⁴ Véase U.S. Department of Commerce.

Tabla 2. Exportaciones totales a los países controlados.
Millones de dólares del año 2009

	Destinos controlados	2009	2008	2007	2006	2005	Total
1	China	69.497	70.372	67.273	58.859	46.072	312.072
2	Rusia	5.332	9.420	7.595	5.014	4.341	31.703
3	Vietnam	3.097	2.815	1.962	1.174	1.312	10.360
4	Irak	1.772	2.089	1.609	1.590	1.511	8.571
5	Ucrania	887	1.885	1.384	807	586	5.548
6	Otros	2.863	3.996	2.903	2.431	2.579	14.772
	Total	83.448	90.577	82.725	69.873	56.401	383.025
	% de las exportaciones a los países controlados sobre el total de exportaciones	7,9	6,9	6,9	6,3	5,7	

Fuente: Informes BIS. OMC. Elaboración propia.

Más de la mitad de las exportaciones a países controlados fueron productos informáticos y electrónicos; equipos de transporte; maquinaria pesada; productos químicos y residuos y desechos. En 2009 la mayoría de solicitudes de licencias a China se relacionó con equipos e instalaciones de fabricación y electrónica: semiconductores, instalaciones de producción de productos químicos, espectrómetros de masas, circuitos integrados y transductores de presión. Otros productos –como componentes de aviones y ordenadores, no controlados por razones de seguridad nacional– se exportaron sin licencia. La importancia de China es indudable y creciente, pese a las restricciones que pesan sobre este país. Baste señalar que el número de licencias y el valor de exportación se duplicaron entre 2005 y 2009 y que alrededor del 30 por ciento de las transferencias de tecnología con licencia se destinaron a empresas o ciudadanos chinos residentes en los Estados Unidos (véase tabla 3).

Tabla 3. Exportaciones de productos de doble uso estadounidenses a China

Año fiscal	Número de licencias	Millardos de dólares	Miles de millones de dólares de 2009	% deemed
2009	2.082	6,2	6,2	36
2008	1.990	2,7	2,7	25
2007	1.841	7,9	8,1	29
2006	1.538	2,4	2,5	29
2005	1.303	2,4	2,6	31

Fuente: Informes BIS. Elaboración propia.

Los Estados Unidos, por un lado, se preocupan por la participación militar de las empresas chinas de tecnología mientras que, por otro, la BIS implementó en 2007

un programa de autorización *usuario final validado* para aliviar la carga reglamentaria. Este programa requiere que el usuario final chino sea examinado por un comité especial estadounidense para comprobar que no se dedica a actividades militares⁵. Una vez recibida la solicitud, los exportadores pueden enviar al usuario final los artículos designados por la *BIS* sin licencia. Además, la aprobación no caduca y no requiere la renovación. Actualmente hay once empresas chinas autorizadas.

En cuanto a las licencias, las aprobadas por la *BIS* han aumentado desde 2005, si bien el valor monetario de los productos para los que se solicitaron registró fuertes oscilaciones, alcanzando un máximo de 72,1 millardos de dólares en 2008 (tabla 4). Respecto al monto de solicitudes examinadas, China representa el destino con mayor número de aprobaciones.

Tabla 4. Solicitudes de licencias examinadas por la *BIS*
(valores en dólares corrientes y constantes)

Año fiscal	Número de solicitudes	Importe en millardos de dólares	Importe en millardos de dólares de 2009	Variación interanual
2010	21.660	66,2		
2009	20.351	62,4	62,40	-14,24
2008	21.293	72,1	72,76	34,14
2007	19.512	52,6	54,24	41,27
2006	18.941	36	38,40	-3,15
2005	16.719	36	39,64	

Fuente: Informes *BIS*. Banco Mundial. Elaboración propia.

Como se recoge en la tabla 5, el mayor número de licencias aprobadas se relacionó con instalaciones y equipos de fabricación de productos químicos en el período 2005-2007 y con cámaras termográficas y amplificadoras de luz entre 2008 y 2010.

Tabla 5. Tipos de productos con mayor número de aprobaciones de solicitud de licencia y su importe en millones de dólares

Año fiscal	Productos	Licencias	Importe	Importe (dólares de 2009)
2010	Instalaciones y equipos de fabricación de productos químicos	2.284	251	No hay datos.
2009		2.101	232,5	232,5
2008		2.212	294	296,6

⁵ Los solicitantes están obligados a presentar la información sobre el tipo de negocio, su estructura de propiedad, productos para importar, planes para transferir o reexportar los elementos y procedimientos de control interno.

Año fiscal	Productos	Licencias	Importe	Importe (dólares de 2009)
2007	Cámaras termográficas y amplificadoras de luz	2.198	138	142,3
2006		2.664	129	137,5
2005		2.413	68,2	75,1

Fuente: Informes BIS. Banco Mundial. Elaboración propia.

Las sanciones por violación de los controles de exportación se han reducido en los últimos años (aunque el monto de las sanciones penales ha aumentado). El mayor número de actividades delictivas se registró en las exportaciones a Irán, China, Siria, Libia y Sudán (tabla 6). En muchos casos, se trataba de sustancias químicas, material electrónico (semiconductores, ordenadores, fibra óptica), material óptica (visores, cámaras térmicas), *software* y partes de aviones. Por lo que respecta a China, entre los casos registrados se encuentran exportaciones de productos controlados sin licencia, espionaje económico y reexportaciones a través de Taiwán, Hong-Kong e Italia⁶.

Tabla 6. Principales condenas penales

Año fiscal	Condenas penales
2010	<ul style="list-style-type: none"> • Reexportaciones a Irán. • Exportaciones a China.
2009	<ul style="list-style-type: none"> • Exportación a China, Taiwán, Hong Kong, Irán, Irak, Bielorrusia. • Exportación de equipos de visión nocturna. • Exportación de armas de fuego a México.
2008	<ul style="list-style-type: none"> • Exportaciones y reexportaciones a Irán, China y Sudán. • Exportación de visores para diferentes lugares. • Intento de exportación de ordenadores a Siria.
2007	<ul style="list-style-type: none"> • Exportación a China, Surinam, Siria y Libia. • Apoyo financiero a una organización terrorista.
2006	<ul style="list-style-type: none"> • Exportación a China, India, Irán, Siria y Libia. • Presentación de documentos o declaraciones falsos.
2005	<ul style="list-style-type: none"> • Exportación a China, Irán, Siria.

Fuente: Informes BIS. Elaboración propia.

⁶ En virtud de la parte 738 del título 15 del Código de Regulaciones Federales, Hong-Kong y China Continental se tratan como destinos finales diferentes. Algunos artículos sujetos a autorización de exportación a China no la requieren a Hong-Kong.

La verificación del uso final del producto o de la tecnología transferida es la base de los sistemas de control de las exportaciones. Para ello se recurre a investigaciones *post facto* y a la prevención y disuasión de violaciones (con recomendaciones sobre las operaciones de exportación propuestas, detención de los envíos y emisión de órdenes de denegación temporal de licencia). Según Kutz (2009), los oficiales encargados de auditoría realizan pruebas secretas, como la compra de productos sensibles de doble uso de los fabricantes y distribuidores en los Estados Unidos y posterior venta de forma encubierta de versiones ficticias de los artículos.

La tabla 7 recoge algunos de los casos investigados por la GAO relacionados con China. Entre los productos comprados, pueden resaltarse los sensores electrónicos utilizados en los artefactos explosivos improvisados, y los *chips* giroscópicos, usados en misiles y aviones militares. Pese a que el informe de Kutz (2009) no ofrezca las características técnicas de los productos, se pueden relacionar con la *lista de control* y especificar los motivos para restringir su comercio. Obsérvese que se trata de elementos controlados por motivos de no proliferación nuclear (NP), lucha contra el terrorismo (AT), seguridad nacional (NS) y supervisión de tecnología de misiles (MT).

Tabla 7. Casos investigados por la GAO en los años 2008-2009

	Categoría CCL	Producto	Posible uso militar	Razones de control	Importe
1	7A001 7A101	Acelerómetro	Bombas inteligentes. Medición de los movimientos generados por los explosivos nucleares y químicas.	NS, MT, AT	2.766
2	7A102 7A103 7A104	Gyrochip	Estabilización y dirección de misiles.	MT, AT	3.148
3	3A001	Amplificador de potencia de banda Ka	Sistemas de radares militares; terminales de tierra para sistemas de comunicaciones satélites; sistemas de comunicación point-to-point.	NS, MT, NP, AT	227

Fuente: Informe GAO. CCL. Elaboración propia.

CONCLUSIONES

Las exportaciones de *PTDU* juegan un papel relevante en la política exterior estadounidense. En los últimos años han representado alrededor de 1,2 por ciento de las exportaciones, apreciándose un crecimiento del número de permisos de exportación expedidos, si bien las sanciones aplicadas han disminuido.

El sistema estadounidense debería modificarse para garantizar una mayor claridad y concreción del contenido y aumentar la transparencia de la información, tanto sobre el comercio como sobre el cumplimiento.

China representa un ejemplo de ambigüedad y falta de sostenibilidad de los controles aplicados a las exportaciones. La dependencia de la economía china y el interés por mantenerlo como socio comercial chocan con los incentivos a limitar su acceso a tecnologías sensibles (que podría adquirirlo a otros países).

Los Estados Unidos podrían optimizar los beneficios si, en lugar de medidas unilaterales, tratasen de armonizar las prácticas con las de otros países exportadores de *PTDU*. Orientando las exportaciones a los usuarios *de confianza* y ampliando la lista de productos y tecnologías, lo único que se consigue es aumentar las cargas administrativas a las empresas que exportan a China. Llama la atención que Hong Kong, siendo una región administrativa de China, cuente con requisitos de licencia más liberales.

El número de actividades delictivas registrado en los últimos años debe relacionarse no solo con las transferencias a los países unilateralmente embargados por los Estados Unidos, sino también con las reexportaciones a través de los aliados. La falta de consenso entre estos acerca de los controles de exportación reduce más aún la eficacia de las medidas unilaterales estadounidenses.

El sistema estadounidense de control de exportaciones de *PTDU* está reestructurándose. En este contexto, sería recomendable establecer nuevos criterios para seleccionar los artículos a controlar, en particular la tecnología de alta sensibilidad, y para autorizar las licencias de exportación.

REFERENCIAS

- Export Administration Regulations. (USA) Electronic Code of Federal Regulations, Title 15, Commerce and trade, Chapter 7 (disponible en http://ecfr.gpoaccess.gov/cgi/t/text/text-idx?sid=96a94249744f2294bdcda8f9afe35a1a&c=ecfr&pl=/ecfrbrowse/Title15/15tab_02.tpl).
- *Immigration and Nationality*. (USA): Code of Federal Regulations, Title 8, Chapter 12, Subchapter 2 (disponible en http://www.law.cornell.edu/uscode/uscode_sup_01_8_10_12.html).
- Kutz, G. D. (2009): *Covert Testing Shows Continuing Vulnerabilities of Domestic Sales for Illegal Export*, Washington: GAO (disponible en www.fas.org/programs/ssp/asmf/externalresources/2009/GAOd09725t.pdf).
- Reynolds, F. (2003): *Managing Exports. Navigating the Complex Rules, Controls, Barriers and Laws*, New Jersey: John Wiley & Sons, Inc.
- U. S. Department of Commerce (varios años): *Annual Report to the Congress for Fiscal Year*, Washington: Bureau of Industry and Security. Department of Commerce.

LA EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA MILITAR DE CHINA Y LA DOCTRINA MILITAR

MARGARITA NICANOR CAMPOS
Lda. en Ciencias Políticas y Sociología. Doctorada en la Facultad de Derecho de la Universidad de Zaragoza
Profesora de la Subdirección de Enseñanza a Distancia de la Academia de Logística

RESUMEN

El papel de un Estado en el ámbito internacional está determinado por su poder económico y militar, el nivel de su desarrollo científico y tecnológico, sus recursos, su posición geopolítica y geoestratégica, el tamaño y las características de calidad de su población, la orientación de su política exterior, nacional y militar, así como algunos otros factores. Todo esto, constituye según los analistas chinos, el poder estatal internacional¹.

Los líderes chinos consideran que en el próximo periodo, la República Popular China será capaz de alcanzar, a mediados de este siglo, la condición de primera potencia y ocupar una posición dominante en el este de Asia gracias al desarrollo y el avance de los factores antes mencionados, entre los que se da prioridad a los aspectos económicos, sociopolíticos y militares.

La estrategia de incentivar la economía china está tomando un papel importante para alcanzar el objetivo principal: culminar en el 2050 como primera potencia del mundo. Esto es evidente, entre otras cosas, por la intención de los líderes de Beijing de duplicar el PIB en el año 2010, en comparación con 2000. El objetivo fijado para el periodo 2020-2030 consiste en alcanzar la segunda posición en el mundo, después de Estados Unidos, con el desarrollo técnico y tecnológico y la culminación para el año 2050 aplicando plenamente el programa de modernización basado en cuatro pilares: agricultura, industria, ciencia y tecnología.

¹ La capacidad del Estado para movilizar todas sus fuerzas y recursos para el desarrollo social, la influencia internacional y la participación en la confrontación en todo el mundo.

LA MIRADA DE CHINA HACIA EL EXTERIOR

China tiene un concepto interesante para cuantificar el estatus de una gran potencia, llamado Comprehensive National Power (CNP)². Este índice se obtiene mediante el análisis de los factores económicos, militares y culturales que deben tener las primeras potencias: el PIB, el desarrollo tecnológico, el gasto en defensa, la población así como la influencia en los medios globales o las instituciones internacionales. Los análisis realizados bajo el CNP han dado unos resultados en porcentajes sobre las grandes potencias actuales y los países del BRIC a través de un baremo que han interpretado los analistas chinos de mayor a menor importancia para poder definir sus propias estrategias nacionales para alcanzar su objetivo principal:

Estados Unidos considerada hoy en día como la primera potencia del mundo. Es calificado por los analistas chinos con un CNP del 100%, lo que hace que se sitúe a la cabeza. Coincide en tamaño con la economía de China y con el poder militar estratégico de Rusia, y tecnológicamente tan avanzado como Japón. Mientras, su poder militar convencional, sus capacidades de proyección de poder y la influencia cultural a nivel mundial siguen siendo hegemónicos, aunque su posición de número uno no esté segura, la consecuencia de ello, viene definida: por ciertos intereses políticos dentro del país y el afán de extensión imperial en el extranjero dando lugar a una situación fiscal insostenible.

China está emergiendo como la próxima superpotencia mundial, actualmente, cuenta con el mayor sector de fabricación y posiblemente, la mayor economía en términos del PIB real. Además, han calculado la forma de adelantarse a los sectores más favorables y sobre todo a la alta tecnología o las energías renovables, por ejemplo, los ferrocarriles de alta velocidad o la informática. Surge una rápida modernización militar en China, contando con la mejor Armada del mundo, definida por el número de buques de guerra, aviones avanzados y combatientes de sigilo. Aún así, su **CNP está por debajo de Estados Unidos con un baremo de 75%**.

Aunque la población de **Rusia** y el PIB real son respetables, fue superado por China, en 2008 debido a la profundidad de la recesión y el desarrollo militar de China. En estos momentos, es la tercera superpotencia con un CNP sobre 60%, todo ello, gracias a: su paridad nuclear con los Estados Unidos, su fuerza militar-industrial, y la base de recursos con la que cuentan. Geográficamente, abarca el norte de Euroasia y de manera informal domina Asia Central, Rusia es a la vez autosuficiente en energía y minerales, y tiene la fuerza de las armas para defenderlos. Un dato que tiene muy en cuenta China es el calentamiento global que está derritiendo el Ártico y como consecuencia le va a dar ventajas geopolíticas al país con la apertura de nuevas rutas marítimas a las fuentes de energía.

En términos de poder político, **Francia** se parece mucho a los Estados Unidos, aunque es cinco veces más pequeño, tiene una gran influencia a nivel mundial y en concreto

² A diferencia de la mayoría de los conceptos de poder político Occidental, los pensadores políticos chinos creen que el CNP se puede calcular numéricamente mediante la combinación de Varios Índices cuantitativos que son: los Factores Militares, conocido como El Poder duro y definido como la capacidad de un país para coaccionar o inducir a otro a través de la Fuerza militar consistente en la Diplomacia coercitiva, la Guerra y la Alianza y los Factores Económicos y Culturales, conocido como El Poder blando, definido como la capacidad de obtener lo que uno quiere a través de la cooptación y la atracción.

en la Unión Europea, además cuenta con un arsenal nuclear y su neocolonialismo en el oeste de África, así como unos indicadores demográficos de envejecimiento en comparación con Europa como los más saludables. Es probable que Francia sea el poder predominante de Europa occidental de las próximas décadas **según los analistas chinos que dan un baremo del CNP de 35%**.

En una quinta posición los analistas chinos sitúan a **Alemania** que la definen como una de las potencias que cuenta con una economía poderosa, una rectitud fiscal y una competitividad en las exportaciones que la convierte en la influencia más dominante dentro de la zona euro. Además, cuentan con un ejército obsoleto y no cuentan con armas nucleares, aunque desde China no descartan que puede ser corregido por ello el baremo de CNP es de 30%.

En la misma posición se encuentra **Japón**. Es militarmente débil y totalmente dependiente de las importaciones de alimentos, combustibles y minerales, muchos de los cuales pasan a través de las aguas sobre las que China reclama preeminencia. Aunque es una de las naciones más avanzadas tecnológicamente, se enfrenta a un futuro incierto, cuenta con el mismo baremo de CNP que Alemania.

En cambio, el **Reino Unido** es claramente similar a Francia, pero tiene unas carencias críticas de los que actualmente entorpecen su estatus de gran potencia. Cuenta con un agujero fiscal parecido al de Irlanda o Grecia. La política actual del gobierno es dejar de invertir en el futuro sobretodo en educación universitaria y los militares, sufre de una versión más pequeña de los Estados Unidos «sobre extensión imperial». El Baremo del CNP es de 25%.

LA MIRADA DE CHINA HACIA EL INTERIOR

La doctrina militar de China y la estrategia de permanecer centrados en la modernización como principio, aunque no han establecido de manera explícita una gran estrategia oficial. Esto puede ser debido a un desacuerdo dentro del gobierno, o probablemente al hecho de que no quiere dar a conocer sus verdaderos propósitos.

Gran parte de los escritos publicados por China son contradictorios o ambiguos. Sin embargo, hay varios puntos que siempre han afirmado y que apuntan a un consenso general. Estos incluyen la modernización de su armamento, la aceleración de la *Revolution in Military Affairs*³, la mejora de educación y la formación del Ejército de China. El país busca mantener la estabilidad interna y regional para fomentar el desarrollo de su poder económico, militar, tecnológico y científico considerando que el equilibrio entre el desarrollo económico y militar son mutuamente dependientes.

Deng Xiaoping, que representa el liderazgo de la segunda generación después de Mao, trató de evitar responsabilidades internacionales que podrían frenar el desarro-

³ El concepto militar de *Revolution in Military Affairs* (RMA) es una teoría sobre el futuro de la guerra, ligada a las nuevas tecnologías, las comunicaciones y la tecnología espacial.

llo de la defensa y de la economía. El liderazgo de la tercera generación de Jiang Zemin miró hacia el exterior, promocionando un mundo multipolar frente a la unipolaridad posterior a la Guerra Fría de los Estados Unidos. Por su parte, la cuarta generación de líderes, Hu Jintao, ha promovido el concepto de un mundo armonioso que pone más énfasis en las relaciones internacionales. Sin embargo, China continúa evitando actitudes concretas como: la interferencia, la diversidad y la igualdad.

Las estrategias de China vienen marcadas por una lógica:

La importancia de los recursos naturales

A pesar de no querer verse involucrados en compromisos concretos de estrategia militar, los dirigentes chinos no pueden ignorar la interconexión del mundo moderno y se han dado cuenta de la necesidad de la cooperación internacional. La necesidad de recursos ha impulsado la presencia global de China, es el segundo mayor importador mundial de derivados del petróleo. Con una creciente economía y una clase media en expansión, la demanda de recursos seguirá creciendo por lo que necesita asegurar las rutas del transporte, como las del estrecho de Malaca y el mar de China Meridional. La competencia con los Estados Unidos sobre estos recursos ha llevado a China a mantener acuerdos con países que se oponen a la primera potencia, tales como Libia, Angola, Chad, Egipto, Indonesia, Irán, Kazajstán, Nigeria, Omán, Arabia Saudí, Sudán, Venezuela y Yemen. Beijing comercializa recursos con estos países porque hay menos competencia. Sin embargo, se ve sometida a una crítica internacional, cuando estos Estados violan los derechos humanos o apoyan al terrorismo.

Los analistas Chinos consideran que el crecimiento económico es fundamental para el desarrollo militar, crea una mayor demanda de energía, que a su vez genera una mayor demanda de militares, por lo que los dos forman un bucle de retroalimentación positiva⁴.

Los datos lo demuestran: en 2008, China importó un 56% de su petróleo y en el futuro las importaciones de petróleo que China realizará serán 2/3 en 2015 y 4/5 en 2030.

La historia

Pekín reconoce la necesidad de la cooperación internacional pero, sigue siendo cauteloso. El país sufrió mucho por las invasiones extranjeras del siglo XIX y principios del XX. La guerra del Opio y las concesiones territoriales a las potencias occidentales, la ocupación japonesa en la Segunda Guerra Mundial, la guerra de Corea, la guerra de Vietnam, y los conflictos fronterizos con la India, la Unión Soviética, Vietnam. Y sin olvidar, la ya mencionada colonización de Inglaterra y Francia durante casi un siglo. A pesar de la larga historia de China, estos eventos son de mención especial ya que están en la memoria viva, y por lo tanto, estuvieron y están presentes en el Partido Comunista de China.

⁴ Ikenberry 2008; Defensa Nacional de China en 2006.

Garantizar la supervivencia del Partido Comunista de China es visión estratégica de China. Con el fin de reforzar la el apoyo interno a las políticas, el nacionalismo ha hecho hincapié en la ideología comunista. Esto se puede ver con las protestas organizadas contra el gobierno de Japón sobre las visitas de algunos dirigentes japoneses a los santuarios de guerra y las protestas por la publicación de textos escolares japoneses que restan importancia a atrocidades de Japón contra China. Estas protestas suelen coincidir con otros intereses estratégicos, tales como las disputas territoriales en el mar Oriental de China, que son a menudo sin el conocimiento del observador casual o participante.

Reforzar su condición política

Esta visión ideológica cambió sustancialmente con la subida al poder de Deng Xiaoping, máximo líder chino desde finales de los años 70 hasta 1989. Deng impulsó una serie de reformas económicas que supusieron la entrada en China de inversiones de empresas extranjeras y la creación de empresas privadas dentro del país. Esta apertura económica de las tres últimas décadas ha alterado la base ideológica del Partido, que ha ido abandonando las ideas comunistas tradicionales representadas por el pensamiento de Mao Zedong y asumiendo como válido el modelo económico capitalista. La ideología del Partido ha derivado en este sentido hacia un modelo autoritario con un fuerte componente nacionalista. Esta deriva ideológica fue formalizada en la teoría ideológica de la Triple Representatividad de Jiang Zemin, sucesor de Deng en el poder y que supuso la admisión de empresarios como miembros del Partido Comunista. Esta profunda transformación ideológica ha continuado con el sucesor de Jiang, el actual secretario general del Partido Hu Jintao, bajo cuyo mandato se han intensificado las reformas políticas y económicas.

El peso en sus relaciones exteriores

Esta transformación de identidad se refleja sobretodo en la formulación de su política y en su comportamiento en el escenario mundial. El país adoptó una política básica basada en la cooperación y no en la confrontación hacia los Estados Unidos. A nivel regional, el comportamiento de China se caracteriza por los intentos de una participación creciente en materia de cooperación regional en lugar de tratar de remodelar la estructura de poder regional mediante la coerción.

Con respecto a la participación de China en las instituciones internacionales, desde 1979 ha tratado de internacionalizar sus instituciones y ha aceptado las instituciones internacionales, en lugar de desafiar y cambiar el sistema institucional internacional.

Por otra parte, la mayoría de los investigadores chinos sostienen que la comunidad internacional en general es relativamente favorable para el ascenso de China. En lo político, China obviamente ocupa una posición relativamente ventajosa en el campo de la seguridad política dentro del sistema institucional global dirigido por las Naciones Unidas. En la actualidad su evolución es interpretada por la mayoría de los estudiosos chinos como un ambiente dominado por la paz y la cooperación, a pesar de que existe un variado espectro de la opinión a este respecto.

LA EVOLUCIÓN DE LA DOCTRINA MILITAR

El programa de modernización de Deng Xiaoping fue desarrollado en base a dos conceptos: «El pensamiento liberador» (*Jiefang sixiang*) y «La búsqueda de la verdad de los hechos» (*shishi quishi*).

En los últimos 20 años, los líderes militares chinos han transformado su doctrina militar para adaptarse mejor a un entorno global en materia de seguridad. Sin embargo, para mantener la continuidad de su ideología la han calificado como: «desarrollo creativo» (*chuangzao fazhan*) para evitar acusaciones de apostasía.

Sin embargo, Deng Xiaoping⁵ también tuvo cuidado de incluir tales cambios drásticos con una rúbrica políticamente aceptable de «una guerra popular bajo las condiciones actuales», para demostrar un vínculo explícito con el pensamiento revolucionario de Mao.

Los observadores identifican tres etapas en la evolución de pensamiento militar chino: la era de Mao de «doctrina revolucionaria», Deng Xiaoping de «Modernización doctrinal», y la era de Jiang Zemin⁶ de «alta tecnología doctrinal».

Tres formas básicas de la guerra

Mao describió tres tipos de guerra que podrían ser utilizados para oponerse a un superior enemigo: (1) móviles guerra (*yundong Zhan*), (2) la guerra de posición (*zhendi Zhan*), y (3) la guerra de guerrillas (*Youji Zhan*). La Fuerza Armada de la República de China cree que cada uno de estas formas de guerra se puede mejorar y por lo tanto, aplicar a la guerra moderna con alta tecnología.

En consecuencia, el fortalecimiento de la defensa aérea y la mejora de la supervivencia de los nodos de China y la prosperidad de las ciudades costeras lo han convertido en su prioridad principal. Incluso la guerra de guerrillas tiene un papel que jugar en la guerra con las nuevas tecnologías, si se adaptan a las circunstancias actuales.

Todo ello, se ha basado en las experiencias militares del exterior, en particular las de Estados Unidos, que han encabezada por campañas como, la Operación Libertad Duradera y la Operación Iraquí.

La doctrina militar y las estrategias operacionales han evolucionado a través de cinco fases:

1º La «guerra popular» hasta 1979

Antes de 1979, la doctrina se centró en una prolongada guerra temprana y total que se basaba en la posibilidad de la invasión soviética a China. El Ejército chino compensaba

⁵ Presidente de la Comisión Militar Central de la República Popular China (28 de junio de 1981-9 de noviembre de 1989).

⁶ Secretario general del Partido Comunista Chino (24 de junio de 1989-15 de noviembre de 2002).

su inferioridad tecnológica, con su gran espacio, capacidad de movilización y el tiempo que poseían para «atraer al enemigo en profundidad».

2º La «guerra popular» entre 1979 y 1985

Durante el segundo período, el Ejército se mantuvo alerta a la guerra total con los soviéticos buscando derrotar al adversario cerca de la frontera y adoptando la defensa posicional de las ciudades en combinación con la guerra de movimientos.

3º La «guerra local en las condiciones actuales» entre 1985 y 1996

En 1985, los estrategas del Ejército habían revisado la estrategia de la guerra local, provocada por las disputas sobre tierras y territorios marítimos viendo que no era muy acertada, consideraron adaptarla a las nuevas necesidades mediante: «La victoria por medio de tropas de élite», «ganar la iniciativa golpeando primero» «Victoria sobre la inferioridad a través de la superioridad», y con «una batalla rápida para forzar una rápida resolución».

4º La «guerra local bajo condiciones de alta tecnología» entre 1996 y 2002

Li cree que la experiencia de la guerra del Golfo en 1991 y la crisis de 1996 del estrecho de Taiwán consideró un nuevo concepto «operaciones conjuntas» que hace énfasis tanto en la igualdad como en la asociación entre tierra, mar, aire y espacio mientras que cada una de ellas lleva a cabo relativamente independiente subcampañas.

5ª Guerra local en condiciones de información desde 2002 hasta hoy

Viene determinada por tres factores: el cambio de liderazgo y la consolidación, el desarrollo de la investigación militar de China y el aprendizaje, y la promoción de la los intereses institucionales del Ejército.

Ofrece una guía conceptual en la dirección futura de la modernización militar de China, que se centrará en mejorar los aspectos tradicionales del Ejército, para ello se necesita un apoyo financiero, las TIC más avanzadas y el cambio burocrático y cultural.

CONCLUSIÓN

De acuerdo con Jiang la Fuerza Armada de China debe poseer los siguientes cinco cualidades en la nueva era: condiciones políticas, competencia militar, estilo de trabajo, disciplina estricta, y logística adecuada. Mientras Deng se dedicó a transformar la Fuerza Armada de la República de China en un ejército profesional y moderno, subrayó la necesidad de soldados profesionales especializados, no cedió la autoridad absoluta del

Partido al Ejército Popular de Liberación. De las cinco características de Jiang, tres de ellas: condiciones políticas, estilo de trabajo y la estricta disciplina, se relacionan con el adoctrinamiento político. Por lo tanto, vemos que el ideal político del partido comunista perdura.

BIBLIOGRAFÍA

China's Foreign Policy Debates, Zhu Liqun Papeles de Chaillot. Septiembre 2010 Instituto de Estudios de Seguridad (IES) página web: www.iss.europa.e (12/08/11).

Libro Blanco sobre la defensa nacional de China http://www.china.org.cn/government/central_government/2009-01/20/content_17155577.htm (15/07/11).

Defensa Nacional de China en 2010 http://www.china.org.cn/government/whitepaper/node_7114675.htm (12/07/11).

RELACIONES CHINO-RUSAS: FACTOR CLAVE EN LA GEOPOLÍTICA MUNDIAL

MARÍA CUIÑAS INSÚA
Licenciada en Traducción e Interpretación por la UAB
y Máster en Estudios Internacionales por la UB

«Gato negro, gato blanco, lo importante es que cace ratones».
Deng Xiaoping

«Si aún te maravillas de lo que hiciste ayer, es porque no has hecho gran cosa hoy».
Mijail Gorbachov

RESUMEN

El objetivo de la presente comunicación es huir de una visión compartimentada del mundo actual y aportar una introducción general a las relaciones entre China y Rusia, países que forman la mitad del grupo denominado BRIC, poniendo el énfasis en los siguientes ámbitos: intercambios comerciales, seguridad energética y cooperación militar y antiterrorista. Tradicionalmente, Moscú y Pekín han estado unidas por su ideología comunista, su proximidad geográfica y su poderío militar y económico, lo que las ha obligado a mantener un trato cordial aun a costa de sus intereses particulares. Sin duda, tanto sus puntos de acuerdo como de desacuerdo en estas áreas de relevancia internacional tienen una gran repercusión mundial, de ahí su interés en estudiarlos de forma conjunta.

INTRODUCCIÓN

Pragmatismo chino y antigua gloria rusa. Dos formas distintas de enfocar la realidad, correspondientes a dos grandes imperios desde tiempos remotos que han experimentado a lo largo de su historia profundos cambios políticos y sociales. En la actualidad, la República Popular China, establecida en 1949, ha optado por centrarse en su política interior y en su desarrollo económico, aunque en realidad nunca ha dejado de ser un actor fundamental en toda la región de Asia-Pacífico. Por su parte, la Federación de Rusia ha pasado de controlar uno de los lados del telón de acero, a ver cómo desde 1991 su extensión geográfica y peso internacional han ido disminuyendo en distinta medida. No

obstante, su capacidad militar y económica todavía la mantiene en primera plana de la escena mundial.

CHINA Y RUSIA, PAÍSES COLOSALES

Si las naciones tuvieran tarjeta de visita, esta sería sin duda su bandera. Una fila de astas repleta de estas telas ondeantes puede verse o bien como un símbolo de unidad, o bien como un combate silencioso entre ideologías y valores.



La bandera de la República Popular China da lugar a diversas interpretaciones. Una primera teoría sostiene que sus cinco estrellas amarillas reflejan la diversidad cultural: la mayor estrella sería el pueblo Han, la etnia mayoritaria, mientras que las otras cuatro representarían a los mongoles, manchúes, musulmanes y tibetanos¹. De acuerdo con la segunda teoría, el color rojo alude a la revolución y las cuatro estrellas simbolizarían las clases sociales (proletariado, campesinado, pequeña burguesía urbana y burguesía nacional), unidas bajo el liderazgo del Partido Comunista de China². Cualquiera de estas dos teorías pone de relieve las dificultades del gobierno central para controlar un país tan extenso y desigual, en el que más de la mitad de su población todavía vive en el entorno rural y donde las minorías étnicas protagonizan con frecuencia choques con Pekín.



La bandera de la Federación de Rusia también se presta a distintas explicaciones. Su origen se remonta a la época del zar Pedro I, en el siglo XVII escogió la insignia tricolor de los barcos mercantes como símbolo nacional. La franja blanca representaba nobleza y responsabilidad; la azul, lealtad y castidad; y la roja, fuerza y coraje. Una segunda visión le atribuía un significado más místico y profundo, por la que el blanco era la fugacidad del tiempo, el azul, la verdad, y el rojo, la resurrección; de

¹ Segal, 1994:6.

² CIA, 2011.

modo que Rusia sería el Reino Terrenal con la divina misión de traer la paz y la justicia³. Tras diversos cambios, en 1991 Rusia regresó a esta bandera tricolor, aunque dándole un sentido diferente a sus franjas, cuyos tonos se han convertido en los colores paneslavos.

A pesar de las diferencias de forma y colorido, podría verse un cierto trasfondo común en las aspiraciones de ambos países. Caracterizados por la diversidad y los cambios políticos, Rusia y China siempre han buscado la unidad de sus territorios y la expansión de su ideología, la cual, a veces como imposición, otras como modelo, ha influenciado a muchos otros estados en Asia y Europa.

Algunos datos estadísticos

Para los entusiastas de las estadísticas y los datos cuantitativos, China y Rusia ofrecen cifras astronómicas en todos los ámbitos, tanto en conjunto como por separado (véase tabla 1).

En primer lugar, su vasta extensión geográfica hace que Rusia sea, con una amplia diferencia, el mayor país del mundo, mientras que China es el cuarto, por detrás de Canadá y Estados Unidos. El territorio ruso se extiende desde Europa del Este hasta Asia Oriental, convirtiéndolo en un nexo entre ambos continentes desde la Antigüedad. Tanto Rusia como China poseen unas fronteras terrestres que abarcan más de 20.000 kilómetros, los cuales les separan de sus trece países vecinos respectivos.

Tabla 1. Principales indicadores geográficos, sociales y económicos de China y Rusia

	CHINA	RUSIA
Población (miles)	1.336.718 habitantes	138.739 habitantes
% respecto al mundo	19,26%	2,06%
Superficie total	9.596.961 km ²	17.098.242 km ²
Frontera terrestre	22.117 km	20.241 km
Edad media	35,5 años	38,7 años
Población urbana	47%	73%
PIB per cápita	7.600 USD	15.900 USD
Crecimiento del PIB (2010)	10,3%	4%
Gasto militar (% del PIB)	4,3%	3,9%

³ Korolyov, 2007.

	CHINA	RUSIA
Ocupación por sector	Agricultura: 10,2% Industria: 46,9% Servicios: 43%	Agricultura: 10% Industria: 31,9% Servicios: 58,1%
Usuarios de Internet (miles)	389.000	40.853

Fuente: elaboración propia a partir de CIA World Factbook y Population Reference Bureau.

En segundo lugar, sus poblaciones representan juntas el 21,32 por ciento de los habitantes del mundo, aunque en este caso el mayor peso lo aporta China, con sus más de 1.336 millones de personas (es decir, el 19,26 por ciento de la humanidad). Rusia es el noveno país del mundo en población, lo que la convierte también en uno de los Estados con menor densidad poblacional, debido a lo inhóspito de una gran parte de su territorio. La mayoría de la población china vive todavía en el ámbito rural (en las ciudades reside apenas el 47 por ciento), mientras que en Rusia este porcentaje es mucho menor y solo constituye el 27 por ciento. No obstante, no todo son macrocifras en cuanto a población se refiere: en China y Rusia existen importantes minorías étnicas, fundamentales para comprender la organización de estos estados. En China, son varios los grupos que no pertenecen al 91,5 por ciento de la mayoría Han, estando repartidos en distintas proporciones entre zhuangs, manchúes, uigures, tibetanos, mongoles y coreanos, entre otros. En Rusia, casi el 80 por ciento de la sociedad lo representan los rusos, mientras que los ucranianos (2 por ciento), tártaros (3,8 por ciento), bashkires (de etnia turca, 1,2 por ciento) y otros grupos constituyen la parte restante.

En tercer lugar, la importancia económica de China y Rusia ha ido en aumento en los últimos años, con un crecimiento del Producto Interior Bruto (PIB) en 2010 del 10,3 por ciento para el primero y del 4 por ciento para el segundo. Conocido es ya por todos el momento en el que China superó a Japón como segunda economía nacional del mundo y se colocó a un solo puesto de Estados Unidos. Rusia ostenta el sexto puesto en este ranking, en el que los países emergentes continúan ascendiendo, ya que los modelos económicos y productivos europeos parecen haberse quedado obsoletos y por el momento se muestran incapaces de competir con los jóvenes mercados de los países BRIC.

Por último, el comercio bilateral chino-ruso ha ido creciendo exponencialmente, si bien la balanza comercial se inclina a favor del primero (con un déficit para Rusia de 13.600 millones de USD), como viene siendo frecuente en las relaciones económicas del gigante asiático. De este modo, en 2009 el comercio bilateral chino-ruso aumentó un 38,6 por ciento⁴, situando a China como segundo socio comercial de Rusia, por detrás de la Unión Europea, y alcanzando los 55.900 millones de USD. Asimismo, los intercambios financieros y de capital entre ambos también van en aumento, sobre todo aquellos destinados a financiar proyectos relacionados con el suministro energético.

⁴ Reuters Factbox, 2009.

Cooperación regional

Figura 1. La Organización de Cooperación de Shanghái (SCO)



Fuente: Strategic Forecasting, 2008.

El continente asiático no es ajeno a los procesos de integración regional que han proliferado en multitud de esferas (economía, política, seguridad, etc.) y por ello, fruto del impulso chino-ruso, ha surgido la Organización de Cooperación de Shanghái (SCO, por sus siglas en inglés). Su germen fueron «los Cinco de Shanghái» –China, Rusia, Kazajistán, Kirguistán y Tayikistán–, países firmantes en 1996 y 1997 de varios tratados sobre reducción de tropas militares en sus regiones fronterizas. Uzbekistán se sumó al círculo en el año 2001, tras lo que se convirtieron en la SCO, al amparo de la cual se celebran reuniones a distinto nivel político sobre temas como política exterior, defensa y seguridad, energía, transporte, economía y comercio, medio ambiente tecnología (véase figura 1).

Cooperación militar y antiterrorista

A pesar del gran tamaño de sus ejércitos, las estimaciones de la potencia militar de China y Rusia son algo contradictorias. Sin embargo, la dimensión militar de la SCO ha ido cobrando importancia con los años, en especial desde 2007, tras la firma de un memorándum de entendimiento con la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (OTSC), una alianza militar de varios países exsoviéticos. Si bien la venta de armamento soviético a China suponía una cantidad importante de ingresos para Rusia, desde hace un lustro los contratos bilaterales se han reducido drásticamente, debido por un lado a la creciente demanda del país asiático de tecnología más moderna una vez adquirido un

equipamiento básico y, por otro lado, al desarrollo chino de su propio armamento, cada día más sofisticado.

En el seno de la SCO tiene un lugar destacado la Estructura de Antiterrorismo Regional (RCTS), un órgano con sede permanente en Tashkent (Uzbekistán) y destinado a combatir las llamadas «tres plagas»⁵: terrorismo, separatismo y extremismo. Además de la firma de tratados en materia antiterrorista, el RCTS sirve para compartir información sobre grupos terroristas, preparar operaciones conjuntas de búsqueda y otras actividades relacionadas.

Desde los atentados del 11 de septiembre de 2011 en Nueva York, tanto China como Rusia también se han visto influenciadas por la nueva cruzada antiterrorista global. En la provincia china de Xinjiang, de mayoría uigur, las autoridades de Pekín estimaban que una serie de atentados en autobuses públicos y comisarías de policía se había cobrado la vida de 162 personas entre 1990 y 2001⁶, lo que motivó la ejecución de más de 200 uigures entre 1997-1999⁷. Durante los Juegos Olímpicos de 2008, el gobierno chino anunció la detención de varios de grupos que, supuestamente, pretendían secuestrar atletas extranjeros o atacar contra aviones e instalaciones olímpicas. La mayoría de casos de terrorismo chino se derivan de conflictos interétnicos y, aunque las autoridades chinas vinculan al grupo separatista «Movimiento Islámico de Turkestán del Este» (ETIM) con Al Qaeda, algunos expertos internacionales sospechan que el gobierno de Pekín pueda estar exagerando el verdadero peligro de estas organizaciones⁸.

Para Rusia, el terrorismo tampoco es un fenómeno novedoso. En las últimas décadas, las principales ciudades rusas han sido objeto de continuos ataques, sobre todo en transportes públicos o lugares con gran afluencia de masas. La atribución de la autoría de estos atentados no está exenta de polémica, ya que las teorías más dispares otorgan un importante papel tanto a las organizaciones terroristas de Chechenia, como a los propios servicios secretos rusos.

Cooperación energética

La seguridad energética, otra de las principales preocupaciones de China y Rusia, ocupa también un apartado importante de sus relaciones bilaterales y multilaterales. La riqueza de recursos de Asia Central ha llevado a Rusia a impulsar la creación de un mercado energético unificado⁹ para las exportaciones de gas y petróleo, así como la firma de acuerdos de preferencia entre los socios de la región. Estas iniciativas inquietan sobre todo a las naciones cuyo suministro energético depende en gran medida de estos países, ante la posibilidad de que surja una especie de «cártel SCO» del gas. No obstante, existe una enorme desigualdad de intereses en este ámbito: mientras que Rusia es el segundo exportador de crudo del mundo (5,43 millones de barriles al día, solo superado

⁵ Ruiz (2011): 4.

⁶ *The New York Times*, 29 de mayo de 2008.

⁷ *The Guardian*, 5 de agosto de 2008.

⁸ Bhattacharji, 2009.

⁹ Scheineson, 2009.

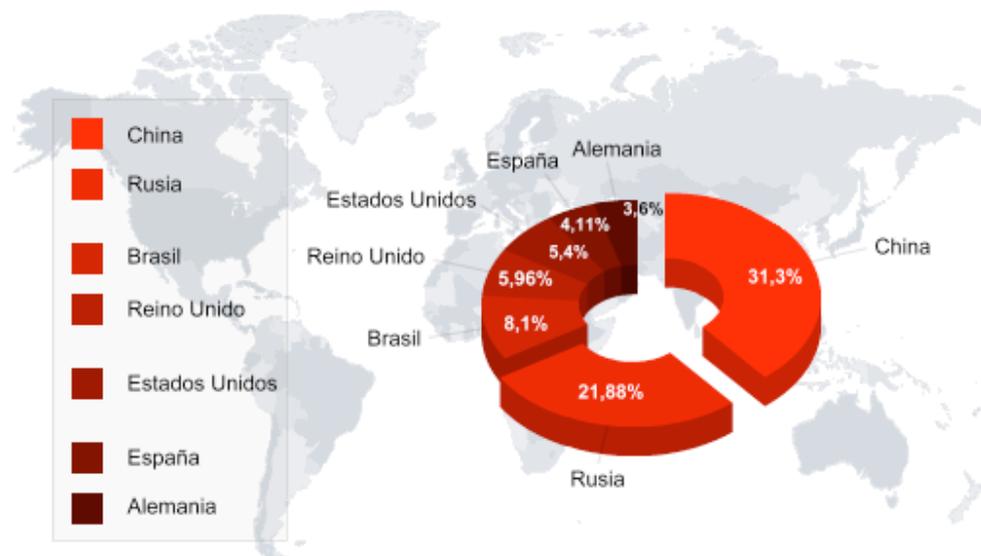
por Arabia Saudí), China es el cuarto país en importaciones (4,39 millones de barriles al día). La apertura en 2010 de un oleoducto de 4.000 kilómetros de longitud que conecta el extremo oriente ruso con el noroeste de China constituye una vía para transportar hasta 15 millones de toneladas de crudo al año¹⁰, mediante un acuerdo bilateral por el que China concede a Rusia un préstamo de 25.000 millones de USD, a cambio de 300 millones de toneladas de petróleo entre el año 2011 y el 2030.

Seguridad cibernética

Aun sin tener todavía un lugar destacado en la SCO, todo apunta a que en los próximos años el intercambio de información al que se comprometen sus socios pasará inexorablemente por una mejora de la protección de las redes y los sistemas informáticos. La ciberseguridad también preocupa a China y Rusia, naciones plenamente conscientes de la vital importancia de las nuevas amenazas a las que se enfrentan los Estados en este siglo XXI, en el que el 29 por ciento de sus poblaciones ya son usuarias de Internet.

En frecuentes ocasiones, China y Rusia han sido detectadas como el origen de virus destinados a dañar los sistemas informáticos de instituciones gubernamentales de otros países, así como de ataques cibernéticos cuyo fin último era el espionaje. Según la empresa ThreatExpert, Rusia y China destacan a la cabeza en número de estos ataques (véase figura 2), aunque la detección de su origen geográfico no se traduzca en una exigencia de responsabilidades, debido a la gran falta de regulación del mundo cibernético.

Figura 1. La Organización de Cooperación de Shanghái (SCO)



Fuente: ThreatExpert, 2011.

¹⁰ Pueblo en línea, 2 de noviembre de 2010.

CONCLUSIONES

Asistimos a una gran paradoja mundial: si bien por un lado se ha convertido en retórica habitual asegurar que las amenazas globales son los actores no nacionales, por otro todos esperamos que sean nuestros Estados los que planten cara a estos problemas y aporten sus soluciones. Ante la complejidad de los fenómenos a los que se enfrenta la humanidad en este siglo XXI, solo un agente con la capacidad de los Estados modernos para coordinar esfuerzos de distintos colectivos tiene alguna posibilidad de hacerles frente. Y, al igual que en otros muchos planos, la unión hace la fuerza.

De ahí que cada día cobre más importancia el papel de las naciones menos consolidadas. Sin embargo, aunque los estudios y análisis sobre los llamados países «emergentes» (o ya reconocidos como «reemergentes») hayan proliferado de abundante manera en la última década, sigue imperando una sensación de lejanía y desconocimiento acerca de estos estados que dificulta la comprensión de su devenir político y social. Asimismo, la rápida transformación que están experimentando estas naciones imposibilita discernir con claridad qué forma están adoptando. No obstante, cabe preguntarse si este desconcierto no será fruto de nuestra propia crisis, en un mundo en el que al reajustar pesos políticos, económicos y sociales vemos cómo los ejes de poder se van distribuyendo por todo el globo, en lugar de seguir concentrados en casa, como nos tenían acostumbrados. Mientras nosotros nos preguntamos por qué Europa se está quedando atrás en la carrera por el progreso, seguramente los países BRIC estarán pensando por qué han tardado tanto en recuperar su hegemonía.

A día de hoy, China es vista fundamentalmente como una amenaza económica, aunque también se sigue muy de cerca la evolución de su programa militar. Este país ejemplifica muy bien ese precepto tan oriental de «ser como el agua» y no adoptar una forma concreta: no quiere colgarse la etiqueta de potencia militar, ni económica, ya que sabe que ello acarrea responsabilidades internacionales que por el momento no está dispuesta a asumir. Rusia, en cambio, es más temida por su poderío energético y capacidad militar, ya que en los últimos años ha tomado parte en conflictos armados de gran repercusión internacional, como la guerra de Georgia de 2008.

¿Qué es lo que puede ofrecer Europa a estos dos gigantes para el mantenimiento de unas relaciones positivas? Lo primero sería quizá evitar las políticas del doble rasero: no puede presentarse como aliada y, acto seguido, adoptar una actitud defensiva y desconfiada. Lo segundo podría ser su experiencia en la creación de una amplia zona geográfica de paz y estabilidad. Y lo tercero, grandes dosis de modestia, ya que el viejo continente tiene también mucho que aprender de las «nuevas» potencias.

Sería recomendable, pues, estar bien atentos a la evolución de China y Rusia, pero no con miedo, sino con voluntad de diálogo. Al fin y al cabo, ya sea gato ruso, ya gato chino, lo importante es evitar convertirnos en ratones.

BIBLIOGRAFÍA

- Bhattacharji, P. (2009) *Uighurs and China's Xinjiang Region*. Council on Foreign Relations. En: <http://www.cfr.org/china/uighurs-chinas-xinjiang-region/p16870#p6> [consulta 30/08/2011].
- Branigan, T. (5 de agosto de 2008) «Terrorism in China», *Guardian.co.uk*. En: <http://www.guardian.co.uk/world/2008/aug/05/china.terrorism1> [consulta 30/08/2011].
- «Comienza la operación de prueba de un oleoducto sino-ruso de petróleo crudo», *Pueblo en línea*, 2 de noviembre de 2010. En: <http://spanish.peopledaily.com.cn/31620/7184440.html> [consulta 01/09/2011].
- Central Intelligence Agency. (2011) *The World Factbook*. En: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/index.html> [consulta 25/08/2011].
- Faulconbridge, G.; Bryanski, G. (junio de 2009) «Trade relations between China and Russia», *Reuters Factbox* (edición Estados Unidos). En: <http://www.reuters.com/article/2009/06/15/us-summit-sco-trade-sb-idUSTRE55E1DJ20090615> [consulta 30/08/2011].
- Korolyov, A. (7 de junio de 2007) «The Russian flag: a tricolor icon», *RIA Novosti*. En: <http://en.rian.ru/symbols/20070607/67121046.html> [consulta 29/08/2011].
- Kristof, N. D. (28 de mayo de 2008) «China and terrorism», *The New York Times*. En: <http://www.nytimes.com/2008/05/29/opinion/29iht-edkristof.1.13312023.html> [consulta 30/08/2011].
- Population Reference Bureau. (2011) *World Population Data Sheet*. Estados Unidos. En: <http://www.prb.org/Publications/Datasheets/2011/world-population-data-sheet.aspx> [consulta 27/08/2011].
- Ruiz González, F. J. (2011) *La Organización de Cooperación de Shanghái en su X Aniversario*. Instituto Español de Estudios Estratégicos (Documento de Análisis, 018/2011). En: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2011/DIEEEA18_2011OrganizacionCooperacionShanghai.pdf [consulta 27/08/2011].
- Scheineson, A. (2009) *The Shanghai Cooperation Organization*. Council on Foreign Relations. En: <http://www.cfr.org/international-peace-and-security/shanghai-cooperation-organization/p10883> [consulta 27/08/2011].
- Segal, G. (1994) *China Changes Shape: Regionalism and Foreign Policy*. Londres: International Institute for Strategic Studies (Adelphi Paper; 287).
- ThreatExpert. (2011) *World Threat Atlas*. En: <http://www.threatexpert.com/map.aspx> [consulta 02/09/2011].

DISUASIÓN DISTENDIDA O DISTENSIÓN DISUASORIA. RUSIA Y CHINA, POLÍTICA DE DEFENSA Y ARMAMENTO NUCLEAR

SILVIA BRASA SEARA

Técnico superior en desarrollo de proyectos urbanísticos y operaciones topográficas. Estudiante de Grado de Ciencias Políticas y de la Administración

RESUMEN

El principal elemento disuasorio de la actualidad es la compleja situación económica que ha alcanzado a generaciones del mundo desarrollado que no conocían nada similar. El replanteo del funcionamiento de las estructuras económicas actuales, conduce a una distensión forzosa por parte de los Estados más potentes, para tratar de impedir que conflictos imprevistos agraven aún más la situación de crisis monetaria en peligrosa conjunción con un despertar de países que no conocen el sistema democrático y pugnan por los derechos que ello conlleva. ¿Cuál es su comportamiento actual en lo que a diplomacia nuclear se refiere?

INTRODUCCIÓN

Las nuevas potencias calificadas como BRIC son el «ladrillo» que conforma el nuevo desordenado orden mundial. Dos de ellos: China y Rusia, no solo presentan un crecimiento económico a prueba de crisis, sino que además responden a un perfil histórico, social y cultural que les diferencia de todas las demás naciones y en especial, de los países de la historia moderna imperantes en lo político-económico. Sus actitudes a lo largo de la historia han estado caracterizadas por una cultura y una sociedad lejana por desconocida y muy cerrada, fundamentalmente como modo de autodefensa de su concepción de la construcción política más idónea para promover su crecimiento y evolución. Sus relaciones internacionales distan mucho de la multipolaridad y multilateralidad doctrinaria en este momento de la historia.

China y Rusia son los estados del planeta que más fronteras comparten, fruto de la inmensidad de su extensión y del elevado número de conflictos territoriales en los que se han visto envueltos durante siglos. En varios de estos países fronterizos se da la situación de los llamados «conflictos congelados» o «dormidos».

La actitud tanto de China como de Rusia de cara a las actuales potencias dominantes es muy similar. Como factor común destaca la importante reactivación en cuanto a gasto militar se refiere y la actitud por parte de ambos de ambigüedad, cuando de armamento nuclear se trata.

CHINA

Conjugando tradición confuciana, en momentos denostada y las enseñanzas de Tsun Zi, la persuasión a través de la virtud explica la obstinación y paciencia del carácter chino. Sobre la capacidad coercitiva a través de la fuerza, se percibe una finísima y difuminada línea en la que conviven su sentimiento nacionalista, con la falta de respeto hacia los derechos humanos de sus pobladores. Su visión exterior, la marca el orgullo patriótico y su autoconvicción de que su lugar en el mundo es el de superpotencia a la que admirar pero sobre todo respetar.

Las diferencias internas de sus gobiernos a la hora de gestionar el uso de la fuerza, se diluyen cuando se quiere mostrar a los demás como el ave fénix que ahora es, con una asombrosa capacidad de adaptación y modernización pero que no olvida su historia gloriosa ni perdona los periodos de humillaciones y agresiones externas que les relegaron a la miseria y el ostracismo diplomático.

Esto hace de la República Popular China un país tan respetado como temido tanto por parte de organismos internacionales como por los países hasta ahora más poderosos que observan atónitos su espectacular crecimiento.

China pertenece desde su nacimiento al «Club de los Cinco» o P5 ahora denostado por antidemocrático y obsoleto, que conforman de manera permanente el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas con derecho de veto respecto de las decisiones que en él se tomen.

Los cinco: Estados Unidos, Francia, Reino Unido, Rusia y China posee armamento nuclear y todos ellos firmaron el tratado de no proliferación de armas nucleares. China junto con Francia los últimos en 1992.

El NPT (Non-Proliferation Treaty, en sus siglas en inglés), que nació en plena guerra fría ha sufrido modificaciones, revisiones y revocaciones pasando los del P5 a convertirse en «nuclearmente ricos» e interpretando el tratado a su conveniencia.

Del 30 de junio al 1 de julio de 2011 el P5 se reunieron en París para examinar los adelantos realizados en los compromisos que habían contraído en la Conferencia de Examen del NPT de mayo de 2010. El presidente Obama ha dado un impulso importante

para tratar de llevar a su máxima expresión el cumplimiento del NPT y eso se ha visto reflejado en UN.

En el caso de China, todas las decisiones unilaterales en cuanto a interpretación del NPT pasa por una cuestión que se prolonga desde hace 21 años: el embargo de venta de armas que llevaron a cabo Estados Unidos y la UE a causa de la matanza de Tiananmen en 1989. Se trata del embargo de mayor duración practicado por Europa en toda su historia.

Durante la presidencia de España de la UE en el primer semestre de 2010, se barajó la posibilidad del levantamiento del embargo por parte de los 27 pero disconformidades internas y la presión ejercida por los Estados Unidos impidieron que esto tuviera lugar.

China sigue tratando de dar fin a esta situación, alegando la conveniencia por parte de la UE y de Estados Unidos de solventar sus problemas de déficit comercial, teniendo en cuenta además que poseen el mayor porcentaje de deuda de ambos. El fin del embargo supondría un relativo alivio para occidente al incrementarse sus exportaciones.

Esto no ha sucedido y una de las consecuencias es la oposición que los chinos ejercen a que la UE sancione nuevamente a Irán por su tenencia armamentística nuclear y su negativa a que la OIEA realice inspecciones a pesar de la resolución 1929 de la ONU firmada por el P5 mas Alemania.

Son muchos los intereses energéticos de China en Irán y muchos los vínculos que junto a los que se mantienen con Corea del Norte, hacen de este triunvirato una difícil conjunción para el resto del mundo. Sin ir más lejos, en agosto de 2011 compartían portadas de todo el mundo por ser los tres países, China a la cabeza, que más ejecuciones de reos había realizado el pasado año. Con tan peligrosos amigos es lógico preguntarse hasta qué punto China, comparte información veraz de sus capacidades armamentísticas, su tecnología nuclear y sus preocupaciones territoriales.

La República Popular China declaraba en su Libro Blanco de Defensa 2010 publicado el 31 de marzo que su política es defensiva y que la pauta en cuanto a utilización de armamento nuclear se refiere es «no-usar-primero».

Sin embargo, mantiene una actitud beligerante en cuanto al dominio de las islas que pueblan los distintos mares de China y «no-usar-primero» implica que si es atacado responderá del mismo modo.

La principal discordia: Taiwán, con quien a pesar de mostrar una tendencia exterior de acercamiento, consideraría *casus belli* que la isla declarara su independencia. Pekín protestó enérgicamente suspendiendo sus lazos militares bilaterales cuando Obama en 2010, anunció un paquete de armas valorado en 6.400 millones de dólares para Taiwán y negaba que tuviera cerca de un millar de misiles en sus costas apuntando a la isla. Los expertos taiwaneses calculan que 1.600 misiles Dongfeng 16 están instalados en las provincias Chinas de JiangXi y Fujian.

Tsai, director general de la Oficina de Seguridad Nacional, hizo estas declaraciones durante una interpelación del parlamentario del Partido Kuomintang Lin Yu-Fang, experto en temas militares, y ante la Comisión de Defensa y Asuntos Exteriores del Parlamento. Se trata de armas tácticas pero los taiwaneses reconocen que sería destruido el 90% de la isla. Es lícito pensar que la permanente desconfianza de todos los vecinos de los chinos y Estados Unidos con intereses en las islas y el empeño en que se mantenga la convivencia Asia-Pacífico está justificada.

Aunque el ambiente es de tensa tranquilidad, en 2005 el general Zhu Chengdu manifestaba en una reunión organizada por el organismo privado «Better Hong Kong Foundation» que «si los americanos dirigen sus misiles y municiones contra territorio chino, pienso que debemos responder con armas nucleares. Vamos a prepararnos para la destrucción de todas las ciudades al este de Xian (la mayoría de las grandes aglomeraciones chinas). Sin embargo, los norteamericanos deben esperar que centenares de sus ciudades serán destruidas por los chinos». «Si los norteamericanos están determinados a involucrarse (en el conflicto taiwanés), nosotros estaremos destinados a responder» añadió el profesor Zhu de la Universidad Nacional de Defensa China. Constituyó la amenaza más concreta sobre una posible utilización de armas nucleares hecha por un responsable chino en los anteriores 10 años.

La crisis económica y el cambio de actitud del gobierno estadounidense han llevado a China a mantener algunos de los acuerdos más recientes de renovación del NTP pero en la actualidad según se explica en el *Chinese nuclear forces, 2010* por Robert S. Norris, y Hans M. Kristensen aproximadamente, 175 armas nucleares activas y 65 cabezas nucleares en la reserva o esperando su desmantelamiento es el stock que conforma el poderío nuclear del país y que se incrementa en número y modernización.

Filipinas reclama la soberanía de las islas Spratley a China y Vietnam, Malasia, Brunei junto con Taiwán y Japón también sostienen disputas con el gobierno chino por problemas territoriales insulares. Manila amenaza con llevar el conflicto a la ONU y China, a pesar de que es conoedora de que la reacción de la ONU o no se producirá o se prolongará en el tiempo prefiere resolver sus desavenencias con cada uno de los países afectados por separado diálogos que hasta ahora no se han producido ni parece que se vayan a producir.

En territorio continental, la máxima preocupación es el apoyo explícito, aunque no manifiesto, al gobierno de King Jong Il. Tras el hundimiento por parte de Corea del Norte en el mar de Japón de un barco surcoreano y las maniobras militares conjuntas posteriores de Estados Unidos con Corea del Sur, el régimen de Piongyang manifestaba abiertamente que estaba listo para responder a las maniobras con una poderosa disuasión nuclear. Expertos estadounidenses, demostraban que los esfuerzos diplomáticos por parte de Washington para tratar de disuadir al país asiático del desarrollo de armamento nuclear han sido vanos. Los coreanos aseguraban al profesor Siegfried S. Hecker de la Universidad de Standford, que contaban con más de 2000 centrifugadores operativos que según la Casa Blanca no existían en 2009 cuando revisaron por última vez las instalaciones coreanas pero, el 25 de mayo de ese mismo año se llevaba a cabo con éxito un segundo test nuclear que se estimaba de una potencia de entre 10 y 20 kilotones.

RUSIA

Mucho se ha escrito sobre las causas de la caída de la Unión Soviética y cuáles fueron sus consecuencias. Tal vez los análisis en un futuro, establezcan una nueva incógnita si relacionamos los hechos acaecidos en los países del norte de África, la llamada «Primavera Árabe» y los motivos del levantamiento popular, así como el posible desarrollo de nuevos sistemas de gobierno que se pretenden democráticos, con la extraña democratización que tuvo lugar en Rusia. Se pasó de un sistema comunista a un capitalismo extremo con una rapidez increíble y a pesar de que el gobierno soltó el manejo económico de las instituciones, los gobernantes siguen siendo los dueños de las mismas.

Rusia perdió gran parte de sus territorios colindantes con los países europeos, a los que poco a poco se ha ido acogiendo dentro de la Unión. Cabe la pregunta de si fue para que estos pequeños países mutilados durante décadas por un régimen avasallador, no tuvieran la tentación de volver la cabeza por miedo al futuro, si era la Europa que se pretendía unida la que temía la inadaptación al presente de los países del Este y por tanto no se llevara a cabo el ansiado crecimiento territorial y económico o porque todo el mundo occidental y desarrollado era sabedor de que la vieja URSS, aunque herida de gravedad se repondría y seguiría siendo el país más grande en extensión del planeta y con más recursos naturales y era imprescindible el divide y ¿vencerás?.

El resultado de esa división es que los países desgajados de la URSS heredaron de la «madre patria» mucha miseria y también el arsenal nuclear repartido geoestratégicamente por los antiguos límites de Europa. Ucrania tenía la mayor parte de las armas atómicas que se quedaron fuera de Rusia cuando la Unión Soviética se disolvió. Debido a que retomó el control y la posesión de todas las armas que se quedaron fuera de las nuevas fronteras en la actualidad, Rusia es el país que cuenta con el mayor arsenal nuclear.

Al igual que China, Rusia es miembro del P5, y junto a ella se decanta en el mismo sentido para casi todas las resoluciones del CSNU, conformando un tándem de dos contra todos casi perfecto.

Rusia firmó el NPT en el momento de su creación el 1 de julio de 1968, pero al igual que todos los firmantes lo ha respetado a su libre albedrío, tanto por el período de pulso constante entre imperialismo americano y comunismo, como en la actualidad debido a las complicadas relaciones exteriores que mantienen tras el final de la Guerra Fría.

La caída del Telón de Acero, supuso en gran medida la oportunidad de que Occidente tendiera la mano a Rusia para propiciar una nueva era en cuanto a su diplomacia se refiere. Esto no sucedió como se pretendía aunque sí como se imaginaba. Rusia al igual que China, tiene viejos rencores pero no por haber estado sometida o acosada por invasiones extranjeras, sino por la conclusión final de que la pretendida hegemonía mundial del comunismo nunca se produjo.

La Guerra Fría llegó a término pero, la recién nacida Rusia, tenía el mismo potencial ofensivo y el mismo interlocutor válido: Estados Unidos. El acta fundacional de París el 27 de mayo de 1997 que daba fin a ese congelado y peligroso período, ponía los

cimientos para la cooperación entre la OTAN y Rusia. En la declaración, se formalizó una nueva situación en la que Rusia había dejado de ser una amenaza y la OTAN un enemigo de Moscú.

Sin embargo, Yeltsin a través de su ministro de exteriores Yevgeni Primakov dejó claro al secretario general de la Organización del Atlántico Norte, Javier Solana que «no querían negociar con el conjunto de los aliados, querían una negociación bilateral con los Estados Unidos, de potencia a potencia». En cuanto armamento nuclear se refiere, el tratado de no proliferación se veía reforzado por el acuerdo START ante la inminente caída de la URSS, sabedora ya de que la pérdida carrera armamentística con los Estados Unidos había sido en gran medida la impulsora de la debacle de la Unión Soviética. George W. Bush y Mijaíl Gorbachov firmaron ese primer tratado de reducción de armamento nuclear por parte de ambos estados, con la pretensión utópica de un mundo sin este tipo de amenaza. Los americanos dejaron de preocuparse de los rusos que trataban de recuperarse de la Perestroika y los rusos recomponían los restos del antigua unión en silencio.

El tratado START se convirtió en el START II y ni uno ni otro país pusieron demasiado interés en el cumplimiento del mismo pero, las ratificaciones y bloqueos por parte de ambas orillas del océano se sucedían, manteniéndose cierto grado de disuasión. «Si tu no reduces yo tampoco» era la política del START pero, todo cambió cuando el escudo antimisiles (ABM) entró en escena. Tanto Rusia con el sistema Antimisiles A-35 que estuvo en servicio hasta los años 90 y que fue reemplazado por el A-135, como Estados Unidos con el sistema LIM-49 Spartan con bases en Europa para la protección de posibles ataques de países problemáticos como Irán o Corea del Norte, nació de la controversia y continúa siendo una fuente de discrepancias y descontento en la actualidad tanto para Rusia como para los aliados europeos.

A pesar de la pretensión de Obama de «puesta a cero» en las relaciones con Rusia, Putin en la Cumbre el G8 de mayo de 2011 ponía de manifiesto el profundo malestar del primer ministro Medvedev por el desarrollo de los acuerdos tomados en el Consejo OTAN-Rusia de 2010 en Lisboa.

En esa reunión se sentaban las bases para una posible cooperación en el desarrollo de un sistema de defensa antimisiles en Europa con las reticencias de Rusia, que reclamaba una colaboración efectiva y en igualdad de condiciones.

El primer problema para Rusia es la merma de capacidad potencial respecto a la igualdad nuclear estratégica: un escudo en Europa, supone que también puede interceptar misiles provenientes del lado ruso.

El segundo problema es histórico: una de las bases estaría situada en Polonia con quien sus acuerdos comerciales mejoran pero los rencores mutuos siguen vigentes por mucho que Rusia reconozca la barbarie pertrechada por Stalin al pueblo polaco. En la mente beligerante de la «Madre patria» sería una batalla perdida que sea precisamente en Polonia donde se instalen los interceptadores de un escudo antimisiles de la que ambos serían responsables.

No hubo acuerdos formales, algo que los rusos exigen para cualquier proyecto común, papeles firmados, y en la mencionada cumbre del G8, Medvedev fue tajante en cuanto a las dificultades que Rusia encontraba para llevar a término las negociaciones y la necesidad de garantías por escrito de que el proyecto no iba dirigido contra ella. En palabras de Medvedev:

«ellos dicen: hay algunos países malos que pueden suponer una amenaza. Cuando preguntamos cuáles son esos países, no nos contestan. Entonces preguntamos: ¿Qué clase de amenaza pueden representar? ¿Tienen misiles que deban ser destruidos? No, no existen esos misiles. ¿Alguien tiene esos misiles? Vosotros (Rusia) los tenéis. Por lo tanto, la conclusión es obvia: está dirigido contra nosotros».

Esta lastimera conclusión del primer ministro ruso, esconde la hipocresía más absoluta ya que es conocedor de que hay países que tienen capacidad nuclear y que no son precisamente pacíficos ni forman parte del Consejo de Seguridad, ni del NPT, en especial Irán, de gran interés comercial, energético, estratégico y geográfico para Rusia. Otro de los países ayudados al desarrollo nuclear por parte de Rusia es la India, enclavada justo en la frontera sur China y con problemas latentes con este país. Un estado geográficamente ideal para que la disuasión ruso-china equilibre la balanza de sus negociaciones.

India además forma parte de los BRIC, nunca ha firmado el NPT y Rusia movió una ficha importante al romper el boicot nuclear que le fue impuesto tras la primera prueba de bomba nuclear en 1974, y seguir transfiriéndole combustible nuclear y tecnología tras los ensayos de 1998. La postura de Estados Unidos con respecto a la India es ambigua en la actualidad en lo que a energía nuclear con fines pacíficos o no se refiere por su localización geográfica. ¿Competencia con Rusia por la calidad de las relaciones o salvaguarda contra posibles problemas con los chinos?

EL ABRAZO DEL OSO Y EL DRAGÓN

Guerras pasadas y rivalidades presentes conviven bajo una necesidad de entendimiento mutuo. China y Rusia son los mayores poseedores de recursos naturales del planeta y de la deuda económica de los estados más potentes, incluida Norteamérica, cuya principal acreedora es China.

En 2010 hacían saber al mundo que las transacciones mutuas ya no eran dueñas del dólar sino que se realizarían en rublos y yenes respectivamente. El enemigo a batir ha sido desde su posicionamiento como líder mundial Estados Unidos, no solo en lo económico, también en cuanto a poder se refiere aunque esta distinción ya es más formal que real. ¿A quién teme más ahora Estados Unidos? ¿Al gigante ruso o al sabio chino?

Ambos bloquean en conjunto y sistemáticamente cualquier intervención contra países sospechosos de poseer armas nucleares y aunque se dé la circunstancia de que dicho armamento solo se ha utilizado contra la población en 1945 y el coste de mantenimiento es desorbitante, todos son conscientes de que el que posee más armas es quien disuade o distiende. Nadie desconoce tampoco que aquellos que cuentan con bombas

atómicas, suponen una potencial amenaza. La distinción entre amigos o enemigos se pierde en intereses comerciales bilaterales con países en los que prolifera el ansia de mantenimiento de poder propio o de pretensión del ajeno y en el que el respeto a los derechos humanos y la convivencia en una democracia real campa por su ausencia.

A pesar de la política de pacificación por la que tanto se ha criticado al presidente Obama en contraste con la beligerancia del expresidente Bush, avalado por la creciente amenaza del terrorismo, esta queda en segundo plano en cuanto al uso y tenencia de armas nucleares se refiere. No tenerlas, no conlleva, no poder desarrollarlas. En la actualidad es tan conocida su fabricación que solo es necesario el dinero suficiente para que se lleve a cabo un programa nuclear. El riesgo de que estas armas caigan en «malas manos», no depende tanto de las posibles transacciones ilegales como de la ausencia de programas eficaces de destrucción de las cabezas nucleares desplegadas por todo el mundo o de la falta de cuidado suficiente para almacenar residuos procedentes de la energía nuclear civil, cuyo bajo grado de enriquecimiento no impediría el uso con fines bélicos.

«De lo que tengo miedo es de tu miedo» decía William Shakespeare y el miedo de que se establezca una alianza real entre Rusia y China, de que alguno de los dos o ambos, demuestren su capacidad ofensiva para proteger sus intereses o reclamar territorios, o el aumento de sus defensas que supusieran algún tipo de debilidad aprovechable por el consabido bloque occidental, impera de modo silencioso en este momento de la historia.

BIBLIOGRAFÍA

- ¹ARI 119/2011 Real Instituto Elcano: El presupuesto militar chino en su contexto. Augusto Soto.
- ²[http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1929\(2010\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1929(2010)).
- ³<http://www.handsoffcain.info/bancadati/index.php?tipotema=arg&idtema=15309660>.
- ⁴Bulletin of the Atomic Scientists. Nuclear notebook. Chinese nuclear forces, 2010 by Robert S. Norris and Hans M. Kristensen.<http://bos.sagepub.com/content/66/6/134.full.pdf+html>.
- ⁵http://www.elpais.com/articulo/internacional/Filipinas/reta/China/disputa/islas/Spratley/elpepiint/20110721elpepiint_8/Tes.
- ⁶<http://www.nytimes.com/2009/05/25/world/asia/25nuke.html>.
- ⁷http://npsglobal.org/esp/images/stories/pdf/test_nuclear_corea_del_norte_mayo_2009_kalinowski.pdf.

¹ El Mundo (2011, 6 de junio): «El OIEA cree que Irán tuvo actividades militares nucleares “hasta hace poco”», <http://www.elmundo.es/elmundo/2011/06/06/internacional/1307354856.html>, (consultado el 6 de junio de 2011).

⁸Reivindicación de la política. Veinte años de relaciones internacionales. Javier Solana en conversación con Lluís Bassets. Editorial Debate. 2010.

⁹http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2011/DIEEEA13_2011Relaciones_ruso_polacasyaUE.pdf.

¹⁰http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2011/DIEEEA16_2011Cumbres_G-8_UE_Rusiapdf.pdf.

¹¹<http://www.expansion.com/2010/11/24/mercados/divisas/1290625111.html>.

IRÁN: ¿AMENAZA REAL O NEUROTISMO?

MARÍA DEL MAR GARCÍA CASES
Lda. en Ciencias de la Información. Máster en RRII
y Comunicación. Doctorando en Seguridad
Internacional de la IUGGM

En los últimos meses han sido numerosas las estimaciones sobre el programa nuclear iraní que han ocupado casi la totalidad de la información recibida sobre este Estado. Desde los últimos informes del OIEA hasta el polémico *Wikileaks* se nos ha advertido sobre el peligro de las ansias iraníes por conseguir armamento nuclear y la sospecha de que este programa tenga objetivos militares. Las estimaciones de los últimos años presagiaban la consecución de la bomba nuclear a mediados del año 2011 por parte de Teherán, pero diversos han sido los métodos empleados para frenar el programa nuclear iraní: sanciones, ataques de virus informáticos y operaciones encubiertas.

El último informe del OIEA de junio de 2011 afirma que Irán ha llevado a cabo un trabajo tan sofisticado en tecnología nuclear que solo puede tener un propósito: la consecución de armamento nuclear¹. Estas evidencias van a poder justificar unas sanciones aún más duras contra el régimen de Teherán y vienen a establecerse como la alternativa diplomática para frenar las aspiraciones iraníes.

Actualmente Irán se encuentra en un momento de aislamiento internacional debido al difícil apoyo que puede conseguir de Rusia o China, por los problemas regionales derivados de la «primavera árabe», y por la Guerra Fría regional que lo enfrenta desde hace años con Arabia Saudí y Egipto principalmente. Este panorama ofrece una ventaja diplomática para la negociación, pero se corre el riesgo de que Irán aproveche las ne-

¹ Los medios de comunicación se refieren a este tipo de cohetes como «misiles» aunque en realidad se trata de cohetes no guiados (*katiushas* y *qassam*) que por su ausencia de sistema de guiado se trata de un arma de uso indiscriminado lo que lo convierte en arma idónea para el terrorismo.

gociaciones para ganar tiempo o de que envíe una delegación poco cualificada de negociadores mostrándonos su escaso interés en las conversaciones. Otras vías alternativas que han logrado frenar el programa nuclear iraní durante unos cinco años han sido las operaciones encubiertas y los ataques informáticos de los gusanos *Stuxnet* o *Star*.

La realidad es que el programa de Irán ha resistido las más fuertes sanciones que el mundo ha sido capaz de imponerle, desde el ataque de gusanos informáticos hasta las iniciativas diplomáticas occidentales. Esto nos lleva a preguntarnos si acaso son insuficientes sanciones, actos de sabotaje y buena voluntad de la diplomacia. Esta duda no significa una renuncia a estas medidas ni la idoneidad de la alternativa militar, sino una reflexión sobre qué ha fallado o qué esfuerzos no se han hecho, a la vez que nos presenta la opción de si quizás podamos sobrevivir con un Irán con armas nucleares. Es posible que Israel y Estados Unidos puedan convivir con un Irán que tuviera una o dos bombas nucleares ya que esta cantidad quedaría eclipsada por el monto de material israelí y estadounidense. El problema es si Irán decide superar este número si ve la más mínima oportunidad para ello lo que podría quizás llevar a considerar la opción militar. Se sitúa aquí un punto de inflexión: romper la capacidad nuclear iraní o dejar que Irán entre dentro del club nuclear. Pero, ¿cuáles son las intenciones del programa nuclear iraní?: ¿hacerse con la hegemonía en Oriente Próximo? ¿Equilibrar la balanza nuclear frente a Israel? De estas cuestiones deriva la importancia de analizar la situación de Guerra Fría que vive la región desde hace décadas.

Las sanciones impuestas por la comunidad internacional también han servido para concienciar a la opinión pública del carácter beligerante y agresivo comportamiento de Irán. Las sanciones han evidenciado el doble rasero de miembros de esta comunidad que apoyan las sanciones por una parte, mientras que por otra, continúan siendo socios comerciales de Irán. Quizás las sanciones son tan débiles como para permitir el intercambio comercial y las actividades prohibidas por las resoluciones de Naciones Unidas. Por ejemplo, Alemania suministró el equipo necesario para licuar gas natural y Rusia ha vendido sofisticados misiles antiaéreos capaces de proteger las instalaciones nucleares iraníes ante un eventual ataque y que pueden caer a manos de Hezbollah sin que el fin sea la defensa de ninguna instalación nuclear sino actividades de carácter ofensivo.

La ostentación de armas nucleares del régimen iraní pudiera tener su destino en el ámbito doméstico, es decir, para mantenerse en el poder por el ejercicio de la fuerza. Pero si vamos más allá de este consumo doméstico, su agresiva retórica es peligrosa porque es capaz de destruir cualquier acuerdo de paz israelí-palestino y los acuerdos existentes entre Israel y Egipto.

En el contexto regional debemos analizar la existencia de una Guerra Fría que enfrenta a dos bloques dirigidos por Irán y por Arabia Saudí y sus respectivas áreas de influencia y que explica no solo la aspiración nuclear iraní sino también los diferentes acontecimientos que se han desarrollado en la región en los últimos tiempos, desde la situación de Líbano hasta el enfrentamiento entre Hamás e Israel.

Los bloques que se van conformando están formados por el eje liderado por Irán y que incluye a Siria, Qatar, Hezbollah y Hamás por un lado, y por el eje formado por Arabia

Saudí y Egipto, por otro. Tal es la brecha entre ambos bloques que cualquier acercamiento diplomático de posturas en el conflicto israelí-palestino se ve amenazado.

La llamada guerra de Gaza de 2008-2009 resultó ser una victoria política en el campo formado por Arabia Saudí y Egipto. Hamás se vio obligado a aceptar el alto el fuego, que fue declarado por Israel un día antes, y las mediaciones de Egipto entre palestinos. Este conflicto equilibró la balanza de poder entre estos dos ejes tras la victoria política conseguida por Irán y Siria con el conflicto de Líbano de 2006.

Otro hecho que contribuyó al incremento de la tensión entre los ejes fue la caída del régimen sunita de Irak y la consecuente búsqueda de influencia iraní en el vacío de poder dejado por Irak.

Otro acontecimiento que nos da fe esta ansia de lograr una hegemonía regional por parte de Irán fue la llamada segunda guerra de Líbano del año 2006. Por primera vez la presencia iraní desata un conflicto a través de una organización, Hezbollah, que actuará bajo las órdenes y suministros de un Irán a la sombra convirtiendo Líbano en un Estado vasallo, en un Estado satélite de Irán. El control regional iraní no se ha venido realizando mediante la difusión de ideologías simplemente, sino a través del mantenimiento de organizaciones armadas en determinados países árabes, violando así la integridad de estos Estados y creando problemas domésticos en ellos y con sus vecinos. Estas fuerzas armadas que actúan en el interior de estos Estados al servicio de Irán sustituyen su lealtad al Estado de origen por la lealtad al régimen iraní. Este tipo de hegemonía no permite la moderación ni la tolerancia y solo aspira a la ocupación; a un colonialismo muy sutil que incluso está teniendo presencia en América Latina. Este modelo de ocupación nada tiene que ver con la presencia militar o de tropas en el exterior sino que se basa en la absorción de determinadas fuerzas de un país para desestabilizar al Estado a través de estas. El ejemplo de culminación de este proceso lo tenemos en el actual Líbano. Con el conflicto de Líbano de 2006 comprobamos que la intención iraní era convertir a Hezbollah como su primera línea de fuego contra Israel si observamos la evolución de Hezbollah en este conflicto, que pasa de ser una organización terrorista a convertirse en una fuerza de combate casi convencional. Hezbollah resurge en 2006 como una importante y potente maquinaria militar gracias al adiestramiento y suministro de armamento sofisticado de uso no común por parte de las guerrillas. Se estima que actualmente Hezbollah tiene almacenados entre 25.000 y 50.000 cohetes y que en un futuro escenario bélico debería ser capaz de asegurarse el lanzamiento de hasta 100 cohetes por día hasta el último día de la campaña militar². La presencia iraní en Líbano no solo obedece a imperativos estratégicos, simplemente no amenaza ni contraría sus intereses. El escenario de desorden, caos, anarquía, tensiones y brotes de violencia con Siria, Israel o la Autoridad Palestina que han reinado en Líbano han realizado el resto. Ahora bien, aunque los factores han sido propicios para el desembarco iraní en Líbano la gran pregunta es si Hezbollah se unirá a Irán en cualquier escenario de confrontación o si hará uso de su arsenal de misiles. Y esta pregunta es importante a la vez que compleja para Hezbollah ya que los libaneses son conscientes de que Hezbollah ha traído la destrucción a su país

² Este tipo de cohetes no guiados no pueden ser utilizados como arma defensiva contra un atacante, pero sí como arma ofensiva contra objetivos indiscriminados a modo de represalia.

desde 2006, y porque los misiles suministrados por Irán tienen un uso regional limitado y no han sido pensados en un principio para la «defensa» de Irán³.

Es probable que una estrategia a largo plazo en los cálculos iraníes consideren un Líbano con Hezbollah como parte de una más amplia y ambiciosa estrategia que no solo lo posicione como potencia regional sino como alternativa a la hegemonía americana. De este modo se nos desdobra el eje iraní y se sitúa en competencia con el eje de la «pax americana» en Oriente Próximo. Contamos con dos visiones planificadoras en la región. Por una parte, las continuas iniciativas de paz de corte occidental, y por otra, las iniciativas iraníes y sus protegidos que son capaces de iniciar crisis violentas en el momento que consideren adecuado ya sea en Irak, Líbano o en los territorios palestinos. Ahmadiyad ha buscado constantemente poder influir tanto en asuntos regionales (proceso de paz, Irak, Afganistán, estabilidad o derrocamiento de los regímenes) como internacionales (asuntos nucleares, precio del petróleo y del gas, seguridad en la navegación del golfo Pérsico, o la interferencia en Líbano respecto a los recientes yacimientos de gas).

La amplitud de la ambición de este proyecto también nos viene derivado de la presencia iraní en América Latina que tiene como objetivo la búsqueda de apoyo en una serie de Estados como Venezuela y Bolivia con el fin de erosionar políticamente a Estados Unidos y a sus socios en la región como Colombia donde actúa el triángulo de colaboración formado por de Venezuela, Hezbollah y las FARC. Irán explota sus vínculos con estos países para la realización de diferentes actividades subversivas, narcotráfico, terrorismo, labores de propaganda, o la explotación de sus capacidades militares. De hecho ha firmado un acuerdo de colaboración militar con Venezuela que le permite el establecimiento de bases militares en territorio venezolano lo que puede suponer el despliegue de misiles⁴. La agencia rusa *Ria Novosti* informó en octubre de 2010 que Venezuela ha adquirido misiles S-300 que le fueron negados a Irán de acuerdo con el régimen de sanciones impuesto por el Consejo de Seguridad de Naciones en el año 2007⁵. Entre Irán y Venezuela existe además una línea aérea directa y se ha eliminado la necesidad de obtener visado para viajar permitiendo que ciudadanos iraníes obtengan documentación falsa que les permita entrar en territorio norteamericano. Otro tipo de actividades de Irán en la zona se adscriben a los ámbitos cultural, religioso y social con la finalidad de explotar la revolución islámica, aprovechando los lazos ideológicos revolucionarios con estos países y su animadversión contra Estados Unidos y su ya decadente hegemonía.

³ Según el diario *Die Welt*, Irán está construyendo con la ayuda del comando *Khatem al-Anbria* de la Guardia Revolucionaria una base de misiles de alcance intermedio en Venezuela a la vez que trabaja conjuntamente en el desarrollo de misiles tierra-tierra. Afirma este diario alemán que también va a desplegar en base venezolana misiles iraníes como el *Shahab-3* (con un rango de entre 1.300 y 1.500 km), el *Scud-B* (de entre 285-330 km de alcance), y el *Scud-C* (que puede llegar hasta los 700 km). Esta información no ha sido confirmada por fuentes oficiales. En: <http://www.welt.de/politik/ausland/article13366204/Iranische-Raketenbasis-in-Venezuela-in-Planungsphase.html> (consultado el 18 de junio de 2011). La base de *MRBM* iraníes en Venezuela está situada en la península de Paraguaná, según informa la versión electrónica del *Daily Mail* el 17 de mayo de 2011. En: <http://www.dailymail.co.uk/news/article-1388033/Is-second-missile-crisis-Iran-build-mid-range-rocket-bases-Venezuela.html> (consultado el 20 de julio de 2011).

⁴ *Ria Novosti* (2010, 15 de octubre): «Russia may sell S-300 missiles to Venezuela, instead of Iran-analyst», http://en.rian.ru/military_news/20101015/160963585.html (consultado el 19 de octubre de 2010).

⁵ *CNN World* (2010, 16 de julio): «Police: Car bomb in Mexican border town kills 4», http://articles.cnn.com/2010-07-16/world/mexico.juarez.explosion_1_car-bomb-juarez-cartel-jose-reyes-ferriz?_s=PM:WORLD (consultado el 2 de julio de 2011).

Siguiendo la lógica del peor escenario posible, Irán podría usar esta infraestructura en América Latina para actuar contra los intereses occidentales o norteamericanos en la región si se dan las circunstancias tales como que sus centrales nucleares fueran atacadas o si el cerco a su aislamiento se incrementa.

Por otra parte, la proximidad a Estados Unidos puede ser aprovechada para penetrar ilegalmente en territorio norteamericano a través de México, así como para desarrollar infraestructuras de terrorismo y sabotaje dentro del propio Estados Unidos. Según el Departamento de Seguridad Nacional de Estados Unidos Hezbollah está trabajando con los carteles de la droga mexicanos siendo llamativo la construcción de túneles para el contrabando similares a los construidos por las organizaciones terroristas para el tráfico de armas en Gaza y el desarrollo de dispositivos explosivos comunes en Oriente Próximo para el fomento de terrorismo en territorio mexicano. Prueba de ello es que en el último año varios coches bomba han estallado a lo largo de la frontera que une México con Estados Unidos con técnicas similares a las utilizadas por Hezbollah⁶. La última valoración del Departamento de Estado sobre control de narcóticos asegura que existe una conexión entre los carteles de la droga colombianos y el blanqueo de dinero en Oriente Próximo por Hezbollah⁷.

Irán trata de enfrentarse a Estados Unidos con las herramientas de un nuevo poder que le ofrece su presencia en América Latina. Puede presentarse como alternativa y obtener el apoyo de regímenes con posturas antiestadounidenses para así eludir las sanciones internacionales por el desarrollo de su programa nuclear y adquirir materiales y equipos de doble uso para este programa.

¿Es Irán una amenaza o una exageración? Si analizamos las declaraciones del régimen iraní observamos que Irán fomenta el neurotismo occidental sobre esta amenaza al mismo tiempo que ridiculiza las consecuencias de cualquier acción de la comunidad internacional encaminada a frenar su programa armamentístico. Pero poco ha comentado y publicitado el daño que le han ocasionado las operaciones encubiertas. Irán sabe utilizar la propaganda para mostrarse fuerte, desafiante e invencible. El 27 de junio de 2011 desafió el incremento de la actividad naval estadounidense frente a las costas sirias con un ejercicio militar de diez días de duración denominado «Juegos de Guerra Gran Profeta Muhammad 6»⁸. Durante esos días confirmó que posee tecnología necesaria para fabricar misiles de más de 2.000 km de alcance y un sistema de radar *Ghadir* capaz de descubrir objetivos aéreos, aviones espía, misiles de crucero y balísticos y satélites en órbita baja. Esos mismos días, el servicio exterior británico confirmó lo que desde hacía un año era una sospecha: que Irán habría probado misiles con capacidad nuclear, lo que supone una clara violación de la Resolución 1929 de Naciones Unidas⁹.

⁶ National Drug Intelligence Center, U.S. Department of Justice, «National Drug Threat Assessment 2010», http://www.justice.gov/dea/concern/18862/ndic_2010.pdf (consultado el 2 de junio de 2011).

⁷ *The Jerusalem Post* (2011, 27 de junio): «Iran to launch military exercise, test long-range missiles», <http://www.jpost.com/IranianThreat/News/Article.aspx?id=226711>, (consultado el 30 de junio de 2011).

⁸ *BBC News* (2011, 29 de junio): «William Hague concerned over Iranian missile tests», <http://www.bbc.co.uk/news/uk-13960044>, (consultado el 30 de junio de 2011)

⁹ ¹ OEA. **Documento Seguridad en las Américas. Conferencia Especial sobre seguridad Ciudad de México**. México. Octubre 2003. 13 págs. [//www.oas.org/es/ssm/CE00339S03.pdf](http://www.oas.org/es/ssm/CE00339S03.pdf)

Si la amenaza es real, ¿se están adoptando las medidas necesarias para hacerle frente? Sobre la mesa tenemos un sistema de defensa antimisiles que peca de impedimentos, discrepancias, debilidad y atraso en su ejecución. Existe un acuerdo entre Estados Unidos, la OTAN y Rusia sobre la naturaleza de las amenazas pero existen divergencias en cuanto a la posibilidad de que un misil procedente de Oriente Próximo pueda incidir en suelo europeo. En este sentido, Irán afirmó en junio de 2011 que su programa de misiles no tenía como objetivo el atacar Europa, lo que lleva implícita esta declaración es que sí existe de otro tipo de objetivos (Estados Unidos e Israel) y el fomento de una postura laxa y de beneplácito de una Europa discrepante con las posturas norteamericanas que le daría vía libre para completar sus objetivos.

La experiencia iraquí con una intervención militar basada en unas sospechas no comprobadas de tenencia de armamento prohibido hace más cauta una toma de decisiones que conlleva una eventual intervención militar incluso si la amenaza es mayor o si existen pruebas fehacientes de que el programa nuclear iraní no tiene propósito civil. Una intervención militar en Irán desencadenaría un escenario bélico más peligroso y con resultados más catastróficos que en Irak. La comunidad internacional se encuentra atrapada entre los errores del pasado y la incertidumbre que crea el presente intentando hacer equilibrios en la búsqueda de la seguridad colectiva.

La estrategia nuclear ha derivado hacia una nueva etapa caracterizada por la existencia de una red ilegal de abastecimiento de material y tecnología nuclear que permite la obtención, de forma clandestina, de los conocimientos y de los materiales necesarios para la elaboración de armas nucleares a unos países que por sí solos no pueden obtener la sofisticación tecnológica necesaria. Esto reduce la brecha que existía entre los llamados miembros del «club nuclear» y el resto de países que ven injusta esta diferencia. Tener armas nucleares deja de ser un privilegio de los poderosos fomentando la aparición de nuevos Estados con poder nuclear, obtenido por la «vía rápida» y «por encargo», y sobre todo en secreto, en oposición a la visibilidad de la nuclearización de épocas anteriores.

El escenario más adverso no sigue la lógica de la *Destrucción Mutua Asegurada* sino la de amenazas de conflictos nucleares asimétricos en clara correspondencia con la asimetría de los nuevos conflictos y del nuevo tipo de combatiente. Es necesaria la adopción de una postura de seguridad realista y común adaptada a las nuevas necesidades de seguridad y alejada de los tiempos de la Guerra Fría.

BIBLIOGRAFÍA

National Drug Intelligence Center, U. S. Department of Justice, «National Drug Threat Assessment 2010»: http://www.justice.gov/dea/concern/18862/ndic_2010.pdf (consultado el 2 de junio de 2011).

BBC News (2011, 29 de junio), «William Hague concerned over Iranian missile tests»: <http://www.bbc.co.uk/news/uk-13960044>, (consultado el 30 de junio de 2011).

CNN World (2010, 16 de julio), «Police: Car bomb in Mexican border town kills 4»: http://articles.cnn.com/2010-07-16/world/mexico.juarez.explosion_1_car-bomb-juarez-cartel-jose-reyes-ferriz?_s=PM:WORLD (consultado el 2 de julio de 2011).

Daily Mail (2011, 17 de mayo), «Is this a second missile crisis? Iran to build mid-range rocket bases in Venezuela»: <http://www.dailymail.co.uk/news/article-1388033/Is-second-missile-crisis-iran-build-mid-range-rocket-bases-Venezuela.html> (consultado el 20 de julio de 2011).

El Mundo (2011, 6 de junio), «El OIEA cree que Irán tuvo actividades militares nucleares 'hasta hace poco'», <http://www.elmundo.es/elmundo/2011/06/06/internacional/1307354856.html>, (consultado el 6 de junio de 2011).

The Jerusalem Post (2011, 27 de junio), «Iran to launch military exercise, test long-range missiles», <http://www.jpost.com/IranianThreat/News/Article.aspx?id=226711>, (consultado el 30 de junio de 2011).

Ria Novosti (2010, 15 de octubre), «Russia may sell S-300 missiles to Venezuela, instead of Iran—analyst»: http://en.rian.ru/military_news/20101015/160963585.html (consultado el 19 de octubre de 2010).

Welt Online (2011, 13 de mayo), «Iranische Raketenbasis in Venezuela in Planungsphase»: <http://www.welt.de/politik/ausland/article13366204/Iranische-Raketenbasis-in-Venezuela-in-Planungsphase.html> (consultado el 18 de junio de 2011).

EL ENTORNO DE SEGURIDAD DEL TERCER MILENIO

GUILLEM COLOM PIELLA

**Profesor del Área de Ciencias Políticas de la Universidad Pablo
Olavide**

**Ldo. en Sociología y en Ciencias Políticas
Máster en RRII y Doctor de Paz y Seguridad Internacional**

JESÚS M. PÉREZ TRIANA

**Analista de la Consultora de Seguridad y Defensa UC Global
Ldo. en Sociología**

RESUMEN

La comunicación pretende describir brevemente el entorno de seguridad de principios del siglo XXI. Para ello, establecerá las grandes dinámicas que están perfilando el mundo actual; analizará sus implicaciones sobre la seguridad, y terminará presentando sus consecuencias sobre el planeamiento y conducción de las operaciones militares.

COMUNICACIÓN

El entorno de seguridad actual guarda pocas similitudes con el que definió las relaciones internacionales entre 1945 y 1991 o con el vacío estratégico de la inmediata posguerra fría. A diferencia del institucionalizado, estable y relativamente homogéneo orden internacional bipolar, el mundo actual es heterogéneo, fluido y cambiante. Esta complejidad resulta de la consolidación del proceso globalizador que, iniciado con la conquista de América y la expansión imperial europea, ha afectado a todas las esferas de la humanidad.

La globalización ha transformado la clásica percepción del espacio y del tiempo; estrechado los lazos económicos, políticos, culturales y tecnológicos entre los distintos pueblos del globo y creado un mundo más interconectado que nunca, donde la información, las personas, las ideas y los capitales fluyen libremente (Castells, 1997). Sin embargo, este proceso también ha producido efectos perversos como la proliferación de nuevos actores capaces de disputar el tradicional monopolio de la violencia a los Estados, la fragmentación del poder global, el resurgir de conflictos olvidados, tensiones entre cosmovisiones y nuevos choques entre civilizaciones o el retorno a la geopolítica más clásica.

En este sentido, hoy en día coexisten varios polos de poder –político, económico, cultural o militar– distribuidos alrededor del planeta; la economía se halla plenamente globalizada e interconectada; el progreso tecnológico se ha acelerado y generalizado; las comunicaciones son prácticamente instantáneas y los movimientos migratorios a escala global se han intensificado. A su vez, los actores no estatales –que pueden tomar formas tan diversas como corporaciones multinacionales, organizaciones no gubernamentales, redes criminales transnacionales, empresas militares privadas o grupos terroristas, por poner algunos ejemplos– han adquirido un poder e influencia sin precedentes y en algunos casos se presentan como fuentes de poder complementarias o alternativas al Estado-nación. Es precisamente la existencia de múltiples actores capaces de ejercer el poder en distintas formas y niveles lo que está fragmentando el poder global (Gray, 1997).

Sin embargo, a pesar de haber visto mermada su autonomía, el Estado-nación continúa constituyendo el pilar sobre el que se articula el orden internacional. No obstante, aunque su centralidad en los asuntos mundiales permanece intacta, son varios los territorios del planeta en los que este ha perdido el monopolio de la fuerza o no puede prestar las funciones esenciales o los servicios básicos. Distribuidos en estados débiles, en descomposición o fallidos, estos territorios sumidos en la anarquía se han convertido en focos de inestabilidad regional y motivo de catástrofes humanitarias, y sus efectos representan una amenaza para el orden mundial y para los intereses de nuestras sociedades (Naím, 2006).

En consecuencia, factores como la fragmentación, la multipolaridad, los Estados débiles, en descomposición o fallidos, zonas donde reina el caos y la anarquía, las amenazas al libre acceso a los bienes comunes, actores no estatales, potencias tradicionales o poderes emergentes forman los pilares de un orden internacional de contornos difusos en el que los *tradicionales* retos a la paz y la seguridad internacional como pugnas entre potencias por el poder o el control de los recursos, se combinan con nuevos u olvidados riesgos de muy distinta naturaleza e intensidad (Pérez Triana, 2010).

Estos peligros pueden tomar distintas formas –proliferación nuclear, pandemias, catástrofes medioambientales, superpoblación, crisis humanitarias, carestía de recursos, interrupciones en el flujo de materias primas, restricciones al comercio global, ataques a los intereses y ciudadanos nacionales, choques por razones étnicas, religiosas o culturales– y sus perniciosos efectos tienen un alcance y unos efectos globales y su resolución requiere, necesariamente, una respuesta integrada de la comunidad internacional.

Por otro lado, aunque no parece muy probable que estalle una guerra entre países avanzados, en otras áreas del planeta tenderán a incrementarse los conflictos interestatales por motivos religiosos, étnicos o por el poder político y el control de los recursos. Estas crisis locales podrían adquirir dimensiones regionales y poner en peligro los intereses nacionales de los países avanzados; por lo que sus repercusiones se harán patentes en todo el planeta.

Igualmente, mientras hoy en día los conflictos convencionales librados entre ejércitos regulares se han reducido en número, intensidad y probabilidad debido a la aparente estabilidad del sistema de Estados, están proliferando los enfrentamientos de tipo *irregular*, o contrario a los usos y costumbres de la guerra e *híbrido*, que combina las tácticas típicamente irregulares con acciones de combate convencionales (Hoffman, 2007).

Ambas formas de lucha asimétrica se han incrementado en alcance y peligrosidad gracias a la globalización y están siendo adoptadas tanto por aquellos ejércitos regulares incapaces de enfrentarse a otros en el plano convencional –caso de un hipotético enfrentamiento entre China o Irán contra Estados Unidos– como por aquellos actores no estatales que pretenden combatir contra fuerzas convencionales explotando las vulnerabilidades políticas, sociales, económicas, morales o militares de sus sociedades. En consecuencia, la disminución relativa de la amenaza convencional junto con la proliferación de los riesgos de naturaleza irregular e híbrida está teniendo importantes efectos sobre las políticas de defensa de las naciones avanzadas y les está obligando a transformar sus fuerzas armadas para enfrentarse satisfactoriamente a estos nuevos retos (Colom, 2008).

En resumen, este orden internacional complejo, fragmentado y multipolar parece haber adoptado una morfología piramidal (Gelb, 2009), pues a pesar de la difuminación y la dispersión del poder mundial, el auge de nuevas potencias o el declive de la supremacía norteamericana, Estados Unidos continúa como la única potencia hegemónica al ostentar todos los resortes del poder nacional (en particular, la primera economía del mundo, un enorme prestigio político internacional, una atractiva e influyente cultura y un ejército imbatible en el plano convencional) y disponer de intereses, ambiciones, influencia y capacidad para proyectar su poder a cualquier punto del planeta.

A cierta distancia de Estados Unidos se sitúan países como Gran Bretaña, Alemania, Francia, Japón, Australia, Brasil, Rusia, India o China. Este heterogéneo conjunto de potencias consolidadas y poderes emergentes cuyo común denominador es la existencia de intereses, presencia e influencia globales y claras aspiraciones de liderazgo regional, actuará –gracias a sus resortes de poder duro y blando– como apoyo o contrapeso a la hegemonía *imperial* americana. Igualmente, es muy probable que en los años venideros los denominados BRIC (Brasil, Rusia, India y China) incrementen su peso específico en la arena internacional hasta sobrepasar a unas potencias tradicionales en declive demográfico, económico, político o militar y amenazar –mediante sus ambiciones estratégicas, autonomía tecnológica, recursos naturales, relaciones diplomáticas o poder económico– el liderazgo global estadounidense.

En un tercer nivel se sitúan aquellos países que, aún careciendo de instrumentos de poder susceptibles de ser empleados en apoyo de su interés nacional, pueden alterar

el equilibrio global mediante la utilización de sus recursos naturales. Este grupo formado por los países productores de hidrocarburos puede valerse de su control sobre las reservas mundiales de petróleo o gas natural para ejercer su influencia en los asuntos internacionales. Aunque varios de los integrantes de este grupo (Irán e Irak en Oriente Medio, Arabia Saudí en el golfo Pérsico o Venezuela en América Latina) han tenido un destacado papel a escala regional pero subsidiario en la geopolítica global, hoy en día tratan de incrementar su prestigio político, extender sus vínculos comerciales y potenciar sus fuerzas armadas con objeto de ampliar sus respectivas zonas de influencia y afianzarse como potencias regionales.

En un cuarto estadio se hallan todos aquellos países que carecen de los tradicionales resortes del poder nacional pero cuya influencia y autonomía en la escena internacional se debe a unas fuentes de poder blando –prestigio diplomático, proyección cultural, bienes y servicios de alto valor añadido, autoridad simbólica o liderazgo científico-tecnológico– que les confieren un importante peso específico y una valiosa capacidad de arbitraje en los asuntos globales. Finalmente se sitúan el resto de países del planeta, un nutrido y heterogéneo grupo de Estados que presentan enormes diferencias entre sí debido tanto a su desigual poder nacional como a sus variables intereses y ambiciones internacionales. Esta limitada autonomía e influencia ejercida en los asuntos globales convierte a estos países en actores secundarios o pasivos de la política mundial.

Esta gradación del orden internacional actual no sería completa sin mentar las zonas del planeta donde la figura del Estado es inexistente, su impronta es débil o su presencia es puramente formal. Dispersos por toda la geografía mundial –aunque concentrados en el arco comprendido entre el continente africano y el sudeste asiático– estos territorios son focos de inestabilidad local, regional y global. Desde Níger hasta Pakistán se extienden numerosos estados débiles, fallidos o en descomposición que amenazan los intereses de las naciones avanzadas y albergan organizaciones criminales o grupos terroristas capaces de ejercer globalmente la violencia organizada (Bunker, 2008). Esta situación está propiciando la intervención de la comunidad internacional sobre estas zonas de riesgo –algunas de las cuales también poseen vastos recursos energéticos y materias primas– y propiciando un nuevo *gran juego* entre las grandes potencias que posiblemente marcará la geopolítica de las próximas décadas (National Intelligence Council [NIC], 2008).

En conclusión, estas son los rasgos definidores del orden internacional de inicios del siglo XXI, un sistema globalizado, complejo, cambiante, fragmentado y donde el organizado, estratificado y regulado sistema de Estados Westfaliano coexiste con otro mundo mucho más anárquico y confuso donde interactúan los actores excluidos del primero: territorios sin Estado, grupos insurgentes, bandas terroristas, empresas multinacionales, ONG o contratistas militares privados. Las complejas y difíciles relaciones existentes entre estos dos *mundos de la política* (Rosenau, 1990) que responden a intereses y dinámicas contradictorias, marcarán indefectiblemente la agenda internacional en las próximas décadas.

¿Y cuáles pueden ser las implicaciones militares de estas dinámicas estratégicas? Posiblemente, la más importante es que la complejidad del mundo actual ha difuminado

la frontera que tradicionalmente existía entre la paz y la guerra. Hoy en día, los conflictos se sitúan en una amplia zona gris caracterizada por una gran indefinición normativa, estratégica u operativa en la que factores ajenos a los estrictamente militares influyen en el curso de la contienda.

Además, mientras ha disminuido la probabilidad que se desate una guerra entre dos o más países avanzados, han aumentado los conflictos que se producen dentro de un mismo estado, ya sea porque sus instituciones no proporcionan los servicios básicos a su población o porque este se encuentra en proceso de descomposición debido a dinámicas internas (NIC, 2008). En general, estas crisis están motivadas por factores culturales, étnicos, religiosos o por el control del poder y de los recursos, enfrentan a ejércitos regulares contra una amplia gama de fuerzas irregulares (guerrillas, grupos criminales, organizaciones terroristas o señores de la guerra) y sus efectos pueden perturbar el equilibrio regional y global.

Tampoco deben descartarse agresiones directas contra los intereses de Occidente. Aunque los agresores podrían emplear armamento avanzado, la superioridad militar convencional de las naciones occidentales les forzarán a utilizar medios y procedimientos asimétricos. Evitarán el combate directo, prolongarán el conflicto, manipularán a la opinión pública y emplearán una amplia gama de métodos contrarios a los usos y costumbres de la guerra con el objeto de debilitar y alienar la opinión pública de las naciones avanzadas, condicionando así sus decisiones políticas.

Mención especial requieren las acciones terroristas indiscriminadas. Tanto si son realizados por actores no estatales o patrocinados por un estado, estos actos son difíciles de predecir e impedir, pueden ocurrir en cualquier momento o lugar y sus efectos psicológicos son, en general, mucho mayores que el daño físico que pueden causar. Además, el esfuerzo de ciertos grupos por dotarse de armamento de destrucción masiva plantea una grave amenaza a la seguridad global. De hacerse realidad esta situación, constituiría un peligroso escenario dada la imposibilidad de emplear los tradicionales mecanismos de disuasión y respuesta.

Aunque de menor intensidad que los riesgos derivados de la proliferación de armamento de destrucción masiva o los actos terroristas, el crimen organizado en sus distintas formas (tráfico de drogas, personas, armas, sustancias tóxicas, piratería, contrabando, blanqueo de dinero, etc.) constituye otra amenaza global (Glenny, 2008). Estos grupos –que tienden a organizarse en redes internacionales y mantener relaciones con una amplia gama de actores– no solo plantean graves riesgos para la seguridad ciudadana y los intereses nacionales en el extranjero, sino que pueden presentarse como un actor en los conflictos en los que intervenga la comunidad internacional.

Este conjunto de elementos han impuesto nuevos desafíos para las fuerzas armadas, que deben estar en condiciones de llevar a cabo una amplia gama de misiones. No solo deben responder con rapidez a crisis de distinta naturaleza e intensidad que puedan surgir en cualquier punto del planeta; sino que una vez allí deben realizar, de forma autónoma o sumando esfuerzos multinacionales, una gran variedad de acciones (desde ope-

raciones de ayuda humanitaria a acciones de combate) contra adversarios muy diversos (ejércitos regulares o fuerzas irregulares) y en cualquier ambiente.

Además, las experiencias bélicas recientes ponen de manifiesto que cualquier ejército avanzado opera en un complejo marco, en el que factores ajenos a los militares –como pueden ser los de tipo legal, social, ideológico o mediático– pueden condicionar el curso y determinar el desenlace de las operaciones militares (Smith, 2005).

Paralelamente, mientras las fuerzas armadas de las naciones avanzadas están sujetas a estándares de legitimidad que condicionan sus operaciones (restricciones al empleo de la fuerza, reglas de enfrentamiento, limitación de bajas y reducción de efectos colaterales), la mayoría de sus potenciales adversarios no contemplan estas limitaciones, por lo que actúan ajenos a los usos y costumbres de la guerra tradicionalmente aceptados por la comunidad internacional.

Además, el escenario urbano impone modos de acción novedosos a las unidades regulares, enfrentadas al desafío de combatir grupos o facciones hostiles o potencialmente hostiles mezclados con la población civil. Igualmente, la presencia de los medios de comunicación social en todas las áreas de actuación de los ejércitos puede tener importantes efectos sobre las operaciones al influir sobre sus pautas de actuación, a su relación con la opinión pública, a la seguridad de la operación y a la superioridad en el control de la información (Desportes, 2009).

Y si todo esto no fuera suficiente, los complejos e inciertos retos que entraña el entorno estratégico demandan nuevas formulas y procedimientos que permitan coordinar y armonizar las acciones militares y civiles a la hora de abordar las crisis internacionales. Bien se plantee en el contexto de la coordinación interagencias (*Whole-of-Government Approach*) o la integración multinacional (*Comprehensive Approach*), la aplicación práctica de cualquier Enfoque Integral a las operaciones comportará un cambio muy importante en la forma de plantear y conducir las operaciones militares en todo el espectro.

En conclusión, el entorno de seguridad y sus implicaciones militares aquí presentadas muestran como el sistema internacional actual se caracteriza por la complejidad, el dinamismo, la heterogeneidad y la pluralidad: un mundo plenamente globalizado donde la modernidad coexistirá con la tradición; un mundo fragmentado donde el Estado-Nación y las tradicionales potencias convivirán con gobiernos débiles o en descomposición, poderes emergentes y actores no estatales; un mundo incoherente en el que el poder de las ideas coexistirá con la geopolítica; un mundo en conflicto permanente donde las tradicionales amenazas a la paz, seguridad y estabilidad global se combinarán con nuevos riesgos de distinta naturaleza e intensidad que requerirán respuestas integrales de la comunidad internacional; un mundo en el que la supremacía militar convencional de Occidente de poco servirá para enfrentarse a unos adversarios futuros que explotarán las enormes vulnerabilidades de nuestras sociedades posmodernas; un mundo en el que a pesar de los grandes cambios experimentados por los medios, métodos y formas de hacer la guerra, su naturaleza como hecho social, violento, generador de sufrimiento humano y con un desarrollo altamente aleatorio, permanecerá inalterada.

En definitiva, tenemos frente a nosotros un entorno estratégico en el que coexistirán los *dos mundos de la política*: uno articulado en torno al Estado-nación y con una fuerte regulación formal y otro difuso y anárquico con múltiples centros de poder e influencia. Solamente siendo conscientes de esta realidad se podrán articular estrategias realistas para influir activamente en este contexto internacional y no ser meros espectadores en la construcción del nuevo orden mundial del tercer milenio.

BIBLIOGRAFÍA

- Bunker, R. (ed.) (2008), *Criminal-States and Criminal Soldiers*, Nueva York: Routledge.
- Castells, M. (1997), *La Era de la Información: economía, sociedad y cultura*, Madrid: Alianza.
- Colom, G. (2008), *Entre Ares y Atenea: el debate sobre la Revolución en los Asuntos Militares*, Madrid: IUGM.
- Desportes, V. (2009), *La guerre probable*, Paris, Economica.
- Gelb, L. (2009), *Power Rules. How Common Sense can Rescue American Foreign Policy*, Nueva York: Harper Collins.
- Glenny, M. (2008), *McMafia: Crime without Frontiers*, Londres: The Bodley Head.
- Gray, C. (1997), *Postmodern Wars: The New Politics of Conflict*, Guilford Press, Nueva York.
- Hoffman, F. (2007), *Conflict in the 21st Century: the Rise of Hybrid Wars*, Arlington: Potomac Institute for Policy Studies.
- Naím, M. (2006), *Ilícito: cómo el contrabando, los narcotraficantes y la piratería desafían la economía global*, Madrid: Debate.
- National Intelligence Council (2008), *Global Trends 2025: A Transformed World*, Washington DC: U. S. Government Printing Office.
- Pérez Triana, J. (2010), *Guerras Posmodernas*, Barcelona: ElCobre.
- Rosenau, J. (1990), *Turbulence in World Politics: A Theory of Change and Continuity*, Princeton: Princeton University Press.
- Smith, R. (2005), *The Utility of Force: The Art of War in the Modern World*, Londres: Allen Lane.

SEGURIDAD GLOBAL UNA NUEVA PERSPECTIVA EN UN MUNDO GLOBAL

FERNANDO MARTÍN CUBEL

Ldo. en Historia Moderna y Contemporánea.

Universidad de Zaragoza

Máster en Relaciones Internacionales

«Nuestra nueva concepción de la seguridad en el Hemisferio es de alcance multidimensional, incluye las amenazas tradicionales y las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad de los Estados del Hemisferio, incorpora las prioridades de cada Estado, contribuye a la consolidación de la paz, al desarrollo integral y a la justicia social, y se basa en valores democráticos, el respeto, la promoción y defensa de los derechos humanos, La solidaridad, la cooperación, y el respeto a la soberanía nacional»

RESUMEN

La Seguridad es, sin duda, uno de los aspectos definitorios del Sistema Internacional, en realidad es consustancial al mismo, y debe ser puesto en relación directa con la gestión que el Sistema Internacional hace de la Realidad Internacional. En el presente es la misma realidad, caso de la Globalización, la que determina y «marca» el desarrollo y praxis de la seguridad, no pudiendo ser entendida dicha seguridad sin un profundo conocimiento de la misma. El presente documento reflexiona sobre dicha cuestión, destacando que no podemos perder de vista la evolución del Sistema Internacional hacia un modelo Global. A su vez el impacto de la Globalización, y por tanto del desarrollo de una Seguridad Global ante las nuevas amenazas, desafíos y conflictos, que en su naturaleza modifican la reflexión y actuación sobre los mismos, para finalizar con un ejemplo de cómo es posible atender y entender.

Seguridad Global a través de la experiencia de la OEA, en su documento de trabajo sobre Seguridad Hemisférica de 2001.

INTRODUCCIÓN

Y de repente nos sacuden en los inicios de 2011 las protestas de las poblaciones en el norte de África, en un escenario de desesperanza social, económica, y política; podemos por un momento pensar en su afección en la seguridad internacional, bajo un prisma de un análisis abierto, multidisciplinar, multidimensional, en cuestiones como: el impacto sobre los Estados afectados, ya que estas protestas inciden de forma y manera primordial en uno de los pilares que sostienen a los mismos, como es su propia **legitimidad**. A la vez, estos movimientos de protesta son la demostración palpable de la incapacidad estatal por gestionar cometidos básicos respecto a su población. Y, por último, la profunda incidencia en la esfera de la lucha antiterrorista islámica. Respecto a la actual situación del terrorismo en Pakistán, ¿la sola línea de actuación militar permite creer que se pueda alcanzar unos objetivos satisfactorios, sin tener presente otros ámbitos de «lucha», caso del desarrollo de un sistema educativo, la importancia a un adecuado nivel desarrollo humano, implicación de terceros países, situación de Cachemira, la búsqueda de las fuentes de financiación del terrorismo?

La guerra contra el Narco en México ¿la naturaleza y dinámicas de esta amenaza interna desgastan el papel legitimador del estado y hacen aflorar otros serios problemas latentes en la nación mejicana, ante la falta de un enfoque integrador y global del mismo?

También en el inicio de esta comunicación quisiera no olvidar al Sr. Carl Sagan, astrónomo quien expresó que «no existe mayor verdad sagrada que el hecho mismo que supone reconocer la no existencia de verdades sagradas»¹, si trasladamos esta afirmación a la esfera de la Seguridad Internacional nos permite abordar la propia seguridad desde una visión global, abierta sin complejos y en una constante adaptación en la que no hay cabida a una simple constatación en la reflexión y praxis, y en consecuencia debe producirse la necesaria apertura a la realidad internacional, compleja, intensa donde destacan tres aspectos de la misma: **Globalización, Vulnerabilidad y Riesgo Global**.

En el transcurso del siglo XX la evolución del pensamiento en Seguridad Internacional resulta asombroso, se ha producido un salto cualitativo desde una arquitectura de análisis asentada en el pensamiento westfaliano-centralidad estatal (instituciones cualificadas en política internacional, espacios universitarios, así como los propios estados) a un profundo aperturismo a nuevos conceptos, marcos teóricos que indagan meticulosamente en las preocupaciones, y gestión de la Seguridad Internacional. En nuestro presente, esta constante aceleración de los acontecimientos, incorporación de nuevos puntos de vista y disciplinas académicas, así como la modificación de la misma realidad internacional en constante evolución, nos lleva a plantearnos: Por una parte, la evolución de las diferentes disciplinas académicas que introducen nuevas «marcas de reflexión» y, por otra parte, la Realidad Internacional versus Global, que nos provoca un mayor esfuerzo cognitivo en sus elementos tangibles como intangibles e interacciones y, consecuentemente, a un enriquecimiento en el debate sobre Seguridad. La Realidad desborda cualquier marco

¹ Carl Sagan. Cosmos. «Un viaje personal». Serie.

teórico que intente mantenerse aislado, sordo y constreñido respecto a la misma. Los acontecimientos que en ella se generan, necesitan de un enfoque de análisis y de una praxis fundada en la idea de globalidad.

En definitiva, me voy a centrar no tanto en explicar el sistema como en establecer a grandes rasgos los que considero como aspectos subrayables del estadio evolutivo del mismo, pero, para ello no quiero dejar de mencionar la siguiente reflexión que realiza Esther Barbe Izuel respecto a Sistema Internacional: «El Sistema Internacional está constituido por un conjunto de actores, cuyas relaciones generan un configuración de poder (estructura) debido al cual se produce una red compleja de interacciones (procesos) de acuerdo a determinadas reglas»².

SISTEMA INTERNACIONAL LIMITADO

Este sistema es dirigido por la «Esfera Occidental» (elementos políticos, militares, tecnológicos, económicos, culturales...) en amplios ámbitos de la Realidad Internacional, en la que, además, los actores estatales son los sujetos determinantes de las interacciones básicas así como del establecimiento del conjunto de reglas de juego del sistema (ejemplo Conferencia Berlín 1885). Dentro de este estadio evolutivo sistémico se inician interesantes modificaciones en las pautas y *modus operandi* del mismo, surgen algunos fenómenos de transnacionalización e intentos por establecer espacios institucionales que gestionen amenazas, desafíos del sistema –creación de la Cruz Roja Internacional en 1864–, es el inicio de la Uniformización económica mundial –caso significativo el Japón Meiji–, y se dan los primeros pasos a la posterior globalización tecnológica pero dentro de un estadio muy embrionario.

SISTEMA INTERNACIONAL OCCIDENTAL

Concluida la II Guerra Mundial, comienza a desarrollarse un nuevo sistema, sigue la prevalencia de la «Esfera Occidental», pero se produce la aceleración de los fenómenos tecnológicos, materializados en el inicio y masivo desarrollo de las tecnologías de la información y comunicación (televisión, radio, los esbozos de la Red informática ARPANET...) cuyas repercusiones se reflejarán tanto en los actores del sistema como en el conjunto de las interacciones del mismo. A la vez la Uniformización económica alcanza un importante estado de madurez; y, de intensificación en las relaciones internacionales (procesos de descolonización, nacimiento de nuevos actores no estatales, incremento y madurez de los contactos entre actores estatales y no estatales...), y por fin alcanzamos la primera experiencia global dentro del paradigma estatal como es en el acontecimiento de la Guerra Fría: Enemigos globales tanto a nivel técnico-militar, como político, económico, cultural, geográfico; y con la plena capacidad de destrucción mutua y global, un conflicto que afecta a los actores directa e indirectamente implicados en la misma, así como a sus repercusiones que son globales.

² Esther Barbe Izuel. **Relaciones Internacionales**. Editorial Tecnos, S A. Madrid. 1ª Edición. 1995 115 págs.

Por último, dentro de este proceso evolutivo acontecen dos fenómenos: En primer lugar, el inicio de la erosión del **«paradigma estatal»**, los propios estados comienzan a no ser capaces de gestionar y dar soluciones adecuadas a las amenazas, desafíos, así como llevar a cabo un adecuado control del sistema. En segundo lugar, en la propia evolución del sistema nacen **nuevas realidades** que hasta entonces no existían en la Agenda de Seguridad, y que van a tener un estimable protagonismo: es el caso de la realidad económica-financiera, los problemas cada vez más subrayables de tipo medioambiental, los efectos del Crimen Internacional y del Narco, la presencia y transformación del terrorismo, los conflictos sobre recursos energéticos, control de Armas Ligeras, etc.

GLOBALIZACIÓN

En el nuevo sistema existe un incremento en las relaciones, es un espacio compuesto por unas densas y complejas redes en las Relaciones Internacionales y donde da lugar a una directísima interrelación entre las actuales plataformas tecnológicas de información y comunicación con los actores del sistema, relaciones caracterizadas por su intensidad y globalidad –**Conectividad Transplanetaria**–. Ello nos presupone las posibles conexiones entre diferentes puntos del mundo. Surge una evidente tensión entre lo que se entiende como Relaciones Internacionales y las Relaciones Globales, Caterina García Segura expresa al respecto «el carácter integrador y totalizador en dos sentidos: en primer lugar, en tanto que crea un todo que es resultado de múltiples procesos interdependientes, y, en segundo lugar, en tanto que esos procesos siguen una lógica transnacional hegemónica o de penetración que conlleva un tendencia homogeneizadora»³.

A la vez, el sentido territorial comienza a tener un papel secundario, motivado por fenómenos como la simultaneidad e instantaneidad, procesos intensos de regionalización, el valor de comunidad territorial es constantemente erosionado, ya que a través de las redes nacen y se desarrollan nuevos supuestos de comunidades virtuales –**Suprateritorialidad**–. Y unido a ello, una mayor incorporación de nuevos actores que se añaden en esta nueva arquitectura global de un rápido y fácil desarrollo⁴.

Caterina García Segura expone con suma lucidez las siguientes dimensiones de la Globalización⁵: *Dimensión política-institucional, proliferación de nuevos actores que in-*

³ Caterina García Segura, **«La globalización en la Sociedad Internacional Contemporánea»: dimensiones y problemas desde la perspectiva de las Relaciones Internacionales**. Cursos de Derecho Internacional de Vitoria/Gasteiz 1998. Madrid: Tecnos/Universidad de País Vasco. 5 págs.

⁴ Un ejemplo de nuevos actores es el que representa la red terrorista Al-Qaeda, Manuel Castells, buen conocedor del mundo global reflexiona sobre la misma: «Es un movimiento social, conformado por un conjunto de redes islámicas globales, con una acción colectiva global y cuyo objetivo es cambiar los valores dominantes y las instituciones...; Es una red que conoce muy bien las tecnologías más avanzadas; Es una organización de red de redes sin estructura control/mando; Cuando el Estado ataca a este actor, solo puede destruir nodos de la misma, y la misma red tiene una alta capacidad de reconfiguración de la red y de Autoreproducción. Manuel Castells. **Observatorio Global. «Crónicas de Principios de Siglo»** La Vanguardia. Ediciones S A. Barcelona. 43 págs. y ss.

⁵ Caterina García Segura, **«La globalización en la Sociedad Internacional Contemporánea»: dimensiones y problemas desde la perspectiva de las Relaciones Internacionales**. Cursos de Derecho Internacional de Vitoria/Gasteiz 1998. Madrid: Tecnos/Universidad de País Vasco. 10-11 págs.

teractúan, el paradigma estatal pierde la centralidad en el sistema. Dimensión política-normativa, manifestada en las correspondientes estandarizaciones de normas o leyes. Dimensión psicológica, hay cada vez más una mayor toma de conciencia individual y colectiva del mundo. Dimensión ideológica, existe una cierta necesidad de aglutinar los elementos positivos de esta en ideas. Dimensión ecológica, toma de conciencia respecto a los riesgos medioambientales. Dimensión cultural, donde hay una cierta convergencia en gustos, valores...

SEGURIDAD GLOBAL. ¿Obsolencia no programada?

Aspectos a tener presente en el ámbito de la Seguridad Global, la aceptación empírica de los cambios en la naturaleza de las amenazas a la seguridad y en la forma de gestionarlos; los avances en nuestra capacidad para entender la interdependencia entre seguridad de los ciudadanos a través del mundo; y, los cambios institucionales en la estructura de la Seguridad a nivel nacional e internacional, para hacer frente a la nueva situación.

Estas realidades incluyen el establecimiento de redes internacionales del crimen, terrorismo así como aspectos de cooperación y colaboración internacionales en la solución de los problemas. Sabine Alkire explica que «se han modificado los tipos de inseguridad a los que la gente debe enfrentarse y además han cambiado las posibilidades institucionales de atenuar estas inseguridades. Tanto en los niveles locales, nacionales como internacionales estamos asistiendo a la necesidad de una reconceptualización del significado de la Seguridad»⁶.

Se produce una mayor incompatibilidad entre las nuevas amenazas a la seguridad y las respuestas que se dan, las relaciones de interdependencia irrumpen con fuerza y cuestionan la utilidad conceptual en la división establecida entre los ámbitos de la Seguridad Interior y Exterior, entre la Seguridad de los Estados y de la gente.

La capacidad de gestión soberana del Estado está erosionada y queda limitada, en consecuencia nuestra actual arquitectura de seguridad se sume en un proceso de transformación ante las nuevas amenazas⁷. Y, no debemos perder de vista –aunque resulte pesado en esta idea–, que la propia globalización intensifica la crisis del modelo Estado-Nación, ya que ámbitos tradicionales de actividad y responsabilidad estatal (Defensa, Economía, Salud, Seguridad Interna...) ya no pueden garantizarse sin una estrecha gestión multilateral de colaboración en cuestiones como: Pobreza, Crisis Económica, Terrorismo, Degradación Medioambiental, Crimen Organizado, Armas de Destrucción Masiva,

⁶ Alkire S et Al. Human Insecurity in a Global World. «**Concepts of Human Security**». Global Equity Initiative, Harvard University. Cambridge. 19 págs.

⁷ Jorge Nef expresa: «La seguridad e inseguridad están vinculadas en todos los niveles del sistema. La Seguridad micro es afectada por la inseguridad macro, y la seguridad del conjunto tiende a ser afectada por la inseguridad en los micro-niveles» Jorge Nef et Al. **Seguridad Humana y Vulnerabilidad mutua. Seguridad Humana y prevención de conflictos y paz.** UNESCO, FLACSO-CHILE. Santiago de Chile. 47 págs.

Piratería, etc. Los Riesgos se transforman, son amenazas transnacionales con efectos globales, con dirección indefinida y consecuencias incalculables⁸.

EJEMPLO DE SEGURIDAD GLOBAL. OEA: Reflexiones sobre seguridad hemisférica⁹

Como última aportación a esta comunicación quiero incorporar una de las cuestiones del trabajo preparatorio realizado por la Organización de Estados Americanos (OEA) para la Cumbre de Seguridad en México, octubre de 2001, y que se planteo a todos los estados miembros de la OEA: *¿Cuáles son, a juicio de su gobierno los riesgos, amenazas y desafíos que confrontan la seguridad en el Hemisferio? En este contexto, ¿Cuáles son, a juicio de su gobierno, las consecuencias políticas que suscitan las denominadas «nuevas amenazas» a la seguridad hemisférica?*

En el conjunto de los documentos de trabajo hay una prevalencia de todo un conjunto de amenazas que de forma y manera constante aparecen repetidamente y son: Inmigración ilegal. Terrorismo. Enfermedades infectocontagiosas, Pandemias y la cuestión de VIH-SIDA. Deterioro Ambiental unido a los Desastres Naturales, y todo lo relativo a la Contaminación ambiental, en este apartado algunos estados afloran una gran sensibilidad en actividades como es el Traslado de desechos nucleares, el Tráfico de materias peligrosas y sobre todo los accidentes de tipo nuclear y biológico. La Corrupción, como fenómeno vinculado a la acción tradicional de los propios países y a su vez, a la actividad de las redes internacionales del crimen, las repercusiones en el ámbito de lo político, social, en las propias comunidades y organización institucional. Insistencia en un desafío tradicional como es el principio de No Injerencia y respeto a la Soberanía. Pobreza en esta cuestión las variables son también caso de pobreza extrema o la reflexión sobre la desigualdad en la distribución de rentas. Algunos estados establecen nexo de unión entre pobreza con acceso a servicios básicos de educación y sanidad (ejemplo El Salvador) Narcotráfico y establecimiento-actividad de las Redes Internacionales del Crimen, son dos amenazas que tienen una estrecha relación, y a la que se le vinculan todo un conjunto de actividades como: Tráfico ilegal de armas, de personas, Lavado de Dinero, Tráfico-Consumo de Drogas. Ciber crimen.

El conjunto de Amenazas, Desafíos, y Riesgos conforman un «nuevo bloque» en el que la importancia de las amenazas y riesgos tradicionales pierden su centralidad. Este «nuevo bloque» produce unas consecuencias negativas en la propia estabilidad local, estatal, regional: Desestabilización en la gobernabilidad y pérdida de la fortaleza; en la acción institucional y estabilidad política; Desestabilización en las propias comunidades;

⁸ Miryam Villanueva Ayón señala que «Existen nuevas fuerzas y actores con multiplicidad de motivaciones (políticas, económicas, sociales, delictivas, culturales y tecnológicas) a nivel regional, nacional e internacional». «Las más intensa manifestación de fenómenos que ocupaban un perfil menor en el escenario internacional de la Guerra Fría, que ahora son considerados como amenazas no tradicionales a la seguridad internacional» catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/lri/.../capitulo1.pdf 45 págs.

⁹ Documentos de trabajo extraídos de la siguiente dirección, que referencia a la labor realizada por los siguientes estados: Bahamas, Paraguay, El Salvador, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, Argentina, Panamá, Brasil, Rep. Dominicana, Venezuela y SSR (Antigua y Barbuda, Dominica, Granada, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía). <http://www.apps.oas.org/cshdocs/DefaultSPA.aspx?Lang=SPA>.

Impacto negativo en el desarrollo económico. El Salvador expresa «que se da un debilitamiento del estado de derecho, una degradación del clima de seguridad ciudadana y una falta de credibilidad en las instituciones democráticas».

CONCLUSIONES

En definitiva, la Seguridad Global no expresa un concepto creado simplemente, entre directivas sobre seguridad nacional, no representa un objeto de análisis preocupado en dar respuestas y ser fiel reflejo de una determinada forma de reflexión, gestión en seguridad. La Seguridad Global es producto de un presente complejo, global, de intensas relaciones, de una realidad que demuestra día tras día, la necesidad en la búsqueda de soluciones y de su gestión compartidas, creer que la simple reflexión nos lleva a establecer un marco seguro de seguridad es erróneo, muy al contrario partiendo del propio conocimiento de la realidad es cuando de verdad podemos gestionar una seguridad que apueste por la estabilidad, el desarrollo, la paz. El paraguas ONU, de las propias organizaciones supraestatales y regionales, y de los mismos estados, así como de otros actores no estatales demuestran no ya una cierta sensibilidad y preocupación, sino también, de un cúmulo de experiencia que nos permite pensar en una Seguridad Global como una realidad. Las cuestiones que afectan a nuestra seguridad deben analizarse con una profunda voluntad de trabajo que nos permita hacer frente a los interesantes retos de nuestro presente global.

BIBLIOGRAFÍA

- Manuel Castells. Observatorio Global. «Crónicas de Principios de Siglo» La Vanguardia Ediciones SA. Barcelona. 2006. 446 págs.
- Juan Pablo Fernández Pereira. Seguridad Humana. Tesis Doctoral Programa de Doctorado en Seguridad y Prevención UAB. Junio 2005. 494 págs. http://www.udh.ed/cr/multic/Web_Services/Files.ashx?/ike D=6437.
- OEA. Documento Seguridad en las Américas. Conferencia Especial sobre seguridad Ciudad de México. México. Octubre 2003. 13 págs. [//www.oas.org/es/ssm/CE00339S03.pdf](http://www.oas.org/es/ssm/CE00339S03.pdf).
- UE. Documento. Una Europa segura en un mundo mejor. Estrategia Europea de Seguridad. Bruselas. Diciembre 2003. 14 págs. www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIES.pdf.
- UE. Documento. Proyecto de Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea. «Hacia un modelo europeo de Seguridad». Bruselas. Febrero 2010. 18 págs. www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/librairie/.../QC3010313ESC.pdf.
- Martin Hilbert y Osvaldo Cairo Editores. ¿Quo Vadis, tecnología de la información y de las Comunicaciones? Febrero 2009. Colombia. Naciones Unidas y CEPAL. 373 págs. www.eclac.org/cgi.../getProd.asp?

Caterina García Segura. «La Globalización en la Sociedad Internacional contemporánea; dimensiones y problemas desde la perspectiva de las Relaciones Internacionales». Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz. 1998. Tecnos/U. P. Vasco. 1999. 315-350 págs.

Esther Barbe Izuel. Relaciones Internacionales. Editorial Tecnos SA. 1995. Madrid. 307 págs.

DEL DESPOTISMO HIDRÁULICO A LAS GUERRAS POR EL CONTROL DEL AGUA

ANTONIO BARRANCO MORA

**Licenciado en Antropología Social y Cultural, Diplomado en Altos
Estudios Internacionales, Especialista Universitario en Servicios
de Inteligencia y Estudios de Criminología, DUE.
Asesor del Ayuntamiento de Valencia en áreas de Protección Civil
o Cooperación**

RESUMEN

Autores como, Karl Marx, Karl Wittfogel, Frank Westerman y otros escritores hablan del control del agua como forma de dominio de la humanidad. A más obra «faraónica» sobre el control del agua, más despotismo y conflictos con el consiguiente desalojo y desplazamiento de almas de su lugar de origen. Da igual que la idea sea para capacidad de explotación agraria, o producción de energía eléctrica.

En los tiempos actuales, el control de más de 158 cuencas fluviales, sin acuerdo entre dos o más naciones, puede ser motivo de conflicto. Egipto vive con temor el momento en que Etiopía o Sudán aumenten el consumo de agua (cosa que sería evidente por la hambruna y falta de evolución de la zona) o que el temido cambio climático reduzca, drásticamente, el caudal del Nilo (el segundo río más largo del mundo). Brasil (el Amazonas, el río más largo del mundo), Venezuela, Canadá, Chile, Nepal, China (el Yangtsé, el mayor río de Asia), son ejemplos de actuaciones fluviales estratégicas. Pero, no solo son objetivos estratégicos los ríos, lo son los lagos, los hielos polares e inmensos depósitos de agua fósil que se encuentran en distintas zonas del mundo, en especial bajo el desierto del Sáhara.

El agua es motivo de conflicto político entre regiones de muchos países del mundo, como ejemplo, citaremos a España, aunque no se escapan a ello, los propios Estados Unidos. El agua es un bien necesario para la humanidad que supera, en estos momentos, al petróleo. ¿Será motivo de guerra entre países? Canadá ya posee una Directiva elaborada por el Ejército en previsión de esta eventualidad. Hay quien afirma que detrás

del conflicto de Libia existe el interés por el agua fósil del subsuelo. Los países, hasta la fecha, a pesar de rivalidad por el agua se han entendido, el agua es demasiado importante como para luchar.

ANTECEDENTES

El agua es el principio de la vida. A orillas de cuencas fluviales, lagos, etc., se asentaron y se asientan animales y, de entre estos, los primeros homínidos, australopitecos, etc., es decir, los que dieron origen al homo sapiens sapiens, el hombre actual. Desde hace más de 6.000 años en Sumeria, entre el Éufrates y el Tigris, la agricultura de esa zona de Mesopotamia tuvo tal éxito con abundantes cosechas que un gran sector de la población pudo ser liberado de la recolección, producción de alimentos y de esta manera dedicarse a tareas administrativas, guerreras y ceremoniales. Surge así, el nacimiento del estado como órgano de poder. Avanzando en el tiempo y en el siglo II, a. C., en época de los faraones y la primera dinastía Han, los egipcios, gracias al aprovechamiento de las aguas del Nilo, se permitieron mejorar los cultivos liberando a una masa más amplia de trabajadores que procuró la creación de pirámides y un potente ejército. Lo mismo ocurría con otras civilizaciones, la maya, por ejemplo.

Karl Wittfogel, un antiguo comunista y sinólogo alemán que emigró a los Estados Unidos en los años treinta para escapar de los nazis, retomó esa idea de Marx y la desarrolló en su libro *Oriental Despotism: a Comparative Study of Total Power* (1957), en el que sostuvo que en Asia se produjo un absolutismo más completo y opresivo que en Occidente porque se había desarrollado sobre la base de «sociedades hidráulicas» en las que reinaba el «terror total y la sumisión total».

Según Wittfogel, en el siglo XX, el estalinismo y el maoísmo fueron faraónicos en su aplicación del terror, en sus respectivos cultos a la personalidad y por la forma como exaltaron propagandística y políticamente sus gigantescas obras públicas, que incluyeron represas y sistemas de regadíos construidos sobre la base del trabajo forzado de cientos de miles de presos políticos. El paradigma de esa megalomanía fue el desvío de los ríos tributarios del mar de Aral, el cuarto mayor lago interior del mundo, por órdenes de Stalin para irrigar cultivos de algodón, lo que lo desecó hasta casi su virtual extinción.

Hoy aproximadamente dos tercios de las corrientes fluviales del planeta pasan por encima o a través de algún tipo de dique y el 20% de la electricidad a escala global es de origen hidroeléctrico. Brasil, Canadá, Venezuela, Chile y Nepal, entre otros, están construyendo o proyectando nuevas presas. Y China está terminando la madre de todas ellas: la de las Tres Gargantas, en el Yangtsé, el mayor río de Asia, en el que será el mayor proyecto hidráulico de la historia y que desplazará a dos millones de personas a cambio de mejorar la navegación en el río, controlar sus crecidas y aumentar un 10% la capacidad hidroeléctrica china.

Wittfogel plantea una idea convincente: que el agua de río, por ser móvil y manipulable, es esencialmente diferente de todos los demás recursos naturales. El empleo de grandes concentraciones de agua requiere de aparatos administrativos capaces de

de dirigir equipos masivos de trabajadores. Según su interpretación, ello requiere una estructura rigurosamente jerárquica, con un pueblo de esclavos en la base y un potentado solitario en la cúpula rodeado de una corte aduladora y paralizada por el miedo. Y como ejemplo de ello ponía a los Estados comunistas de partido único. Por el contrario Holanda y Japón son ejemplos de ello. En España el Plan Hidrológico Nacional para llevar las aguas del Ebro al sur solo podría llevarse a cabo bajo condiciones estrictamente democráticas. La coexistencia armónica entre la civilización y la naturaleza siempre será una tarea ardua.

CONFLICTOS INTERNACIONALES

Desde 1948 se han registrado 37 incidentes por el tema del agua de los cuales 30 se produjeron entre Israel y sus vecinos, según la base de datos de conflictos transfronterizos sobre el agua de la ONU.

Asia, Iberoamérica y África son las regiones donde las tensiones por el agua potable, la irrigación y la energía hidráulica podrían empeorar debido al crecimiento de la población, a las malas planificaciones y a la falta de entendimiento. En África hay disputas sobre ocho ríos, en especial en el sur. En Asia hay seis, la mayoría en la región suroccidental, es el Salween el más conflictivo nace en el sur de China y se extiende a través de Birmania y Tailandia, y donde la construcción de presas y proyectos de desarrollos planeados por cada país son incompatibles entre sí. Otro lugar de riesgo es la cuenca del río Okavango, en el sur de África, que se extiende por parte de Angola, Botsuana, Namibia y Zimbabue.

El mundo árabe merece especial atención por su evidente falta de agua, pues esta se consume con más rapidez que la lluvia se deposita en el subsuelo. Países como Irak, con independencia de sus ríos, ven como el 30% de la tierra ha sido abandonada debido a la salinización.

El problema de Israel y los territorios palestinos también tienen un trasfondo en el que el agua es protagonista. El agua queda al margen de la agenda. En Ramallah, Palestina recibe el 8,2% del agua de la zona, frente al 57,1% que toma Israel. En los Altos del Golán, por ejemplo, el primer motivo de ocupación es este recurso.

Otro problema añadido es que muchos de los tratados para el aprovechamiento de cuencas hidrológicas supranacionales se realizaron en la época colonial. Después de la Segunda Guerra Mundial y tras la descolonización, muchos países afectados, no reconocen acuerdos ni derechos ni obligaciones.

Más de 145 países comparten 263 cuencas hidrográficas transfronterizas en el mundo, es decir, que dos o más países son atravesados por ríos. Esto afecta a más del 40% de la población mundial y la no despreciable cantidad del 60% del agua dulce del mundo. De ellas, 158 cuencas fluviales son compartidas por dos o más naciones sin acuerdo de cooperación.

El programa de Medio Ambiente de Naciones Unidas (PNUMA) considera zonas de problema latente a 18 naciones por el riesgo de futuros conflictos por el agua en los próximos años. Citaremos como zonas problemáticas el entorno del río Ganges que comparten Bangladesh, China, Nepal y, que a pesar de la evidente abundancia de agua y potencial hidroeléctrico, su distribución es atemporal por los monzones, pero ante la ausencia de estos no se dispone del suficiente caudal hídrico. Tres estados: Irak, Siria y Turquía comparten las cuencas del Tigris y Éufrates, pero la falta de entendimiento de estos tres países puede originar motivos de conflicto, aunque por el momento estas cuencas no dan señales de crisis hídrica. El segundo río en importancia del mundo, es decir, el Nilo presenta problemas cíclicos de aumento y disminución de caudal. Todo este problema se ve acrecentado por el aumento de población en las riberas, consecuentemente, la urbanización y la industrialización de las orillas, cuestión que puede provocar conflictos en el futuro.

La «triple frontera», es decir, los acuíferos de Argentina, Brasil y Uruguay están bajo el punto de mira internacional, estos tres países firmaron un acuerdo para la protección ambiental y desarrollo sostenible apoyado por el Banco Mundial. Esta zona recibe el nombre de: Sistema Acuífero Guaraní (SAG). En la zona se preguntan: ¿Qué buscan las grandes instituciones internacionales como las Naciones Unidas o el Banco Mundial al repetir con insistencia que el agua será cada vez más escasa y que las guerras de este siglo serán a causa del agua?

Ese proceso del usufructo privado del agua, que se consolida mediante concesiones parciales o totales, se ha venido concentrando en manos de multinacionales como Monsanto Wells y Bechtel Co., las francesas Suez/división ONDEO (antes Lyonnaise des Eaux) y Vivendi, las españolas Aguas de Valencia y Unión FENOSA ACEX, o la inglesa Thames Water, entre otras. Es un proceso que ha sido posible a partir de que **«los Gobiernos están abandonando el control de las fuentes nacionales de agua al participar en tratados o arreglos comerciales tipo OMC o NAFTA, desde los cuales transfieren la gestión de los recursos hídricos hacia la iniciativa privada»**.

Siguiendo en la región, cabe citar la «Guerra del Agua» de Cochabamba, la tercera ciudad más poblada de Bolivia, que tuvo lugar entre enero y abril del 2000. Su detonante fue la privatización del abastecimiento del agua municipal que elevó el precio del preciado líquido. Se declaró la ley marcial y la policía boliviana mató al menos a una persona e hirió a 170, durante las protestas.

En Chile, la privatización del agua creó problemas similares..., es decir, que los problemas por el «oro azul» se extienden por todo el orbe desde tiempo inmemorial y se incrementan a medida que va pasando el tiempo.

EL CASO LIBIO

El norte de África lleva, ya tiempo, llamando la atención por las convulsiones sociales que reclaman cambios de Gobierno y Democracia. Libia no se escapa a esta demanda, es más, al parecer la guerra civil desatada está a punto de concluir cuando se escriben

estas palabras. El megalómano dirigente, Gadafi, entra en el cuadro histórico del despotismo hidráulico, aunque hay que reconocer que una región desértica como sus países vecinos, necesita para su desarrollo, además de petróleo, agua que la tienen bajo sus pies.

Bajo el nombre de «El Gran Río hecho por la mano del hombre» se esconde un gigantesco plan que obtiene el agua de las profundidades del desierto del Sáhara para transportarla a través de 4.000 kilómetros de enormes tuberías hasta las poblaciones del norte del país.

Los expertos calculan que este 'manantial', que data de la Edad del Hielo (hace 40.000 años), contiene entre 10.000 y 12.000 kilómetros cúbicos de agua. 1.300 pozos colocados de manera estratégica, y de más de 500 metros de profundidad, por el desierto que se expande por todo el sur de Libia.

A día de hoy, el proyecto ya provee de seis millones de metros cúbicos de agua diarios a las principales ciudades libias, como Trípoli, Sirte o Bengasi, entre otras (hay que recordar que un km³ equivale a mil millones de m³).

En total, el gobierno libio ha invertido hasta 25.000 millones de dólares. Todo financiado a través de los impuestos a las exportaciones de petróleo, al tabaco y al comercio internacional, para que a sus ciudadanos no les costase ni un euro, ya que Gadafi rehusó cualquier inversión o intromisión por parte de otros países.

GUERRAS COMERCIALES

En este contexto, se plantean diversos escenarios de guerras futuras por el control de las fuentes de estos recursos estratégicos esenciales para la existencia humana.

La crisis, sin embargo, también abre un buen número de oportunidades. El oro azul es ya un activo de inversión para el futuro. El pasado año, gestoras como Pictet Funds valoraban el sector en 260.000 millones de dólares, con una importante tasa de crecimiento del 6% anual.

La escasez de agua y la mala calidad de la misma han propiciado un gran número de oportunidades económicas, sobre todo, a multinacionales con el visto bueno de gobiernos de todo el mundo, en teoría, para mejorar el servicio. Corporaciones como las francesas Vivendi/Suez, la alemana RWE, que adquirió dos importantes empresas de agua, Thames Water en el Reino Unido y American Water Works, en Estados Unidos de Norteamérica.

En el mundo, el volumen de negocio supera el de la industria farmacéutica...

El banco de inversión Goldman Sachs destacaba recientemente las grandes posibilidades en la industria del agua, poniendo como ejemplo el crecimiento experimentado por empresas como la brasileña Sabesp, la inglesa Severn Trent, la estadounidense Pentair, la francesa Veolia o la española Ferrovial.

El Banco Mundial juega un papel clave, fomentando las privatizaciones, prestando dinero para las reformas en el sistema de agua, invirtiendo y finalmente como juez en caso de conflicto entre los inversionistas y los Estados.

EL FUTURO

De acuerdo con analistas, sociólogos, geólogos, estrategas, es decir, con un amplio abanico de expertos, la «gran guerra» que se avecina será por el agua potable y alimentos.

El ejército canadiense ha realizado un informe titulado **«El contexto de la futura seguridad 2008-2030»**, donde se adelantan algunas iniciativas para controlar parte de lo que pueda ocurrir.

El informe es un resumen de las futuras amenazas y de las posibles intervenciones militares en los próximos años.

La globalización es causante de numerosos problemas y contribuye a acentuar los aspectos sociales y económicos susceptibles de provocar inestabilidad. Las disparidades económicas, la superpoblación, las migraciones, la urbanización, las enfermedades, la pobreza y el fanatismo son potenciales factores desestabilizadores cuyos efectos, debido a la globalización, repercuten en todos los rincones del planeta.

En el prólogo del informe, el responsable de desarrollo del ejército, el mayor general S. A. Bearce, describe el documento como «una referencia» cuyo objetivo es «aportar a la institución de defensa un análisis sobre las tendencias geopolíticas, socioeconómicas, medioambientales, tecnológicas y militares actuales y emergentes, que tengan una incidencia en relación con la seguridad». El informe «se basa en una profunda investigación» que permitirá «trabajar en la planificación y en el desarrollo de las fuerzas armadas del futuro».

«Las Fuerzas Armadas se están preparando para responder a los cuatro rincones del planeta, debido a las guerras regionales y eventuales hechos violentos por la competencia de los recursos naturales. Las futuras operaciones militares debidas a la **multiplicación de motines provocados por el hambre** darán lugar a intensos combates», señala el documento militar canadiense.

Según el informe, entre los numerosos factores de desestabilización del planeta para los próximos años, el impacto ambiental ocupa el centro de atención. «En todo el mundo tendrán lugar fenómenos meteorológicos cada vez más violentos y cada vez más vinculados al cambio climático que **exigirán intervenciones militares**, desde misiones de socorro a las víctimas de catástrofes naturales hasta operaciones de estabilización a gran escala».

En un lapso de 20 años los problemas medioambientales, así como la escasez de agua y de alimentos, supondrán un **riesgo de desestabilización en regiones enteras**, estima el documento.

«Se prevé que las presiones causadas por las migraciones y los flujos de refugiados o de personas desplazadas conllevarán a un recrudecimiento de las tensiones étnicas, religiosas o territoriales, inestabilidad y, posiblemente, crisis de gobernabilidad en esos Estados», señala.

Estos resultados «se darán principalmente en las zonas costeras, donde habita el 75% de la población mundial, en especial entre los grupos de personas, los sectores de la economía y las localidades **sensibles a las variaciones climáticas** desde el punto de vista económico o ecológico».

Según el informe canadiense, los efectos del cambio climático serán severos y tendrán consecuencias catastróficas, especialmente sobre el deshielo de los casquetes polares, la subida del nivel del mar, la creciente desertificación y la disminución del rendimiento de los cultivos en ciertas regiones (especialmente en África), la transformación de hábitats, la **extinción de numerosas especies y la creciente propagación de enfermedades tropicales en las zonas templadas**.

«El aumento del nivel del mar y el deshielo de los glaciares aumentarán sin duda la superficie de tierras perdidas, mientras que las filtraciones salinas y la contaminación reducirán el acceso a los recursos de agua potable. La productividad agrícola de África caerá en picado» agrega.

Para los analistas que elaboraron el documento: «La pérdida de tierras de cultivo debido a la desertificación conllevará una disminución de las cosechas en un 50%». Además, «los glaciares del Himalaya desaparecerán sin duda hasta 2035, lo que privará a 750 millones de habitantes de la región del Himalaya-Hinde-Kush y China de su fuente de agua potable». Aunque, como hemos indicado anteriormente, al norte de China existe un Acuífero con un volumen de 5.000 millones de metros cúbicos de agua...

CONCLUSIONES

Como dice un informe de la ONU y en el marco del decenio internacional para la acción «El Agua Fuente de Vida, 2005-2011», hay que aprender para compartir.

La experiencia indica que los conflictos por el agua pueden manejarse por la vía diplomática. Según la ONU para la Agricultura y la Alimentación, desde el año 85 se han redactado más de 3.600 tratados relacionados con recursos hídricos internacionales.

Se insta a la negociación de Acuerdos jurídicos para compartir el agua, luchar contra la pobreza, estimular el desarrollo económico en las regiones procurando el uso equitativo de los recursos hídricos comunes, así como la distribución equitativa de sus beneficios y por supuesto, el buen aprovechamiento en riegos, tratamiento y reutilización del agua, y no causar daños sensibles a los vecinos.

Utilizar mecanismos para hacer cumplir los Acuerdos Internacionales y recomendaciones de los expertos.

El agua es un bien escaso e imprescindible para la vida, el agua debe llegar a todos los humanos, al desarrollo agrícola, ganadero, comercial, industrial, etc., por lo tanto, es un bien estratégico por el que deben velar todos los gobiernos. A las potencias corresponde regular este bien y procurar que este recurso sirva para la estabilidad en el mundo.

Las palabras del secretario de la ONU para el Medio Ambiente «El agua será motivo de guerra entre países en breve», fueron hechas en Nueva York por Klaus Toepfer, quien dirigía en 1998 el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), organismo con sede en Nairobi, Kenya. Esta profecía, aún no se ha cumplido, pero, dramáticamente, estamos al borde de ello. Es necesario que los gobiernos se esfuercen en una política medioambiental sostenible. El uso de energías alternativas y la conservación de los bosques y acuíferos.

El mal uso de los recursos nos ha situado al borde de la catástrofe ambiental.

Dejemos a nuestros hijos una naturaleza mejor de la que recibimos.

BIBLIOGRAFÍA Y RECURSOS

Barlow Maude y Clarke Tony. Documental «Oro Azul: La guerra del agua». Abril 2011.

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile «Las claves para comprender el problema del agua en China». Febrero 2011.

Esteban G. Manrique, Luis. «Ingenieros del alma: El Control del agua como metáfora del Estado». Abril 2006.

Frers, Cristián. «La próxima guerra... la guerra del agua».

Godelier, Maurice 1964. «Sobre el modo de producción asiático». Ediciones Martínez Roca, 1977.

Joannès, F. (dir.). Dictionnaire de la civilisation mésopotamienne, Paris, 2001.

Marques, Carlos. «La Crisis del agua en Iberoamérica». Sao Paulo, Brasil.OM.

Marx, Karl 1858. «Formaciones económicas precapitalistas». Siglo XXI Editores. México, 1971.

Méndez, Rafael. «10 claves de la guerra del agua». El país.com. Madrid 2008.

Perejil, David. «La guerra del agua en los territorios palestinos». 2009.

Rodríguez, Isabel. «Guerra del Agua. El agua se convierte en el “oro azul” del Siglo XXI».

Sapag, Roberto. «Chile: La guerra del agua». Revista Capital. 2009.

Ubal, Silvia. «La guerra por los recursos naturales. El agua». 2010.

Westerman, Frank. «Ingenieros del alma».

Wittfogel, Karl. «Oriental Despotism: a Comparative Study of Total Power» (1957).

www.buenastareas.com «Antropología Multinial».

www.ercofield.com «La ONU alerta del problema creciente de la gestión de los vertidos residuales en el Día Mundial del Agua».

www.greencross España. «Conflictos por el Agua». Julio 2011.

www.iarnoticias.com Freytas, Manuel «Pronostican una gran guerra por el agua potable y los alimentos». Febrero 2011.

www.informador.com «Científicos rusos reanudan en Antártida búsqueda del agua más pura y antigua». Enero 2011.

www.inspiration.org «Derecho al Agua».

www.noticiaslasexta García, Víctor «Libia o la primera Guerra del Agua».

www.nuevatribuna.es «Ecologistas recuerdan que es el Gobierno quien debe gestionar en la “guerra del agua”». Marzo 2011.

www.revistah2o.com «La guerra por el control del agua envasada».

www.taringa.net «La Guerra del Agua».

www.Unicef.es «El agua ayuda a borrar las marcas de la guerra en Georgia». 2009.

LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL LA INTELIGENCIA: FACTOR CLAVE EN LA NUEVA ARQUITECTURA INTERNACIONAL COMO RESPUESTA A LAS AMENAZAS GLOBALES

JOSÉ LUIS CRUZ BELTRÁN

**Investigador de la Sociedad de Estudios Internacionales
(Foro SEI) de Madrid. Licenciado en Derecho e Historia,
Máster-Doctorando en Paz, Seguridad y Defensa
Internacionales, Especialista Universitario en servicios
de Inteligencia y Diplomado en Altos Estudios Internacionales**

RESUMEN

El giro copernicano experimentado en el ámbito estratégico y geopolítico en las necesidades de defensa nacionales, así como la expansión del concepto de seguridad demandan una Estrategia de Seguridad Nacional (ESN)¹, requerimiento expreso de la Directiva de Defensa Nacional 01/2008 (DDN), para afrontar los desafíos en Seguridad y Defensa que presenta el nuevo entorno estratégico. Desde 2009, Javier Solana, ex secretario general de la OTAN y ex alto representante de la PESD y de la PESC, vino trabajando, dirigiendo un equipo multidisciplinar en su redacción, y dicho documento, fue aprobado finalmente, con fecha 24 de junio de 2011.

El contexto geopolítico y estratégico en el que se definió la Defensa Nacional, en los años 80 ha cambiado notablemente. Nuevos riesgos, nuevas amenazas y nuevos conceptos de defensa, han hecho que en las sociedades occidentales la Defensa pase

¹ Anunciada por el Gobierno de la Nación para ser publicada en noviembre de 2010, este documento ha sido aprobado y hecho público con fecha 24 de junio de 2011. Apareció publicado en la prensa de 29 de mayo de 2011, que el lunes 30 de mayo de 2011, el documento final iba a ser presentado en la reunión del Consejo de Defensa Nacional, presidido por su majestad el rey.

a ser un componente de un concepto mucho más amplio como es el de la Seguridad y que es necesario desarrollar.

No hay que olvidar que se exige que la inteligencia debe abarcar otros muchos campos, más allá del tradicional, por eso, y para no extender el trabajo fuera de unos límites razonables, solo se elige la «Inteligencia Económica», entre otras, para mostrar que la seguridad integral es un concepto complejo que exige la sinergia de muchos factores desde contar con unos eficaces servicios de inteligencia, hasta la voluntad política de emplear los recursos disponibles para garantizar la protección de los valores nacionales, del territorio y soberanía nacional y de la población española. (Basado en Davara. F)².

EL MARCO DE LA SEGURIDAD NACIONAL

El proyecto de la Estrategia de Seguridad Nacional tiene firmes apoyos en el marco exterior. El propio documento, al tratar los principios de acción internacional, menciona, como referencias básicas, a la Estrategia Europea de Seguridad y al concepto Estratégico de la OTAN, a los que debe unirse su anclaje en el sistema internacional representado por la Carta de San Francisco y la propia Organización de Naciones Unidas, considerada, en el documento, la cúspide del sistema de relaciones internacionales.

La Estrategia de Seguridad Nacional en relación a la Estrategia Europea de Seguridad

El escenario estratégico dibujado en ambas estrategias es parecido, siendo la complejidad, incertidumbre y potencial peligrosidad sus rasgos distintivos. Ambas coinciden en la difusa línea de separación entre seguridad interna y externa y se detienen en el análisis de los desafíos que presenta la globalización como potenciadora de riesgos según la ESN. Y en este escenario, la evaluación de las amenazas en cada una de ellas es clave para la comparación, ya que de su posterior confrontación con las capacidades existentes en sus ámbitos respectivos resultarán las bases para la formulación de las directrices políticas respectivas (líneas estratégicas en la ENS) para afrontarlas y fortalecer la Seguridad. El terrorismo internacional (y el nacional en el caso español) con tintes más graves en el primero, si está ligado al fundamentalismo religioso, la proliferación de armas de destrucción masiva, el crimen organizado y los conflictos regionales son, entre otras, las principales amenazas transnacionales comunes.

La actualización de la EES en (2008) y la ESN recogen nuevos riesgos derivados del cambio climático (un multiplicador de riesgos según la ESN) del uso de los avances tecnológicos, con mayor énfasis en el documento español, del ciberespacio, de las

² * Toda la información referente a «Inteligencia Económica» y concepto de «Seguridad Integral e Integrada» utilizada en este trabajo de investigación, es síntesis o extracto de la obra del profesor D. Fernando Davara Rodríguez. Rector de la SEI (*Sociedad de Estudios Internacionales*) Madrid.

turbulencias financieras o inseguridad económica y financiera (ESN), y de la seguridad energética configuran la lista, no exhaustiva, de amenazas y riesgos comunes.

Las estrategias europea y española reflejan similar cultura estratégica, basada en el poder blando, una suerte de aproximación posmoderna que, en asuntos de defensa y a pesar de las buenas intenciones, explica el tradicional escaso impulso dado a las iniciativas relacionadas con la Defensa Europea para disponer de autonomía en este campo, si se aspira a ser actor global, como se propugna en los documentos.

La Estrategia de Seguridad Nacional en relación al Concepto Estratégico de la OTAN 2010

En este caso el escenario internacional y las amenazas que se presentan tienen gran similitud, con coincidencia casi absoluta en las segundas. La diferencia reside en que la OTAN pone mayor énfasis en la inestabilidad más allá de los límites propios de la Alianza y de Europa, lógico porque está en juego su futuro. El CE2010 se subtitula Compromiso Activo y Defensa Moderna y engloba tres tareas principales: Defensa Colectiva, Gestión de Crisis y Seguridad Cooperativa.

La primera es central en nuestra Estrategia de Seguridad Nacional, y no requiere comentario adicional, excepto la relevancia prestada, de nuevo, al vínculo trasatlántico y a la lucha contra el terrorismo.

En otro ámbito las iniciativas de la Alianza en relación a la defensa antimisiles y ciberdefensa, que también están presentes en la ESN, están fundamentadas, la primera, en el «ataque informático a redes y nodos en Estonia»³, y la segunda, en la proliferación y creciente amenaza en la zona euro atlántica, lo que hace que se les deba prestar una atención real y actual, aunque sean conceptos próximos a lo «futurista».

La seguridad cooperativa, o promoción de la estabilidad en la ESN, es piedra de toque en la Alianza. Resalta la política de puertas abiertas de la OTAN a nuevas democracias europeas y el interés en promover las buenas relaciones con Naciones Unidas, características distintivas de la estrategia española. Respalda a la PESD; considera a la UE de «socio único y esencial» resaltando la necesidad de una asociación de amplio espectro y fuerte sinergia en las relaciones UE-OTAN, defiende la cooperación estratégica con Rusia, y preconiza profundizar en el diálogo mediterráneo⁴.

Ambas estrategias reflejan los esfuerzos para adaptarse a los retos del siglo XXI y cambios en la Seguridad, que tienen ámbito global y mayor perfil de seguridad, apuestan por ampliar las capacidades de gestión de crisis con enfoque integral (no nacional, ni siquiera regional, sino global) propugnan la cooperación con Rusia y demandan mayor flexibilidad.

³ Artículo de referencia en número 2 *Revista Atenea de Seguridad y Defensa*, «La Guerra Cibernética» de Davara Rodríguez, F.

⁴ La Alianza incluye también la Iniciativa de Cooperación de Estambul (cooperación con los países del golfo Pérsico) por la importancia geoestratégica de la zona a que alude.

LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL

La Seguridad Integral

En primer lugar hemos de reflexionar sobre las carencias del denominado «antiguo paradigma» de inteligencia y seguridad, aún siendo conscientes que sigue siendo vigente, para, posteriormente, realizar un planteamiento de las características genéricas de un nuevo enfoque proactivo, que fundamente la arquitectura de un nuevo modelo que sea capaz de dar respuestas adecuadas, teóricas y prácticas, a las amenazas que se ciernen sobre la libertad, la seguridad y el bienestar de los ciudadanos de las complejas sociedades de este nuevo siglo. El mundo del siglo XXI ha cambiado y los servicios de información occidentales más lúcidos son muy conscientes de que su misión tradicional (robar secretos de otros Estados Nación o evitar el robo de los propios para prevenir ataques militares o mermas a sus soberanías) ha quedado obsoleta.

La soberanía ha dejado de ser un todo impermeable que cada estado gestiona independientemente. Cuestiones como el terrorismo, ciberterrorismo, Internet y ataques cibernéticos, la protección y seguridad de infraestructuras críticas, el cambio climático, los flujos de población, la no proliferación de armas de destrucción masiva e incluso los abusos del capital financiero erosionan por igual la soberanía de distintos estados y plantean la necesidad de adoptar estrategias supranacionales. De esta forma observamos que lo transnacional prima sobre lo nacional.

En lo que atañe a la inteligencia, los enemigos y las amenazas han cambiado, y de ahí que las instituciones, personas y métodos deban adaptarse a los nuevos tiempos, es lo que podemos denominar la «revolución en los asuntos de inteligencia». La nueva ESN, sobre la cual versa este trabajo, comparándola con lo que «actualmente se encuentra en vigor» en España, y visto el «contenido» de la misma, así como otros datos que de se derivan de ella, nos lleva a entender que la ESN, entiende perfectamente el cambio de paradigma al que viene obligado tanto el concepto de seguridad, así como también lo relacionado con el nuevo modelo de inteligencia.

Al analizar el tema de la Seguridad en su sentido más amplio, debe hacerse con toda la magnitud del concepto y, consecuentemente, en todas sus dimensiones, incluyendo la pública y la privada, la física y la lógica, la ciudadana y la humana, etc., abordando la percepción de la seguridad de una forma global que conduzca a reflexiones sobre un enfoque integral.

Los atentados de septiembre de 2001 en Washington y Nueva York, de marzo de 2004 en Madrid y de julio de 2005 en Londres, sin olvidar los ataques en Bombay en noviembre de 2008, o el más reciente de octubre de 2010 en Estambul y los abortados por el CNI y las FCSE, mostraron claramente que las sociedades modernas deben enfrentarse a nuevas amenazas.

La propia adaptación a las nuevas tecnologías ha devenido en un aumento sustancial de la capacidad de hacer daño de las nuevas amenazas, y de hacerlo en múltiples formas, no solamente la física, con un incremento también importante de la inseguridad

y de la desestabilización. Por lo tanto, es preciso acometer la tarea de proceder a la revisión, o readaptación, del concepto de seguridad orientada a un cambio de modelo, actualmente ya no es posible hacer distinciones entre tipos de seguridades (física, ciudadana, informática, corporativa, etc.), independientes entre sí, al contrario, debe entenderse como un único concepto integral que abarca todos los aspectos: inteligencia, seguridad física, procedimientos, recursos humanos, etc., así como los activos intangibles y virtuales, incluyendo los sistemas de información.

En dicho enfoque integral es preciso que **«todo»** se vea representado, así como los diferentes elementos interrelacionados, con participación activa y coordinada de todos los actores implicados, incluyendo las diferentes políticas a establecer, abordando los problemas y soluciones de una forma integrada y orientadas a la eficacia, a partir de la eficiencia que proporcione una adecuada gestión de los recursos. Ante amenazas globales precisamos soluciones globales. Para ello es necesario adoptar una visión de conjunto que se vea caracterizada por una gestión también global o de conjunto. Y esta gestión de la seguridad integral, que no significa sistemas de gestión únicos, se plasmará adoptando métodos, medidas y soluciones propios de la gestión de crisis, en todas sus fases de prevención, alerta temprana o reacción, solución y recuperación.

La prevención deberá basarse en un axioma fundamental de la seguridad, referente a la necesidad de tener siempre en cuenta la existencia de factores de riesgo, desechando la posibilidad de que no exista alguna vulnerabilidad; así pues, es necesario identificar previamente los potenciales riesgos y amenazas para prevenir su actuación, reaccionar ante ella y minimizar sus posibles efectos. La seguridad, como forma de hacer frente y tratar de evitar la inseguridad, es labor de todos, autoridades, organizaciones públicas y privadas y ciudadanos.

Para llevar a cabo esta tarea debemos ser conscientes que conseguir una mejora de la seguridad es una «responsabilidad social» que no solamente puede ejercerse por parte de las autoridades u organismos responsables de ella, todos debemos participar. Y en este caso, se propone hacerlo por medio de este trabajo, realizando una aportación que pretende ser innovadora, sin menosprecio de todos aquellos que han llevado a cabo, y continúan haciéndolo, labores de divulgación y difusión en este contexto, cuya dedicación es digna de elogio.

EL CASO DE LA «INTELIGENCIA ECONÓMICA» COMO FACTOR CLAVE EN EL CAMBIO DEL PARADIGMA DE LA SEGURIDAD

Si bien los análisis de información económica han sido práctica habitual de los servicios de inteligencia, esta nueva concepción puede considerarse como una disciplina emergente que comprende un proceso continuo y permanente de planificación y obtención de información y su análisis para transformarla en conocimiento e inteligencia en apoyo a la toma de decisiones estratégicas, en cualquier ámbito de actuación, para ayudar a la competitividad de las organizaciones, a la protección de los intereses económicos, tecnológicos, comerciales, etc., y a la seguridad de los Estados.

La Inteligencia Económica es algo más que un procedimiento de obtención y análisis de información, abarca las dos dimensiones clásicas de cualquier Inteligencia: proceso y producto, desarrollados por un conjunto de personas, conceptos, métodos y herramientas que llevan a cabo acciones coordinadas de búsqueda, obtención, tratamiento, almacenamiento y análisis de información estratégica y, finalmente, difusión del producto de inteligencia, de utilidad para los diferentes actores implicados en el marco de una estrategia común.

La irrupción de la moderna disciplina de Inteligencia Económica ha dado lugar a una transformación de la práctica de la planificación estratégica, obligada a cambiar de paradigma, pasando de los mecanismos clásicos de gestión de información, rígidos y encorsetados, al empleo de modernas herramientas de generación de inteligencia, más ágiles y flexibles, que evitan asumir ciertos riesgos, desgraciadamente muy habituales, como la improvisación y la ausencia de previsión. Su implantación, en entornos multidimensionales, reduce la incertidumbre y permite la detección precoz de amenazas y oportunidades, proporcionando capacidad de reacción y margen de maniobra, reforzando de esta forma, no solamente la competitividad, sino también la proyección de futuro, contribuyendo asimismo a la protección de los intereses nacionales y, por ello, a la seguridad.

Esta dimensión estratégica conduce a la consideración de que la Inteligencia Económica no debe permanecer confinada en el ámbito de las grandes empresas y organizaciones privadas, sus actividades son necesarias para la planificación de futuro tanto en el sector público como en el privado y en grandes compañías o pequeñas y medianas empresas. Asimismo, por su carácter multidimensional, su aplicación debe ampliarse también al propio Estado quien debe poner en práctica las medidas necesarias como garante de la defensa de los intereses estratégicos nacionales, particularmente en materia de la seguridad y defensa. Esta dimensión estratégica, queda totalmente plasmada en los objetivos de la nueva ESN.

El paradigma vigente de la seguridad y de la inteligencia «tradicional» o clásica ha quedado obsoleto, no responde a los requerimientos de riesgos y amenazas actuales y, además, presenta graves deficiencias para anticipar adecuadamente los riesgos futuros. La nueva ESN, con la idea clara del cambio de paradigma hacia la seguridad global e integral y la utilización proactiva, reactiva, eficaz y eficiente de la inteligencia económica (además de otras), puede llegar a ser un elemento clave estratégico que nos lleve a afrontar los «inciertos» próximos años venideros con un alto grado de orientación y aproximación, similar al que ostentan ya hoy en día países de nuestro entorno, como Francia y Alemania, para así, no quedar desfasados y dejar entrever que probablemente estamos encasillados o anclados en otra instancia.

CONCLUSIONES

Es evidente el anclaje de la ESN en el ámbito externo evidenciado en el alto grado de compatibilidad con la EES, el CE 2010 y los principios de la Carta de Naciones Unidas, el último punto de apoyo evidenciado en el interés de las estrategias en respaldar las

leyes, el sistema de relaciones internacionales y en fomentar la legalidad⁵ y legitimidad internacional. Esta compatibilidad era de esperar, pues siendo España miembro de la UE, OTAN y Naciones Unidas, una fuerte discordancia en los parámetros básicos de las respectivas estrategias, normativa y Carta en el caso de Naciones Unidas, hubiera resultado llamativa e incongruente.

La ESN es ambiciosa, multidimensional y se abre a la sociedad civil para lograr su participación en asuntos de Seguridad y, su comprensión y apoyo, para desarrollar los esfuerzos que su puesta en práctica requiere para fortalecerla, en un marco que trasciende el nacional, y lograr que la UE sea actor global y España potencia de alcance regional con voz internacional.

Todo ello implica la necesidad de promover la cultura de seguridad, defensa e inteligencia en la sociedad, como parte de la cultura cívica derivada de nuestro sistema de valores y modelo de sociedad, para lograr su participación en el esfuerzo colectivo para protegerlos.

BIBLIOGRAFÍA

- AMÉRIGO CUERVO-ARANDA, F (2011) «Organización de la Defensa en España» IUGM-UNED. Madrid.
- ARGUMOSA PILA, J. (2010) «Estrategia española de seguridad, una apuesta de futuro». *Revista Atenea de Seguridad y Defensa*. Madrid.
- BALLESTEROS MARTÍN, M. A. (2008) «La Estrategia de Seguridad y Defensa» *Revista Española de Defensa*. Madrid.
- CRUZ BELTRÁN, J. L. y Otros (2010) *Aplicación de la Inteligencia Económica en el ámbito de la seguridad*. En *Luces y sombras de la seguridad internacional en los albores del siglo XXI*. Tomo I. (Ed. Coordinador Miguel Requena). IUGM. Madrid.
- DAVARA RODRÍGUEZ, F (2009) «Otra faceta de la Seguridad Nacional; Inteligencia Económica». *Revista Atenea de Seguridad y Defensa*. Madrid.
- DAVARA RODRÍGUEZ, F (2009) «La Guerra Cibernética (la debilidad de los sistemas de información)» en *Revista Atenea de Seguridad y Defensa*, número 2. Madrid.
- DAVARA RODRÍGUEZ, F (2010) «Hacia un nuevo enfoque de la Seguridad Integral e Integrada». Suplemento de seguridad en la *Revista Atenea Seguridad y Defensa*, Madrid.
- LOBO GARCÍA, A. (2010) «Concepto Estratégico de la OTAN». IUGM-UNED. Madrid.

⁵ En el caso de España, las intervenciones en el exterior requieren el apoyo parlamentario.

SÁNCHEZ GÓMEZ-MELERO, M (2010) «Es la hora de la Inteligencia» gomezmerelo.wordpress.com.

SOLANA MADARIAGA, J (2010) «Estrategia Seguridad Nacional» Documento. Madrid.

Documentos básicos sobre la Defensa Nacional (Legislación y normativa oficial citada en el trabajo).

Estrategia Europea de Seguridad.

Estrategia Europea de Seguridad Interior.

Concepto Estratégico de la OTAN.

Varios autores. *El modelo español de Defensa y Seguridad*. CESEDEN. Cuaderno nº 8.

Varios autores. *Hacia una Estrategia de Seguridad Nacional para España*. CESEDEN. Nº 25.

<http://www.defensa.gob.es/organizacion/organigramaMinisterio/direccionRelaciones/>.

http://www.mdn.gub.uy/public/018_cenaines.pdf.

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

<http://www.rtve.es/noticias/20110530/consejo-defensa-nacional-se-reune-para-aprobar-estrategia-espanola-seguridad/435780.shtml>.

http://www.ieee.es/Galerias/fichero/RecursosInteres/Nacional/EstrategiaEspanolaSeguridad_junio2011.pdf.

LA RESPONSABILIDAD SOCIAL CORPORATIVA COMO UN INSTRUMENTO DE LAS FUERZAS ARMADAS PARA LA SOLUCIÓN DE CONFLICTOS

ANDRÉ DE PAULA REGO GRACIANO LUZ
Doctorando de Técnicas Avanzadas en Gestión Empresarial
Universidad de Granada

VALENTÍN MOLINA MORENO
Profesor titular de la Facultad de Ciencias Económicas y
Empresariales
Universidad de Granada

RESUMEN

La Responsabilidad Social Corporativa ha incrementado su grado de importancia en los planes estratégicos, acrecentándose los objetivos sociales y medioambientales de las empresas, en las dos últimas décadas. En el ámbito de la Defensa Nacional empieza a entrar con la misma fuerza con la que ha venido expandiéndose en el ámbito civil (especialmente en su ámbito privado). La metodología empleada en este trabajo ha sido una revisión de la literatura y análisis descriptivo a cerca del tema de RSC. Identificamos tres conflictos (Kosovo, Líbano y Afganistán) donde intervienen/intervinieran las Fuerzas Armadas (que tienen como objetivo la búsqueda de la paz, protección y bienestar de la sociedad). Tratamos de analizar las principales características y actividades de RSC desarrolladas en estos conflictos: materia social, medioambiental, laboral y de derechos humanos. Por conclusión, creemos que las acciones de RSC por parte de las Fuerzas Armadas tienen un papel catalizador y muy importante en la solución de conflictos.

RESPONSABILIDAD SOCIAL CORPORATIVA

La idea de que las organizaciones sean socialmente responsables no es una nueva moda. Es un valor que ha ido creciendo, evolucionando, teniendo el cuerpo para adquirir una dimensión universal (Ashley et al., 2000). Ya en 1920, Henry Ford sostuvo que las organizaciones tenían que participar en el bienestar colectivo.

Los primeros debates sobre las cuestiones de la Responsabilidad Social Corporativa (RSC) comúnmente remontan a la década de 1950. Aunque es posible localizar evidencias

de la preocupación que la comunidad empresarial tienen con la sociedad durante siglos, pero es en gran medida un producto del siglo 20, especialmente en los últimos 60 años.

La sociedad de la información contemporánea, la apertura de la prensa a las denuncias de las organizaciones de consumidores y la globalización están impulsando a las organizaciones a ser socialmente responsables. Hoy en día, las grandes organizaciones multinacionales elaboran informes sobre la responsabilidad social donde expresan sus compromisos y respeto por el medio ambiente, los empleados y la comunidad.

Para Nieto y Fernández (2004), durante los últimos años se ha producido un aumento de la conciencia ecológica y social de los ciudadanos. Existe una preocupación creciente por problemas tales como el deterioro medioambiental imputable a las actividades económicas, las prácticas laborales discriminatorias, la violación de los derechos humanos, el subdesarrollo, etc. Sin embargo, este cambio en el sistema de valores ha sido especialmente intenso en los países desarrollados.

Existen varias investigaciones asociadas con la evolución del concepto y definición de RSC. Es un concepto muy amplio, cualquiera sea la definición adoptada, todas coinciden en la necesidad de promover las buenas prácticas en los negocios a través de asumir, por parte de la organizaciones, la responsabilidad de los impactos que genera la actividad a la que se dedica.

Estas buenas prácticas contribuyen a la creación de un mayor valor social de las organizaciones, que benefician sus diversas partes interesadas (*Stakeholders*): Los trabajadores, proveedores y lo más importante, a la ciudadanía en conjunto (Pralhad y Hammond, 2002).

Figura 1. Pirámide de Carroll



Adaptación de Carroll (1991).

Según Bateman (2000) la RSC es la obligación hacia la sociedad asumida por las organizaciones, las cuales, las que tienen una categoría socialmente responsables van a maximizar sus efectos positivos en la sociedad y minimizar los efectos negativos.

La clasificación que Bateman (2000) retoma de Carroll (1991) denominada «La Pirámide de la Responsabilidad Social Corporativa», que plantea cuatro clases de responsabilidades sociales de las organizaciones. Hay responsabilidades que se encuentran en el fondo de la pirámide y que son, por tanto, la base sobre la que se apoya otro tipo de responsabilidades. Las cuatro clases de responsabilidades son: económicas, legales, éticas y filantrópicas.

Responsabilidades Económicas: Constituyen la base de la pirámide y son entendidas como la producción de bienes y servicios que los consumidores necesitan y desean. Como compensación por la entrega de estos bienes y servicios, las organizaciones debe obtener una ganancia aceptable en el proceso.

Responsabilidades Legales: Tienen que ver con el cumplimiento de la ley y de las regulaciones estatales, así como con las reglas básicas según las cuales deben operar los negocios.

Responsabilidades Éticas: Se refieren a la obligación de hacer lo correcto, justo y razonable, así como de evitar o minimizar el daño a los grupos con los que se relaciona las organizaciones. Estas responsabilidades implican respetar aquellas actividades y prácticas que la sociedad espera, así como evitar las que sus miembros rechazan, aun cuando estas no se encuentren prohibidas por la ley.

Responsabilidades Filantrópicas: Comprenden aquellas acciones corporativas que responden a las expectativas sociales sobre la buena ciudadanía corporativa.

En resumen, de acuerdo con la teoría de la Pirámide Carroll, la RSC implica el cumplimiento simultáneo de las responsabilidades económica, legal, ética y filantrópica. En otras palabras, la RSC debe llevar a las organizaciones a obtener ganancias, obedecer la ley, ser ética y comportarse como un buen ciudadano corporativo.

El concepto de RSC tiene que demostrar su valor a todas las partes interesadas, a fin de ser un concepto de gestión sostenible en sí. La comprensión de cómo y dónde la RSC puede contribuir a una organización lograr sus objetivos y resultados esperados, se basa en lo que se conoce de sus recursos y su aplicación en la gestión estratégica. Lo que no puede ser diferente en las Fuerzas Armadas.

FUERZAS ARMADAS Y SOCIEDAD

Desde épocas remotas, los humanos hemos tratado de resolver los conflictos de la manera más diplomática posible –a través del diálogo– sin llegar a la violencia. Las naciones y los ejércitos de las mismas han tratado de defender sus intereses frente a

cualquier amenaza. En definitiva, el ejército debe salvaguardar a la sociedad de la que forma parte, por lo tanto, la primera manifestación de ayuda a la sociedad.

Las sociedades menos avanzadas, especialmente las más pobres y atrasadas, sufren de inestabilidades políticas internas e inseguridades crónicas. Las Fuerzas Armadas juegan un papel importante a la hora de asegurar la seguridad, no para reprimir sino para atenuar mediante la negociación posibles conflictos. El remedio más útil para solucionar la inseguridad es asegurar el desarrollo social, cultural, económico y militar de una nación.

Una nación desarrollada, como la española, tiene que optimizar su poder militar, en concreto, sus Fuerzas Armadas, evitando infrautilizar su potencial y aprovechar posibles oportunidades de desarrollo futuro. Las Fuerzas Armadas deben priorizar sus objetivos en la sociedad a través de distintos medios:

- La educación.
- La defensa del medio ambiente.
- La salud y el bienestar social.
- El desarrollo vial.
- Las comunicaciones aéreas y navales.
- La industria.

RESPONSABILIDAD SOCIAL EN EL MEDIO MILITAR

La RSC, como bien se ha señalado, se centra en las organizaciones principalmente pertenecientes al sector privado. Si extrapolamos lo aplicado a las organizaciones y lo aplicamos a un bien público, como es la defensa nacional, nos encontramos con una serie de obligaciones y compromisos legales y éticos tanto nacionales como internacionales, que se derivan de los impactos que la actividad de las Fuerzas Armadas produce en los ámbitos:

- Medioambiental
- Social
- Laboral
- De los derechos humanos

Actualmente, y sobre todo en la última década, se vienen produciendo cambios significativos en las Fuerzas Armadas buscándose una profesionalización del soldado y

una mayor formación –con reconocimiento fuera del ámbito militar–. Estos cambios han llevado a incorporar trabajadores con formación universitaria, ya sea a través del cuerpo de intendencia u otros métodos de reclutamiento. Estos trabajadores han recibido en sus respectivas universidades una formación especializada en gestión de organizaciones, destinada a cubrir las necesidades del sector privado. Los conocimientos adquiridos tienen que adaptarse a las nuevas exigencias del sector público –en especial a las normas y usos militares– dando lugar a mejoras en la gestión.

El principal objetivo de las Fuerzas Armadas es el mantenimiento de la paz y la búsqueda de estabilidad. La mayor parte de las actividades que realizan las Fuerzas Armadas, dentro o fuera del territorio nacional, están encaminadas a la defensa de los derechos humanos (uno de los factores a tener muy en cuenta por parte de las organizaciones a la hora de elaborar sus políticas de RSC).

La situación geoestratégica actual determina que la configuración y el mandato de las distintas operaciones de paz a las que se envían a nuestras fuerzas armadas tenga una nueva configuración mandato que no es otra que la protección de los ecosistemas y el entorno medioambiental donde se realizarían las labores de pacificación y mantenimiento de la paz. El medio ambiente en sí es un importante recurso económico, en algunos países y zonas; es vital su mantenimiento y protección para no solo mantener a la población sino también para asegurar el mantenimiento de la paz o de que no se produzcan conflictos.

Las operaciones de paz son uno de los medios utilizados por las Naciones Unidas para mantener la paz y la seguridad internacionales. Dichas actividades están integradas por fuerzas internacionales bajo el mandato de Naciones Unidas y contribuyen a apoyar la vigilancia y resolver conflictos entre países hostiles y/o entre comunidades hostiles dentro de un mismo país. Esta técnica innovadora del mantenimiento de la paz acuñada por Naciones Unidas se basa en el concepto de que «un soldado es un catalizador de la paz no un instrumento de guerra».

El mandato primordial encomendado a Naciones Unidas desde su creación, tras la Segunda Guerra Mundial, es precisamente el de velar por el desarrollo de la paz y la seguridad en el mundo. Este cometido es competencia del Consejo de Seguridad de la ONU y las resoluciones que emanan del mismo son de carácter vinculante.

Como fácilmente puede deducirse esta nueva fisonomía y complejidad de las operaciones obliga a las organizaciones internacionales a planear y ejecutar las operaciones teniendo en cuenta las necesidades y posibilidades sociales de las comunidades del entorno. Así, es donde la RSC tiene un gran valor, ya que desarrolla instrumentos que ayudan a la estabilización de conflictos.

ACCIONES DE RESPONSABILIDAD SOCIAL EN LAS OPERACIONES DE DEFENSA

Fueran listadas las operaciones en los conflictos en Kosovo, Afganistán y Líbano, para poder resaltar las actividades encaminadas a favorecer de alguna manera a la sociedad dentro de los ámbitos de la Responsabilidad Social en los que trabaja las Fuerzas Armadas.

KOSOVO

Medioambiental:

- Labores de canalización de aguas, evitando sobreexplotación o uso inadecuado de yacimientos potenciales.
- Acondicionamiento de carreteras, evitando la destrucción del medio natural.

Social:

- Protección de bienes patrimoniales, previniendo robos y saqueos aprovechando la incertidumbre de los conflictos.
- Reconstrucción de infraestructuras, aportando la ayuda necesaria para poder asegurar una vida digna de los ciudadanos del país.
- Acondicionamiento de carreteras, facilitando el transporte de personas y mercancías en el territorio.
- Reparado de líneas eléctricas, proveyendo de electricidad a las ciudades.
- Canalizaciones de agua, ayudando a abastecer a través de redes de canalización aquellos poblados con mayores problemas de abastecimiento.
- Reforma de colegios, aportando los conocimientos, personal y materiales para poder rehabilitar lugares destinados a la enseñanza de los jóvenes.
- Aprendizaje del castellano, apoyando la enseñanza del castellano, para formar culturalmente a los kosovares.

Laboral:

- Reconstrucción de infraestructuras.
- Acondicionamiento de carreteras.
- Enseñanza del castellano a los kosovares.

Derechos humanos:

- Proporcionar seguridad a las minorías, evitando la exclusión social de los grupos menos favorecidos.

- Asegurar la libertad de movimientos de las etnias.
- Mantener un ambiente de seguridad dentro de su zona de responsabilidad.
- Dar protección a los refugiados serbios.



Militares españoles en Kosovo.

AFGANISTÁN

Medioambiental:

- Reconstrucción Provincial, realizando actividades destinadas a la protección medioambiental del entorno.
- Despliegue de personal de cooperación, muchos de los cuales ejercerán actividades responsables con el medio ambiente.
- Apoyo al desarrollo del Ejército Nacional afgano, el cual una vez formado y operativo ejercerá labores de defensa del medio ambiente a través de sus actuaciones.
- Construcción de carreteras, logrando disminuir la contaminación del entorno y estructurando los desplazamientos de los civiles por medio de las calzadas.
- Distribución de agua a varias poblaciones, facilitando el abastecimiento a poblaciones.
- Establecimiento de métodos de regadío, logrando mejores resultados en las cosechas y plantaciones.

Social:

- Hospital de campaña en Kabul, destinado a asistir a la población civil.
- Reconstrucción Provincial, a través de un equipo coordinado.
- Transporte, reconocimiento y evacuación médica.
- Despliegue de personal de cooperación.
- Apoyo a la formación y desarrollo del Ejército Nacional afgano.
- Repartición de toneladas de material de primera necesidad entre los civiles.
- Aportación de infraestructuras de tipo sanitario y educativo.
- Construcción de carreteras, para favorecer el tránsito de la población y mercancías, estimulándose así la economía local y su posterior desarrollo económico.
- Canalización de aguas y redes de tendido eléctrico, dando mayor calidad de vida a los habitantes locales.
- Rehabilitación de hospitales, aprovechando las instalaciones ya existentes y evitando infraestructuras en desuso.
- Fomento de programas de radio, logrando con ello fomentar la cultura, la educación y la sociedad de la información entre la población.

Laboral:

- Hospital de campaña en Kabul.
- Equipo de Reconstrucción Provincial.
- Aeropuerto de Herat (personal de gestión).
- Construcción de carreteras y canalización de aguas.
- Desarrollo del Ejército Nacional afgano, dando lugar a la creación de empleos militares entre la población afgana.

Derechos humanos:

- Apoyo al Gobierno interino afgano.

- Apoyar y vigilar el proceso electoral en Afganistán.
- Desarrollo del Ejército Nacional afgano, que sea el encargado de defender los intereses futuros de su país.

LÍBANO

Medioambiental:

- Desminado y desactivación de explosivos, buscando la protección no solo de las personas sino del entorno natural.
- Tratamiento de aguas en áreas de escasez, buscando el aprovechamiento de los recursos disponibles.

Social:

- Desminado y desactivación de explosivos, evitando posibles accidentes o muertes.
- Cursos de desactivación y reconocimiento de artefactos explosivos, ayudando a los militares libaneses a desactivar y a los civiles a reconocer posibles artefactos.
- Sesiones de concienciación y sensibilización sobre el problema de las minas y explosivos a civiles.
- Clases de español, logrando una integración del idioma en el país.
- Proveer material escolar a los jóvenes que no disponen de recursos
- Intervenciones de equipo médico y veterinario.
- Colaboración en la reconstrucción de infraestructuras, aprovechando las instalaciones existentes.
- Actividades deportivas, culturales y educativas.

Laboral:

- Cursos de desactivación y reconocimiento de artefactos explosivos, formando así a los militares libaneses en esta especialidad.

- Clases de español, formando no solo a militares sino a civiles, formando equipos de profesores dispuestos a dedicar sus esfuerzos a la enseñanza del idioma.
- Intervenciones de equipos veterinarios en beneficio de industria ganadera local.
- Reconstrucción de infraestructuras, dando empleo a la población local.

Derechos humanos:

- Desminado y desactivación de explosivos, otorgando algo tan esencial como es el derecho a la vida a la población libanesa.
- Colaboración en la reconstrucción de infraestructuras, y en muchos casos, proveyendo el derecho a la vivienda.

CONCLUSIONES

Consideramos que la Responsabilidad Social Corporativa, es un elemento emergente y valioso en el proceso de toma de decisiones. Posteriormente en un marco de aplicación más amplio, engloba el sector público, concretamente la Defensa Nacional. Tratamos de identificar las principales características y acciones de RSC (propiamente en materia social, medioambiental, laboral y de derechos humanos), así como proyectar su aplicabilidad al ámbito de la Defensa Nacional. Destacamos también las actividades, los ámbitos y las políticas sociales seguidas por parte de las Fuerzas Armadas españolas, durante la intervención en la resolución de conflictos.

Creemos que puede ser interesante desarrollar y ampliar planes concretos de RSC a través de las Fuerzas Armadas, así mismo certificar con la norma ISO 26000 sus acciones.

Como futuras líneas de investigación, creemos ser interesante algún estudio que pueda medir el impacto social, medioambiental, y otros, de estas intervenciones en los conflictos citados.

BIBLIOGRAFIA

ASHLEY, P.; COUTINHO, R. B. G.; TOMEI, P. A. (2000), Responsabilidade social corporativa e cidadania empresarial: uma analise conceitual corporativa. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPAD, 24. 2004, Curitiba. *Anais*, ANPAD.

BATEMAN, T. (2000) Administración. Una Ventaja Competitiva. Irwin Mc Graw Hill. México D. F.

CARROLL, A. B. (1991). The pyramid of corporate social responsibility: Toward the moral management of organizational stakeholders. *Business Horizons*, 34, 39-4.

-
- NIETO, M. y FERNÁNDEZ, R. (2004), «Responsabilidad social corporativa: la última innovación en management», *Universia Business Review*, n.º1, Madrid.
- PRAHALAD, C. K., y HAMMOND, A. (2002). *Serving the world's poor, profitably*. *Harvard Business Review*, septiembre, 48-57.

CONCLUSIONES DEL XIX CURSO INTERNACIONAL DE DEFENSA

CONCLUSIONES DEL XIX CID

D. GONZALO ESCALONA ORCAO
Coronel director de la Cátedra Cervantes

El XIX Curso Internacional de Defensa se inauguró el pasado lunes con la ponencia presentada por el general del Aire JEMAD D. José Julio Rodríguez, y titulada «Tendencias de la Defensa ante las nuevas amenazas a la seguridad global», destacando que si los conflictos convencionales son poco probables en la actualidad, «los derivados de las crisis de muchos Estados surgen continuamente; un fenómeno ya conocido, pero cuya novedad reside en el aprovechamiento que de estas situaciones hacen actores no estatales, como las redes de crimen organizado o grupos terroristas». Las Fuerzas Armadas tienen un dilema para enfrentarse a estos problemas, ya que probablemente no constituyen la herramienta más eficaz, pero sin su presencia otros 'actores' no podrían hacer su trabajo. Por tanto existe la necesidad de disponer de un modelo de Fuerzas Armadas, capaces de actuar en cualquier escenario con ligeras adaptaciones, teniendo en cuenta que los efectivos serán siempre limitados y su valor residirá en sus capacidades.

Abrió el Área nº1 «Amenazas a la seguridad global» el investigador del Centro Nacional de Investigaciones Científicas de París, D. Daniel Ventre, quien habló sobre «Ciber guerra», una nueva dimensión en los conflictos de extrema importancia para la defensa y la seguridad nacional. Se desarrolla en un nuevo teatro de operaciones en el que están más integrados Estados Unidos, China o Rusia, pero sobre el que los países europeos están desarrollando doctrinas y procedimientos que les doten de nuevas capacidades, para operar en esta nueva dimensión del campo de batalla.

Señaló el investigador Ventre que podemos utilizar el ciberespacio para atacar los datos del adversario y sus sistemas de información, siendo el nuevo tipo de batalla que se está desarrollando en el mismo. Destacó la diferencia entre la ciber guerra, como la

dimensión cibernética de la Guerra y los ciberataques, en sus dimensiones cognitiva, aplicativa y material, remarcando que no todos los ciberataques son actos de guerra. También encuadró el ciberespacio como un conjunto de numerosas cosas y utensilios que nos acompañan en nuestra vida cotidiana.

Por último, el general José Luis Orts, director del Instituto Tecnológico La Marañosa, en su ponencia sobre las «Armas de destrucción masiva», detalló la situación actual explicando qué se está haciendo para evitar la proliferación de armas químicas, qué países son los que cuentan con este material y a los que más hay que vigilar, y qué organismos, con prevalencia de la OIEA, llevan a cabo la verificación de este tipo de armamento.

En el ámbito nuclear, además de hacer una detallada exposición de los fundamentos de este tipo de armas, destacó que la tensión más notoria en la actualidad se localiza entre India y Pakistán, ya que «los dos son nucleares», y el programa nuclear iraní también provoca «una cierta preocupación»; aquí explicó los mecanismos internacionales de control de estas armas. En el ámbito químico, la Organización para la prohibición de las Armas Químicas, vigila y verifica la presencia de agentes químicos en diferentes países, algo que no sucede en biológico, teniendo en cuenta que es un agente muy barato de producir, aunque no al alcance de cualquiera ni en las condiciones y cantidades precisas.

Respecto a la percepción que tiene la sociedad sobre las armas de destrucción masiva, no existe la sensación de que sea un problema grave, más bien se ve con una preocupación muy moderada, por ejemplo, se consideran más graves los problemas medioambientales, con variaciones coyunturales. La sociedad se ha ido moviendo entre «el escepticismo y una visión apocalíptica».

En la segunda jornada de este Curso, que dio paso al Área nº 2 «Los países emergentes y la seguridad energética», el investigador de la Unidad de Investigación y Cooperación Internacional (UNISCI), D. Eric Pardo, en su ponencia «La seguridad energética» expresó que es un asunto que liga «factores de seguridad blanda y dura; es un asunto multidimensional». En este sentido, ha apuntado que hay que tener en cuenta factores estructurales, así como aspectos técnicos, económicos, el papel en buena parte marginal del mercado, factores sociales, políticos y geopolíticos, medioambientales y el contexto mundial en el que tiene lugar la competición por recursos escasos.

Además, el actual escenario multipolar y multicéntrico en cuestiones energéticas, con el ascenso imparable de los Estados emergentes que no pertenecen a la OCDE y, más en concreto de Asia, supondrá que estos países acapararán casi todo el crecimiento energético, lo que va a llevar a un profundo replanteamiento de la política de seguridad energética con la necesidad de planteamientos multilaterales y cooperativos, así como fuertes inversiones en investigación y desarrollo de energías renovables, en un nuevo contexto mundial.

A continuación la analista Susane Gratius, mediante la conferencia «Brasil. Hegemonía en el subcontinente americano» señaló que, aunque tiene una eficaz política exterior, este país «quiere evitar ser percibido como una potencia hegemónica, y continuar con su protagonismo vinculado a su liderazgo en el contexto regional».

Las claves del ascenso de Brasil son la autoconfianza y la percepción de progreso, el sistema político con un gran respaldo popular o el consenso sobre el modelo de desarrollo. Sin duda, es el país que más ha progresado en Iberoamérica, no en vano es el 10º consumidor energético y 1º productor de biocombustibles. No ha cedido al populismo lo que le ha permitido, en la actualidad, tener una gran estabilidad, aunque aún no es la potencia hegemónica regional que pretende ser.

Por último nos explicó Susane Gratius que la existencia de obstáculos internos tales como un porcentaje muy elevado de corrupción, la escasa eficacia de la Justicia y del funcionamiento de la Administración, o los problemas de narcotráfico y seguridad ciudadana, pueden frenar el desarrollo de Brasil.

Mario Esteban, profesor de Estudios de Asia Oriental de la Universidad Autónoma de Madrid, cerró este segundo día con la conferencia «China: ¿oso panda o dragón?» donde nos expuso las claves del comportamiento que podemos esperar de este país en los próximos años, considerando que es el más importante de los actores emergentes y es preciso prever qué impacto va a tener en el orden internacional, aseverando que no es ni oso panda, ni dragón. Su impacto es bivalente, tiene dimensiones positivas y negativas, depende del área que se trate.

En general, desde la óptica de la Unión Europea, la emergencia de China supone una pérdida de protagonismo de Europa. Si fuésemos un observador imparcial hay argumentos para decir que el ascenso de China puede dar lugar a un orden internacional más justo en muchos aspectos, y más representativo, algo que puede parecer paradójico de un país autoritario. Otro punto de vista, antagónico al anterior, señala una potenciación de la inseguridad y de la injusticia. Pero desde el punto de vista de Europa, «es innegable que China y otros actores emergentes van a tener una voz internacional que hasta ahora estaba reservada a países industrializados».

Para el profesor Esteban, China es uno de los ganadores de la globalización, y está reemergiendo en un orden internacional que se fundamenta en el mantenimiento de la paz y en el estrechamiento de las relaciones económicas internacionales. En el campo medioambiental está introduciendo el concepto de sostenibilidad, aunque es el mayor emisor de CO₂. En este escenario, lo que no tiene sentido es el discurso tan tremendista de que estamos avocados a un enfrentamiento entre Estados Unidos y China. Pero eso sí, concluyó el profesor Esteban que, Estados Unidos también es uno de los grandes perjudicados del protagonismo asiático, y en diez o quince años los días del unilateralismo estadounidense van a pasar a la historia, ya que no se va a poder ignorar a China en una gran cantidad de decisiones.

El miércoles día 28 se afrontó el área nº 3 «Los países emergentes y el desarrollo demográfico» comenzando la profesora de Relaciones Internacionales de la Universidad Antonio de Nebrija, Gracia Abad, quien presentó la ponencia «El desarrollo humano en Asia-Pacífico». Explicó detalladamente los conceptos a valorar en los índices de desarrollo humano y demográfico. Concluyó, mediante la disparidad de situaciones en esta Región, que desde los años 80 el índice de desarrollo humano en esta zona ha mejorado constantemente, aunque a su juicio sigue habiendo importantes desequilibrios y hay que avanzar, especialmente, en la igualdad de género y oportunidades.

La profesora Abad ha señalado algunas de las medidas que permitirán avanzar en el desarrollo humano en Asia-Pacífico: invertir en educación, gestionar el crecimiento de forma que beneficie a amplios grupos de población, una mayor equidad en la distribución del gasto social, medidas contra la pobreza y avanzar en el desarrollo de elecciones libre, sistemas pluralistas y lucha contra la censura.

A continuación, el investigador del Real Instituto Elcano, Pablo Bustelo pronunció la conferencia «India. El despertar del elefante». Remarcó que, especialmente desde 2003, la India ha registrado un crecimiento económico extraordinario, que ha hecho aumentar, de manera significativa, su peso en el mundo. Esto ha supuesto el inicio de una espiral de crecimiento (Que hará de su economía la tercera mayor del planeta hacia 2025), un creciente peso político y cultural en el escenario internacional y un peso militar cada vez más importante.

Nos expuso el profesor Bustelo las ventajas de esta nueva situación de la India, cifradas en su favorable evolución demográfica y su moderno tejido empresarial y profesional. En este sentido, apuntó que las ventajas parecen claramente mayores que los inconvenientes como son, entre otros, la falta de infraestructuras modernas y la enorme pobreza todavía imperante. Finalmente esbozó el escenario que podría darse hacia 2050, cuando el peso de India en la economía mundial suponga alrededor de un 14% de esta. Finalizó la presentación con la idea de que este crecimiento económico, sostenido en un 10% desde 2003, y que incluye crecimiento de su presencia militar y política en el contexto internacional, no va a suponer una desestabilización en la zona ya que el tipo de crecimiento de la India es bastante complementario, por ejemplo, con el de China. Y es que este último país se está especializando, sobre todo, en productos industriales, y la India en servicios y tecnologías de la información.

Se cerró el Área con el profesor de Economía de Rusia de la Universidad Complutense, Rafael Fernández, quien nos ilustró sobre «Rusia, una potencia emergente». Señaló que este país ha resurgido como una gran potencia energética, cuyo auge económico está estrechamente ligado al alza en los precios del crudo.

Por otra parte su enorme potencial energético se encuentra limitado tanto por su esfera de influencia limitada a la región euroasiática, como por sus propias debilidades económicas, que hacen que dependa de sus exportaciones energéticas tanto o más que los países europeos de la energía procedente de Rusia. Esto favorece que las relaciones entre ambas partes se orienten más hacia la cooperación que hacia el conflicto. También se enfrenta a su limitación de expansión a nivel internacional: del lado de la oferta, el paulatino agotamiento de sus yacimientos más accesibles y el elevado coste relativo de la extracción; del lado de la demanda, el ineficiente uso de la energía y el alto nivel de consumo doméstico. Estas circunstancias, ha concluido, marcan los límites del poder energético de Rusia en el escenario internacional y definen las líneas que guían su estrategia en el medio y largo plazo: «prioridad de sus relaciones con la UE, defensa de su hegemonía en el seno de la CEI, diversificación geográfica y fortalecimiento de su capacidad productiva».

En cualquier caso, en casi todos los sectores energéticos, Rusia es una gran potencia. En petróleo, por ejemplo, solo Arabia Saudí supera su contribución a la producción

y las exportaciones mundiales. En el sector gasista, lidera todos los rankings. A esto se añade la gran abundancia de carbón mineral e importantes reservas de uranio. Pero es que además, este país cuenta con una gran capacidad de refinado, lo que le permite ser el primer exportador mundial de productos derivados, siendo dueño de la mayor red del mundo de distribución de energía.

Comenzó la jornada del jueves con el director del Departamento de Estudios de Oriente Medio de la Marine Corps University, Amin Tarzi quien, en su conferencia «La posición de Estados Unidos», ha asegurado que este entorno de complejidad «requiere de un liderazgo poderoso y de fuertes alianzas», para inmediatamente describir la estrategia de Estados Unidos sobre la base de que «somos un país en guerra». Los objetivos se establecen en conseguir la superioridad y vencer en escenarios como Afganistán e Irak, prevenir y disuadir de futuros conflictos a través del diálogo, la diplomacia y la cooperación, detener la proliferación de armas nucleares, en clara referencia a Irán, atender a los desequilibrios que, en Asia, puede protagonizar la República Popular de Corea atendiendo al papel que pueda asumir China a la hora de controlar lo que sucede en ese país. Salvando el distanciamiento existente en asuntos como el respeto a los derechos humanos y el conflicto de Taiwán, Estados Unidos considera a China un foco de atención prioritario ofreciendo la posibilidad de una mayor cooperación.

A continuación, el general Jorge Ortega, director de la revista *Atenea*, nos habló sobre «Organizaciones supranacionales y nuevos actores». Nuevos factores geopolíticos se han sumado a los tradicionales estratégico-militares a la hora de estructurar las relaciones y organizaciones internacionales. El general Ortega nos ha dibujado una panorámica del peso geoestratégico que, en estos momentos, tienen las grandes organizaciones supranacionales como la ONU, la OTAN o la UE, y el de las organizaciones regionales tanto en países árabes, destacando la Liga Árabe, como en Iberoamérica, África y Asia.

La principal conclusión que se puede establecer es que la actualidad es una época de transición, no nos sirve el pasado que ya se fue y todavía no hay un futuro claro. Estamos entrando en una gobernanza mundial que, en materia geoestratégica, no sabemos cómo será, está fraguándose y en estas situaciones es importante que los países que tenemos intereses en el mundo no permanezcamos ajenos a lo que sucede.

Para finalizar esta jornada, el general Miguel Ballesteros, director del Instituto Español de Estudios Estratégicos, destacó en su ponencia «Un mundo multipolar», que es el que vivimos, frente al mundo multilateral, que es el que le gustaría a la UE y a España, basado en organizaciones internacionales donde la mayor parte de países tienen parte en la toma de decisiones. Pero la realidad es muy distinta, en el ámbito de la seguridad las decisiones las toman muy pocas potencias; en concreto, en el Consejo de Seguridad de la ONU son los cinco países que tienen derecho a veto los que condicionan las políticas de seguridad y las decisiones internacionales.

A juicio del general Ballesteros, el Consejo de Seguridad de la ONU debería ser reformado; evidentemente las cinco potencias con derecho a veto no van a querer perder esta capacidad de decisión. El mundo en el ámbito de la seguridad va a seguir siendo multipolar y, sobre todo, las capacidades para resolver conflictos, para estabilizar cri-

sis, continuarán en manos de las grandes potencias. Además en Europa, la voluntad de desarrollar una política común de seguridad y de defensa, se ha quedado en buenas intenciones al producirse algunos avances, pero no los necesarios. En una situación de crisis como la actual han prevalecido los intereses nacionales sobre los colectivos.

Comenzó la última jornada de este curso con la intervención de D. Florentino Portero Rodríguez, profesor titular de historia contemporánea de la UNED, quien asumió parte de la conferencia sobre «La primavera Árabe», que debía haber impartido D. Gustavo de Arístegui, señalando que la demografía y las causas de su aumento espectacular en el mundo islámico son la clave de la explosión del mundo árabe.

Señaló que ningún país árabe tiene una media de edad superior a los 29 años, lo que unido a la escasez de empleo, el modelo occidental de vida y bienestar, insertado mediante las comunicaciones satélite, así como las penurias en sus lugares de origen, provoca la oleada de inmigración hacia occidente. Cuando Europa cierra esta vía de acceso, aumenta la presión de la «Caldera árabe».

El cambio es complejo, todas las sociedades pueden acceder a la democracia para mejorar sus condiciones, pero no existen atajos y sí el peligro de retroceder en los logros conseguidos.

A continuación el profesor Portero mediante su conferencia titulada «España en un mundo multipolar. Estrategia Nacional de Seguridad», expresó que la Estrategia Nacional, que es un documento de dignidad nacional, no está al alcance de todos, ya que es preciso disponer de un elevado grado de madurez.

Es evidente que España precisa una Estrategia como modelo de acción exterior del Estado. Para ello se debe considerar la pertenencia a un mundo globalizado, con la certeza de que globalización es comunicación instantánea.

Por otra parte si nos preguntamos qué podemos esperar de la UE. Con muy distintas Culturas de Defensa, concluimos que es el modelo liderado por Francia y Reino Unido el que debemos contemplar. En cuanto a la OTAN, como elemento de apoyo a la Estrategia Nacional, hay que ser conscientes de que en un mundo tan convulso como el actual, no se puede esperar mucho de ella.

La ponencia de clausura de este XIX CID, correspondiente al Área nº 5 «La posición española», corrió a cargo del GE JEME D. Fulgencio Coll Bucher, quien con el título general de «Un nuevo mundo probable», señaló la necesidad de toma de conciencia y anticipación a los cambios que experimenta el escenario global en el que ejercemos nuestra acción. Estos cambios afectan a la seguridad, los actores en presencia, los nuevos tipos de conflictos (Con sus conceptos de War among the people, y su evolución a Victory among people). Tras continuar con un análisis de los nuevos conflictos armados que han impuesto la necesidad de transformación de nuestras Fuerzas Armadas, en el marco de una nueva y menos potente situación financiera, con un nuevo principio de utilización compartida/conjunta de medios disponibles, con el encuadramiento en órganos operativos supranacionales con una doctrina única y sobre la base de elementos nacionales de

capacidades muy especializadas, concluyó el GE JEME la necesidad de caminar hacia un nuevo modelo, hacia el futuro correspondiente al mundo probable, impone la necesidad de mantener la permanente y acreditada capacidad de adaptación de nuestras Fuerzas Armadas, a la sociedad y al mundo real, sin perder jamás de vista el pueblo al que servimos, sus leyes y usos, y manteniendo como principal valor de la defensa y de la acción militar al hombre. Es necesario fomentar las virtudes de este mediante una extremada y cuidada formación en todas las áreas que sus misiones, y previsibles empleos, determinen.

Estos conceptos se encuentran enmarcados en nuestro Ejército del Futuro, hacia el que caminamos para hacer frente al nuevo mundo probable, y conforman la Visión 2025.

Solo me queda agradecerles a todos ustedes. su interés, atención y benevolencia con los más que seguros fallos que hayan podido observar en estas jornadas, así como a todos aquellos que han colaborado en las diferentes fases de este curso, tanto en su planeamiento, como ejecución y conducción del mismo, su voluntad de trabajo, entrega y tesón.

En la Cátedra Cervantes de la AGM, me tienen a su disposición.

Para finalizar les recuerdo que, si Dios quiere, dentro de un año celebraremos el Vigésimo CID, al que quedan todos invitados.

Muchas gracias

PROGRAMA DE ACTIVIDADES

PROGRAMA DE ACTIVIDADES

Lugar: Palacio de Congresos y Exposiciones de Jaca

Lunes, 26 de septiembre

10:00 h.: CONFERENCIA DE INAUGURACIÓN:

«Tendencias de la Defensa ante las nuevas amenazas a la seguridad global»

D. JOSÉ JULIO RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ

General del Aire jefe de Estado Mayor de la Defensa (JEMAD)

11:00 h.: **Descanso**

Área nº 1: AMENAZAS A LA SEGURIDAD GLOBAL

11:30 h.: **«Ciberguerra»**

D. DANIEL VENTRE

Investigador del Centro Nacional de Investigaciones Científicas de París.
Secretario general del GERN.

12:30 h.: **«Armas de destrucción masiva»**

D. JOSÉ LUIS ORTS PALÉS

General de división director del Instituto Tecnológico La Marañosa

13:30 h.: Mesa redonda Área 1

Modera: CRISTÓBAL CABEZAS MARTÍN

Periodista Cadena COPE Jaca

14:30 h.: Almuerzo

16:00 h.: **Lectura de comunicaciones**

Martes, 27 de septiembre

Área nº 2: LOS PAÍSES EMERGENTES Y LA SEGURIDAD ENERGÉTICA

09:00 h.: **«La seguridad energética»**

D. ERIC PARDO SAUVAGEOT

Investigador junior de UNISCI

10:00 h.: **«Brasil. Hegemonía en el subcontinente americano»**

D^a SUSANE GRATIUS

Analista de FRIDE. Madrid

11:00 h.: **Descanso**

11:30 h.: **«China: ¿oso panda o dragón?»**

D. MARIO ESTEBAN RODRÍGUEZ

Profesor de Estudios de Asia Oriental de la UAM

12:30 h.: **Mesa Redonda Área 2**

Moderador: D. ANTONIO LECUONA

Periodista Radio SER Jaca

14:00 h.: **Almuerzo**

17:00 h.: **Visita cultural al Nuevo Monasterio de San Juan de la Peña.
Concierto en el Antiguo Monasterio.**

Miércoles, 28 de septiembre

Área nº 3: LOS PAÍSES EMERGENTES Y EL DESARROLLO DEMOGRÁFICO

09:00 h.: **«El desarrollo humano en Asia-Pacífico»**

D^a GRACIA ABAD QUINTANAL

Profesora de Relaciones Internacionales de la Universidad Antonio de Lebrija

10:00 h.: **«India. El despertar del elefante»**

D. PABLO BUSTELO

Investigador Principal (Asia-Pacífico) del Real Instituto Elcano

11:00 h.: **Descanso**

11:30 h.: **«Rusia. Una potencia energética»**

D. RAFAEL FERNÁNDEZ SÁNCHEZ

Profesor de Economía de Rusia de la UCM.

12:30 h.: Mesa Redonda Área 3

Moderador: D. JAVIER GARCÍA ANTÓN

Director adjunto Diario del Alto Aragón

14:00 h.: Almuerzo**16:00 h.: Lectura de comunicaciones****Jueves, 29 de septiembre**

Área nº 4: SEGURIDAD GLOBAL

09:00 h.: «La Posición de Estados Unidos»

D. AMIN TARZI

Coronel oficial de información pública en el Líbano

10:00 h.: «Organizaciones supranacionales y nuevos actores»

D. JORGE ORTEGA MARTÍN

General de división director de la revista *Atenea*

11:00 h.: Descanso**11:30 h.: «Un mundo multipolar»**

D. MIGUEL BALLESTEROS MARTÍN

General de brigada director del Instituto Español de Estudios Estratégicos

12:30 h. Mesa Redonda Área 4

Moderadora: D^a ENCARNA SAMITIER

Periodista de Heraldo de Aragón

14:00 h.: Almuerzo**16:00 h.: Lectura de comunicaciones****20:30 h.: Concierto de la Música de la Academia General Militar****21:30 h.: Cena de confraternización****Viernes, 30 de septiembre**

Área nº 5: LA POSICIÓN ESPAÑOLA

09:00 h.: «La relación de España con los países mediterráneos»

«España en un mundo multipolar. Estrategia Nacional de Seguridad»

D. FLORENTINO PORTERO RODRÍGUEZ

Profesor titular de Historia Contemporánea de la UNED

11:00 h.: **Descanso**

11:30 h.: CONFERENCIA DE CLAUSURA:

«Un nuevo mundo probable»

D. FULGENCIO COLL BUCHER

General de Ejército jefe de Estado Mayor del Ejército (JEME)

12:30 h.: **Clausura**

COMISIÓN ORGANIZADORA

COMISIÓN ORGANIZADORA

PRESIDENCIA

Sr. D. FRANCISCO JOSÉ GAN PAMPOLS
General director de la Academia General Militar

Sr. D. MANUEL LÓPEZ PÉREZ
Rector magnífico de la Universidad de Zaragoza

DIRECCIÓN

Sr. D. GONZALO ESCALONA ORCAO
Coronel director de la Cátedra Cervantes

Sra. D^a PILAR ZARAGOZA FERNÁNDEZ
Vicerrectora de Relaciones Institucionales y Comunicación Universidad de Zaragoza

SECRETARÍA TÉCNICA

Sr. D. JOSÉ RAMÓN ORTIZ DE ZÁRATE
Tte. coronel director del Dpto. de Ciencias Jurídicas y Sociales

Sr. D. ELOY CAMINO PEIRÓ
Subteniente Plana Mayor de Dirección

Sr. D. JESÚS BENAVENTE MARTÍNEZ
Sargento 1º Oficina CCTV

Sra. Dª SARA BUÑUALES MARCO
Secretaria de la Cátedra Cervantes

Sr. D. ANTONIO LASTANAO GIMENO
Secretario del Dpto. de Ciencias Jurídicas y Sociales

VOCALES

Sr. D. JOSÉ MANUEL VICENTE GASPAR
Tte. coronel jefe del Dpto. de Sistema de Armas

Sr. D. ANTONIO MARTÍNEZ DE BAÑOS CARRILLO
Tte. coronel jefe del Dpto. de Idiomas

Sr. D. FELIPE LANDAZÁBAL SABUGO
Comandante Oficina de Comunicación

Sr. D. JOSÉ ANTONIO BALLESTA NAVARRO
Cte. profesor Dpto. de Ciencias Jurídicas y Sociales

Sr. D. MANUEL GUZMÁN PUENTE
Cap. de la Jefatura Económico Administrativa

Sr. D. JOSÉ LUIS MARTÍNEZ NOVIALS
Suboficial Mayor

Sr. D. JAIME SANAÚ VILLARROYA
Profesor de la Universidad de Zaragoza

Sr. D. ANTONIO PEIRÓ ARROYO
Profesor de la Universidad de Zaragoza

Sr. D. ALFONSO GARCÍA ROLDÁN
Alférez Reservista Área de Alumnos

Sr. D. ALEJANDRO TOQUERO
P. Civil Área de Comunicación